

21
2 es.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS
PROFESIONALES ACATLAN

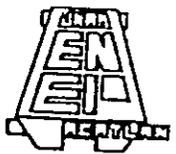


"ELEMENTOS PARA UN NUEVO MODELO DE
ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO"

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA PRESENTA:

PEDRO SAN MARTIN BARRIOS

ASESOR: DR. ALFONSO MARTINEZ TAPIA



MEXICO, 1998.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

261776



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 esta 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.

**A MEXICO:
POR SOBRE TODO, MI PATRIA.**

**A LA UNAM:
POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU.**

**A MIS PADRES:
ANGEL Y SILVIA,
EL PILAR DE MI FORMACION
Y DE MI VIDA.**

**A MIS HERMANOS:
YURUARI, BRENDA Y ANGEL
CON QUIENES COMPARTO MI ALEGRIA.**

**A ARIZBE:
JUNTOS POR SIEMPRE Y PARA SIEMPRE.**

**A MIS TIOS EDGARDO Y MARICELA:
POR BRINDARME SU HOGAR
EN TODOS ESTOS AÑOS DE ESTUDIO.**

**A MIS PRIMOS JORGE Y JAVIER:
DIGNOS REPRESENTANTES DE LA JUVENTUD
IGUALTECA: TRANSFORMADORA Y TRIUNFANTE.**

**AL GRUPO ALPHA:
EN EQUIPO LLEGAREMOS.**

**A MIS AMIGOS Y COMPAÑEROS
EN EL ISSSTE, QUIENES ESTUVIERON
PENDIENTES DE ESTE ESFUERZO.**

**A ALFONSO MARTINEZ TAPIA:
MI MAESTRO, GUIA Y AMIGO.**

**A JOSE PATRICIO PATIÑO ARIAS:
TODO MI AGRADECIMIENTO A SUS CONSEJOS Y APOYO.**

**A MIGUEL ESCOBAR VALENZUELA:
SUS ENSEÑANZAS SEMBRARON EN MI EL INTERES
EN LA CIENCIA POLITICA Y LA ADMINISTRACION PUBLICA.**

Desarrollar conocimientos implica concentración múltiple de ideas diversas, generadas desde el pasado con la finalidad de establecerlas en el futuro, pero nunca se debe olvidar que el medio actuante entre uno y otro es, siempre, el presente.

Yo, el Político.

INDICE

INDICE

Introducción	2
1. El Estado y la Administración Pública	17
1.1. El concepto de Estado y su definición.	23
1.2. Los elementos y las funciones del Estado.	25
1.3. La autoridad o poder público.	27
1.3.1. El Gobierno.	30
1.3.2. División del Poder Ejecutivo.	33
1.3.3. La Administración Pública.	36
1.3.4. La función administrativa.	37
1.4. El Federalismo.	41
1.4.1. Características del Estado Federal.	42
1.4.2. Centralización y Descentralización.	43
1.4.3. Concentración y Desconcentración.	46
1.5. Gobierno y Administración Pública.	49
1.5.1. Actos de gobierno y actos administrativos.	51
Conclusiones	54
Bibliografía	55
2. Evolución de la Administración Pública	57
2.1. Contexto histórico de la Administración Pública.	58
2.1.1. Los paradigmas de la administración pública.	61
2.2. El diseño de la Administración Pública.	70
2.2.1. Escuela Descriptiva o del afán de emprendimiento.	73
2.2.2. Escuela Diferencial o teorías de la estructura institucional.	73
2.2.3. Escuela del Marco Referencial o del parentesco de la familia.	74

2.2.4. Escuela Analítica.	75
2.2.5. Escuela Posmodernista o del paradigma posburocrático.	76
2.3. Modelos de Administración Pública.	77
2.3.1. Administración Pública y Política Pública.	85
2.3.1.1. Definición de Política Pública.	88
2.3.2. El punto de disputa.	100
2.3.3. Las agendas.	101
2.3.4. Racionalización.	103
2.3.5. Expansión.	106
2.3.6. Dinámico.	106
2.3.7. Símbolos.	108
2.4. Principios básicos en la búsqueda de la nueva configuración administrativa.	110
Conclusiones	112
Bibliografía	114
3. La organización de la Administración Pública en México	116
3.1. La etapa formativa.	120
3.1.1. Antecedentes de la Administración Pública Mexicana.	120
3.1.2. Funcionamiento de la Administración Pública en la época de la Colonia.	125
3.1.3. Características de la Administración Pública en la época postindependiente.	130
3.2. La etapa de realización.	137
3.2.1. El Gobierno de Porfirio Díaz.	137
3.2.2. Los gobiernos revolucionarios.	140
3.3. La etapa de expansión.	144
3.3.1. Características de la Administración Pública en los gobiernos postrevolucionarios.	145
3.4. La etapa de redefinición.	164

3.4.1. El período de Miguel de la Madrid Hurtado.	165
3.4.2. Carlos Salinas de Gortari y la Reforma del Estado.	170
3.4.3. Ernesto Zedillo Ponce de León y el equilibrio administrativo.	174
Conclusiones	180
Bibliografía	182
4. Tendencias en el desarrollo de la Administración Pública	185
♦ Tres modelos de configuración estatal en el marco internacional.	186
4.1. Tratamiento de los problemas inherentes a la Administración Pública, en el marco actual (<i>neoliberal</i>).	197
4.2. El cuarto paradigma: Administración Pública entendida como Administración Pública.	199
4.3. Implementación de Políticas de Administración Pública.	202
4.4. Normas para estructurar el proceso de administración.	214
Conclusiones	217
Bibliografía	219
5. Fundamentos para un nuevo modelo de Administración Pública en México	221
5.1. Diagnóstico de los Componentes Esenciales para un Nuevo Modelo de Acción Estatal.	221
5.1.1. Radiografía General de México.	221
5.1.2. Administración.	222
5.1.3. Ambito Político (enfoque general).	227
5.1.4. Ambito Social.	232
5.1.5. Ambito Económico.	236
5.1.5.1. Economía Dual: Realidad Mexicana.	249
5.2. Factores determinantes de la riqueza.	253
5.2.1. Proceso de modernización (estrategias).	254
5.2.2. Procesos implícitos en la modernización.	256
5.2.3. Metodología y estrategia de la modernización.	258

5.3. Lineamientos del Nuevo Modelo de Actuación Estatal.	264
5.3.1. La modernización de la administración pública a través de los distintos niveles de gobierno.	267
5.3.2. La diversificación de los canales de delegación de los servicios públicos y la redefinición de los encargos federativos.	280
5.3.3. La modernización de los mecanismos de control y seguimiento de los asuntos del gobierno y su administración.	283
5.4. Características del Nuevo Modelo de Administración Pública en México, regionalizado.	291
Conclusiones	298
Bibliografía	303
6. Conclusión: La etapa del <i>Porvenir</i>	305
♦ El marco conceptual.	305
♦ Recorrido Histórico	307
♦ El Presente.	310
♦ Aspecto Internacional: Globalidad de las economías y de las administraciones.	317
♦ El <i>Porvenir</i> : Hacia un Modelo de Gestión Pública Administrativa.	318
♦ Sobre la propuesta.	321
Bibliografía	329
Bibliografía General	331

INTRODUCCION

INTRODUCCION

¿Qué es el Estado? ¿Qué es la administración pública, dónde se ubica, cuál es su relación con la política? ¿Qué importancia tiene la administración pública, cuál es su razón de ser, cómo incide en el desarrollo de un país? ¿De qué manera la formulación de modelos permea ámbitos de crecimiento? ¿Por qué el Estado, por qué la administración pública, por qué la política? ¿Qué elementos han influido en la administración pública en México y cuáles han sido sus repercusiones sociales, políticas y económicas; cuáles son las causas históricas que impiden lograr su consolidación y cómo se pueden determinar elementos que permitan sustentar las bases para la creación de un nuevo modelo en nuestro país, con características propias?

Estas son algunas de las cuestiones que han motivado desarrollar la presente investigación, misma que se sustenta en el método científico, en el sociohistórico de Khun y en el deductivo; la metodología en su conjunto está enmarcada en la evolución de los capítulos. Pretende ser propositiva, pero a la vez es descriptiva. Es un trabajo contradictorio de hecho, pues es ambicioso en la intención de determinar y crear elementos que sustenten un nuevo modelo de administración pública en México, pero delimitativo por ser solo un bosquejo de un panorama presente y futuro, y no una solución de raíz. Es un producto acabado en cuanto a su finalidad, pero no es perfecto, es perfectible en su esencia y materia.

¿Por qué iniciar con el Estado? Porque a partir de la identificación del concepto de Estado, se ubica el de autoridad, en éste se identifica a la administración pública, así como su relación con la sociedad en un espacio determinado, y se establece su fin: el bien común. Metodológicamente se va de lo general a lo particular. (*Capítulo I*)

No podemos desatender el ámbito de la administración pública del entorno al que está adscrito: el Estado, como el sitio en el que se ubica el desarrollo administrativo, como el lugar que le proporciona la esencia, la forma de ser y la función, porque es precisamente en

él donde encuentra el cumplimiento de los objetivos que la política ordena, es decir, la puesta en marcha de las decisiones: la acción misma, para obtener el bien público.

Para ello, la evolución de la administración pública, en el campo de la teoría, sirve como elemento de medición de los cambios, tendencias, paradigmas y modelos que ha experimentado, principalmente en el presente siglo. (*Capítulo II*)

La administración pública puede ser entendida como un *instrumento pasivo que ejecuta las decisiones del gobierno en turno; o bien, un conjunto cuyas soluciones le permiten tener autonomía prácticamente absoluta y convertirse en elemento independiente del sistema*¹.

A partir de este primer cuadro teórico, nos dirigimos a analizar la organización de la administración pública en México, que es el ámbito específico hacia donde se dirige la propuesta de la presente investigación. Recopilar un análisis histórico, denominar y clasificar etapas de su evolución y desarrollo sirve para clarificar el camino de la propuesta misma, sus alcances y limitaciones, y así partir a la búsqueda de nuevos escenarios del devenir administrativo. (*Capítulo III*)

Para poder entrar en la discusión respecto al funcionamiento y eficacia del sector público en México es necesario remontarse a los antecedentes primeros de la administración pública. El desarrollo histórico que presenta en el país se observa en cuatro grandes etapas, que se pueden clasificar en: 1) **Formativa**², que abarca desde la consolidación de la independencia política de España en 1821, hasta el año de 1876; 2) **de Realización**³, que comprende desde el arribo de Porfirio Díaz al Poder Ejecutivo Federal en 1877, hasta 1933; 3) **de Expansión**⁴, iniciada con Lázaro Cárdenas del Río en 1934, hasta el año de 1981; 4) **de Redefinición**⁵, a partir de 1982, abarca los periodos presidenciales de Miguel de la Madrid

¹ Pardo, María del Carmen. *La modernización de la administración Pública*.

² Rives Sánchez, Roberto. *Elementos para un análisis histórico de la Administración Pública en México*. INAP. México, 1984.

³ Borja, Jordi. *La administración comparada*. Madrid, España. 1986.

⁴ Rives Sánchez. *Op. cit.*

⁵ Borja, Jordi y Martínez Tapia, Alfonso. *Administración contemporánea*. Mimeo. Madrid, España. 1990

Hurtado, de Carlos Salinas de Gortari y el actual régimen de Ernesto Zedillo Ponce de León. El resultado de la investigación presente, nos dará la quinta etapa, la que se está gestando: la del *porvenir*. (Ver Cuadro 1)

ETAPA	PERIODO	ENFOQUE DE INTERPRETACION DE ADMINISTRACION PUBLICA
1. FORMATIVA	1821 - 1876*	• TEORIA DE LA DEPENDENCIA Y DEL SUBDESARROLLO
2. REALIZACION	1877 - 1933	• TEORIA DEL AFAN DE EMPRENDIMIENTO
3. EXPANSION	1934 - 1981	• PERIODO ECONOMICO CRECIMIENTO INFLACIONARIO (1935-1952) CRECIMIENTO CON ESTABILIDAD (1953-1970) CRECIMIENTO HIPERINFLACIONARIO (1971-1981)
4. REDEFINICION	1982 - 1997*	• TEORIA DE LA ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

Cuadro I. Etapas de la administración pública en México. Fuente: * Martínez Tapia, Alfonso. *World Revolution and Family Patterns*. Free Press of Glencoe. New York, 1990.

Para dar respuesta a las cuestiones y temas suscitados por el análisis precedente, los capítulos que siguen documentarán los problemas que suponen el concebir un modelo de administración desde principios del México independiente hasta nuestros días; implica el considerar las repercusiones en el desarrollo político y económico del país. Las fuerzas que han victimado a la nación han sido las mismas que han devastado y creado a una nación: el poder.

La etapa formativa (1821-1876), se caracteriza por los esfuerzos realizados para lograr una definición de un Estado que respondiera a la necesidad por la cual fue creado, la situación del país así lo determinó, no se creó con base en una planeación que tuviera soporte o elementos de vinculación con el entorno político y socioeconómico que se vivía. Con el triunfo de la independencia en México no vinieron ni la paz ni la prosperidad, sino sangrientas divisiones intestinas y un fundamento administrativo-económico absoluto. Los términos que describen el desempeño de la economía y la administración son: estancamiento, depresión y declinación. La mayor parte de los 45 gobiernos que tuvo México en los primeros cincuenta años posteriores a la independencia se percataron de la gravedad de la crisis económica. Reconociendo que sin estabilidad económica no podría haber tampoco estabilidad política, trataron de estimular el desarrollo económico, existiendo una confusión entre desarrollo económico y administración pública.

Las décadas que siguieron a la consumación de la independencia se significaron por una constante lucha por el poder político, por la definición de un orden estatal: existían federalistas y centralistas, tendencias de formas de gobierno en lucha constante que obstaculizó la formación de una administración pública fuerte y eficiente. La inexperiencia por parte de los mexicanos en el terreno de la autonomía política, que implica dirección y administración, lleva a un prolongado desequilibrio político que a su vez incide en el desenvolvimiento de la administración pública, la cual se sucede de la centralización a los intentos frustrados de federalización, pero sin las bases para conformar un sistema administrativo eficiente.

Más que una administración, existe la lucha por el poder político que impide la real aparición de las funciones de administración. El poder político se desarrolla del centro a la periferia, más por la necesidad política de unirse y no perder la identidad de nación, que como una forma clave del inicio administrativo. Ningún Estado federado tenía la capacidad suficiente para resolver los conflictos de sus ámbitos. Con la administración federal se aumentaron las relaciones de interdependencia social que para el futuro incidieron sobre la estructura de la administración pública.

El sistema de organización política-administrativa impuesta durante 1821-1867 fue una variante del feudalismo usualmente vinculado con los inicios de la Europa moderna. El Estado organizaba y administraba al país con la ayuda de varios grupos de interés de estructura corporativa: el clero, los oficiales del ejército, los propietarios de minas, los pueblerinos comunales, artesanos y comerciantes. Las esferas pública y privada de interés eran indefinidas. En esa economía politizada, el intervencionista Estado se inmiscuía de continuo, de ordinario, con propósitos fiscales.

Las decisiones políticas-administrativas originadas en el favoritismo, la improvisación o incluso la suerte, distorsionaban la política, la economía, la eficiencia y la innovación.

El nivel mediocre de administración y productividad, incluso declinó rápidamente a falta de un Estado fuerte que dirigiera, coordinara y estructurara la actividad económica.

Lo anterior, porque debido a que el principal determinante de las utilidades y pérdidas en casi todos los sectores de la economía era el fiar político y no el criterio económico, los empresarios de México luchaban entre ellos y contra otros intereses para aprovechar los recursos de un Estado cada vez más inepto, para provecho personal. En el subsiguiente desorden político, la nave del Estado se hundía cada vez más profundamente, y era menos capaz de dar la dirección necesaria a la administración y a la economía.

Las nuevas historias sociales y económicas de México han comenzado a dar respuesta a éstas, y otras preguntas. Los estudios sobre el desbarajuste económico de México en el siglo XIX giran en torno a tres escuelas de pensamiento vagamente definidas, distintas y contradictorias, conocidas actualmente como *teorías de la Dependencia y Subdesarrollo*, del *afán de emprendimiento* y de la *estructura institucional*.⁶

⁶ Martínez Tapia, Alfonso. *La familia Martínez en México 1823 - 1867*.

Popularizada por las obras de André Gunder Frank, la teoría de la dependencia trata de derivar el significado del pasado, estudiando el contenido y el contexto de las relaciones contemporáneas entre los países desarrollados y el tercer mundo. La teoría del afán de emprendimiento señala, en términos generales, que cada país es capaz, con su sector privado, de generar crecimiento económico, es decir, la gerencia de cada empresa es el motor que promueve e impulsa ese desarrollo de tipo económico y, por ende, su desarrollo administrativo. La teoría estructural institucional de búsqueda y apoyo considera que es importante tener siempre como elementos estructurales la parte política; se basa en el análisis del México independiente: en el desequilibrio presupuestal imperante de la época, es decir no se sabe distribuir y asignar correctamente las partidas: 90% del erario público estaba dedicado a las fuerzas armadas; además, el ser países periféricos (de isla) permite dar una idea del por qué políticamente era mejor fortalecer ese sector y no el aspecto económico. Esta última teoría determina manejar primeramente el desarrollo político por encima del aspecto económico, y ya fortalecido el criterio político, se busca la parte económica que permita acceder al desarrollo social.

Esa sustentación teórica permite apreciar que el Estado se encontraba perdido en pugnas por el poder sin realmente tener un rumbo, ni estrategia definida para atacar el desarrollo integral: es decir, la combinación de los aspectos políticos, económicos y sociales, característicos de la época.

La **etapa de realización** (1877-1933), se caracteriza por el fin de la lucha entre partidos políticos, si se les puede denominar así, principalmente entre los liberales y los conservadores; se crea un sistema administrativo que coadyuva a que el régimen político entre en un período de estabilidad y pacificación que permite al gobierno favorecer el desarrollo material de la nación: son los tiempos del *porfiriato*. *Porfirio Díaz vino a redondear esta situación, toda vez que creó un Estado fuerte y centralizado, y una sociedad débil, indiferente*⁷.

⁷ Rives Sánchez. Op. cit. P. 379

El Estado que nace con el triunfo revolucionario es un Estado de masas que logra captar y hacer suyas las demandas que dieron origen al movimiento armado; aparece como el medio de organizar y dar cauce a un proyecto político y social, en donde el principal protagonista es la sociedad y el director e intérprete de sus inquietudes es el mismo Estado.

Del movimiento armado se pasa a la etapa de institucionalización de la vida nacional, con el reconocido trabajo de unificar e integrar como nación a los diversos grupos regionales y las grandes masas poblacionales del norte, centro y sur de la república, en torno a un esquema organizativo. Para ello, además de la existencia de la Constitución de 1917, se requirió de la existencia de un Estado nacional fuerte, con una administración pública y un sector político capaz de dar resolución a los diversos problemas a los que se enfrentaba el país en su conjunto.

En esta etapa se asientan los lineamientos del sistema capitalista moderno y los fundamentos de la centralización político-administrativa en el Ejecutivo Federal, operando ya dentro de un plano nacional efectivo; se da el antecedente del sistema centralista que se vive hoy día.

La etapa de expansión se inicia en 1934 con el Presidente Lázaro Cárdenas del Río y llega hasta el año de 1981. *La administración pública del país experimenta un gran crecimiento y diversificación, donde el Estado pasa a ser parte activa de la economía, crea sus propias empresas en múltiples sectores y se hace más y más tupida la red administrativa*⁸.

La administración pública en México la logramos ver constituida como expresión detallada de lo que en la actualidad es, a principios de la época postrevolucionaria; probablemente con Plutarco Elías Calles con la creación de instituciones públicas de apoyo al propio Estado, pero que alcanza su expresión más detallada con Lázaro Cárdenas del Río con el

⁸ Idem.

establecimiento de controles administrativos que evidencian una organización de las actividades de los diversos sectores del aparato público.

La estructura federal del Estado se llegó a caracterizar por la centralización de funciones y decisiones político-administrativas en el ámbito federal. El Poder Ejecutivo Federal realiza un despliegue funcional apoyado en su aparato administrativo, de tal magnitud que le permite convertirse en el centro hegemónico del orden estatal, para desde ahí favorecer, estimular e intervenir las actividades económicas.

De 1940 a 1960, se logra estabilidad económica, en este sentido la modernización administrativa era necesaria: la administración pública se subordina a la política -al sistema político- y, su estructura cambia como lo requiere la estabilidad y el desarrollo. La consecuencia es una creciente desigualdad entre las finanzas federales, estatales y municipales, pues siempre prevaleció el interés federal.

Para 1960-1981, la modernización administrativa legitima al Ejecutivo. Los recortes económicos, de personal, el congelamiento y cancelación de plazas y partidas presupuestales no respondían a la voluntad de racionalizar los procesos administrativos, sino a los problemas que surgieron de la crisis económica. El aparato administrativo surge como elemento que proporciona ciertos satisfactores sociales a una población que demanda más de su gobierno.

A partir de 1982, fecha en que se inicia la **etapa de redefinición**, la administración es el rostro cotidiano del poder para los ciudadanos, puesto que es en efecto, a nivel de servicios públicos que las grandes acciones políticas de la nación se traducen concretamente para cada ciudadano. Este es el nivel que los ciudadanos juzgan una política: 1) libertad pública, para expresar sus ideas y manifestarse; 2) instituciones jurídicas, que le permitan la sana convivencia en sociedad y le garanticen sus derechos; 3) administración sana, que genere el desarrollo económico y político del país en que habitan, en sus dos ámbitos: a)

administradores, como operantes del cambio social y, b) administrados, como receptores del beneficio social⁹.

En tal razón, se empieza a adoptar la corriente denominada como *neoliberalismo*, en la cual el Estado adopta una actitud vigilante de las actividades económicas y no participativa como anteriormente lo venía haciendo desde la revolución hasta mediados de los años ochenta, principalmente en el sector paraestatal, lo que ocasionó problemas de control y verticalidad estatal, en donde la administración pública se refleja como un ente gigantesco que abarca todas las líneas del crecimiento y desarrollo económico. Esta situación de reducción del aparato estatal es sin menoscabo del propio desarrollo y sí en la búsqueda del bienestar familiar.

De manera general, se puede señalar que esta etapa surge porque a medida que la administración pública se expandió, surgieron conflictos entre los focos de poder que trataban de lograr mayor influencia y autonomía dentro del Estado, por lo que la centralización y el control sobre el aparato público decayó, sin constituir todavía una auténtica federalización del Estado. Al perderse el alcance, el acceso e incluso el mando sobre el enorme crecimiento de la administración pública y sus instituciones se adopta el modelo neoliberal, en el cual se delega la producción al sector privado y el sector público se torna rector de la economía.

El resultado del estudio genérico de la administración pública en México, aunado a una plataforma conceptual de cómo ha sido concebida la administración gubernamental, permitirá establecer los criterios y las bases necesarias para implementar un modelo de administración *ad hoc* a las necesidades futuras que se plantean actualmente sobre el desarrollo administrativo y sus aplicaciones.

Las tendencias en el desarrollo de la administración pública nos presentan tres modelos de configuración en el marco internacional, que para efectos de esta investigación permiten

⁹ Gadamer, E. *La Hermenéutica Administrativa*. Ed. Sigüeme. Barcelona, España. 1992.

identificar rumbos y sentar precedentes de los que el futuro depara al propio Estado, particularmente al mexicano. *(Capítulo IV)*

Los tiempos han cambiado, continúan moviéndose y parecen exigir ampliar el espectro de actuación de la administración a un real ámbito federal, con base en la descentralización de funciones que abra un mayor espacio a las entidades de la federación en la participación directa de decisiones que conciernen a su ámbito local y que podrían resolver y prever mejor con base en el conocimiento detallado del asunto; el cual, muchas veces el administrador federal conoce menos que los estatales o municipales.

Al realizar la distinción y ver la complementariedad entre el ámbito nacional y el externo, podemos llegar a la etapa propositiva de la investigación, como lo refleja los fundamentos para un nuevo modelo de administración pública en México, que permite hacer el diagnóstico de la situación actual del país y determinar los lineamientos en los cuales se puede circunscribir el nuevo rumbo de la actuación estatal. *(Capítulo V)*

La descentralización administrativa se debe dar, hoy más que nunca, de manera real y completa hacia los Estados de la República Mexicana, además de lograr una desconcentración de Secretarías por funciones y regiones económicas. Esta descentralización deberá implicar proveer a los Estados de la capacitación adecuada por parte del gobierno federal en la aplicación de políticas propias y modelos de desarrollo propios de la región, que en el aspecto económico permitirán interrelacionarse con otros Estados, bajo la tutela del gobierno federal, lo que fortalecerá asimismo la soberanía.

Es tiempo, también, de realizar un cambio político-administrativo no exclusivamente dirigido al sector central, sino a los ámbitos estatales; pues, si los municipios son la base de la organización administrativa, como la unidad de organización estatal más pequeña, es importante impulsar el desarrollo regional-municipal tanto a nivel administrativo como de políticas económicas municipales, que permitan consolidar estas unidades administrativas como autónomas; esto es, con la capacidad propia de dominación y dirección del municipio

sobre sus políticas y acciones, pero nunca contraponiendo los intereses de la nación y respetando la soberanía que goza el Estado.

La administración pública es un factor de estabilidad, que juega un papel importante en los dos ejes conceptuales que guían el Estado: la dominación y la dirección, ejes que permiten atacar el desarrollo, pues permiten estar en medio de un conflicto social, buscar sus soluciones y prever su no repetición. Por ello es pertinente recordar que el binomio decisión-acción no sólo debe reducirse al nivel de Estado, sino que debe extenderse a cada una de las partes que lo conforman: sean instituciones o individuos.

Sustentar la idea de un nuevo modelo de administración pública bajo la hipótesis de que es un elemento con autonomía, pero sin desatenderse del carácter político que le es inherente como administración pública, propiamente dicha, traerá como resultado una nueva visión: la gestión. Si se acepta que la administración tiene un papel esencialmente instrumental, de hecho se estaría suponiendo la separación radical entre política y administración, una oposición nítida entre fines y medios. Esto es imposible porque la selección de fines, donde la estrategia pertenece al poder político, no sería suficiente sin la participación de la administración.

Finalmente, se visualiza la etapa del porvenir, en donde se ubica el recorrido de la investigación y la parte final de la propuesta. Un cambio administrativo, que implique transformaciones profundas en los criterios establecidos, puede ser definido como la adecuación y ajuste de la gestión estatal para lograr que el flujo de acciones sociales predominantes en una sociedad logren la coherencia y organización necesarias; para lo que el Estado, siempre a través de sus actores políticos e institucionales, tiene que negociar y renegociar constantemente de acuerdo a los cambios que se presentan. Su redefinición interna: *cuerpo-política y estructura ósea-administración pública se identifica con las transformaciones y cambios en la actuación gubernamental. (Capítulo VI)*

El papel que debe jugar, de asumir hoy la administración pública en México, es primero que nada, no olvidarse del carácter político que lleva dentro de sí misma y no intentar separarlo, al contrario, fortalecerlo y utilizarlo como un binomio concluyente -decisión y acción-, en la búsqueda de soluciones y prevención de problemas. Se debe olvidar que la administración pública es sólo el sector central, el centralismo está quedando atrás, para dar paso a un *porvenir* de auténtica federación, por lo que es necesario volver la mirada hacia las bases: Estados y municipios. Asumir el reto de un cambio de mentalidad en el sector público: asumir el reto que significa México y tener la astucia y la inteligencia para promover nuevos cambios.

Gobierno y administración: decisión y acción, han ido conjuntamente en la resolución de los problemas que atañen la vida nacional mexicana. La esencia del gobierno y de la administración pública es pretender manifestarse como la posibilidad de dirección y concreción de los fenómenos sociales; esto es, pensamiento y acción. Pensamiento como sinónimo de decisión del gobierno y acción como la vocación de servicio que implícitamente trae consigo la administración. El gobierno y la administración en México son ámbitos operantes de reflexión profunda con respecto al quehacer social, de ahí que la sociedad delimite el funcionamiento de un Estado como fuente del mismo.

La historia ha transformado el desarrollo de las funciones administrativas en el sector público, se ha pasado de una administración de masas y empresas a un Estado vigilante y contralor de las actividades económicas y sociales; se está pasando a un modelo de administración pública de *gestión administrativa*, entendida como una manifestación más detallada de la administración pública tradicionalmente definida, la esencia de proporcionar bienestar social sigue vigente, la forma de manifestarlo es la que varía: de un actor del desarrollo a un promotor con alcances mayores. La gestión pública es una forma detallada de la administración pública, es un calificativo, la esencia no varía, evoluciona la forma de hacer las cosas.

México es nuestro espacio donde nos desenvolvemos social, cultural, económica, políticamente; el vínculo de la sociedad y sus necesidades lo establece la administración, que dará pautas al gobierno para tomar las decisiones que mejor convengan al beneficio de la sociedad y al logro de la soberanía nacional, y será la propia administración la encargada de llevar a la acción esas decisiones. No se puede desvincular al gobierno de la administración, ni viceversa; ambos forman parte de un todo: El Estado. Promover los factores de cambio en la administración pública para un mejor desarrollo y desempeño de la misma repercutirá directamente en el actuar social del Estado, el beneficio redundará en la sociedad mexicana y se extenderá entre quienes adopten esta forma de ver el desarrollo administrativo.

La finalidad de esta tesis es dar supuestos para un cambio sustancial en la manera de administrar y proporcionar los servicios, a través del impulso de políticas y acciones orientadas al mejor aprovechamiento de los recursos físicos, humanos y financieros en todo el aparato público del Estado y, presentar una nueva forma de entender al Estado a través de una serie de cambios producidos desde la administración pública que permitan prever y preparar el campo para el desarrollo de una nueva etapa del conocimiento y aplicación de soluciones a los problemas que enfrenta la sociedad.

Las limitantes son muchas, lo amplio de los campos de investigación es una, como lo es también los distintos puntos de vista conceptuales y metodológicos que existen en torno al tema presentado. No obstante, estoy convencido de que los elementos que este documento arroje permitirán sentar las bases para la conjunción de un nuevo modelo de administración pública, que se interese tanto en el desarrollo económico como en el impulso social a través de un factor del cual no puede desatenderse: el político.

BIBLIOGRAFIA

1. Borja, Jordi. **La administración comparada**. Madrid, España. 1986.
2. Borja, Jordi y Martínez Tapia, Alfonso. **Administración contemporánea**. Mimeo. Madrid, España. 1990.
3. Gadamer, E. **La Hermenéutica Administrativa**. Ed. Sígueme, Barcelona, España. 1992.
4. Martínez Tapia, Alfonso. **World Revolution and Family Patterns**. Free Press of Glencoe. New York, 1990.
5. Martínez Tapia, Alfonso. **La Familia Martínez en México 1825 - 1867**.
6. Pardo, María del Carmen. **La modernización de la administración Pública**.
7. Rives Sánchez. **Elementos para un análisis histórico de la Administración Pública en México, 1821-1940**. Estudios, Serie 2: Administración Pública Mexicana. INAP 1984.

CAPITULO I

EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

CAPITULO I

EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA

El análisis que a continuación presentaré acerca del Estado y la administración pública se inspira en una reflexión sobre las *monstruosas* concepciones existentes y su liga con el quehacer del administrador. Se busca la elaboración de un concepto válido de Estado, por su comprensión dada, mediante la interpretación racional de datos reales. Justamente por eso no debe pasarse por alto emitir juicios de valor de la realidad nacional que permitan tener un parámetro en la pretendida objetividad del resultado, que la mayoría de las veces no se obtiene. Corresponde por lo tanto, realizar juicios representativos del Estado confrontados con los datos de la realidad, en el plano específico de arribar a construcciones reales, no utópicas respecto al concepto de Estado.

Lo que caracteriza al Estado moderno y lo hace diferente a las formas políticas que lo precedieron radica en que incorporó a la sociedad, por lo que no debe olvidarse que las distinciones corresponden a separaciones de la realidad social. Por una parte, en el plano general del sistema social en su conjunto, la división del poder político frente al poder económico y el poder ideológico cultural, o en otras palabras, la correspondiente articulación de la vida social en esferas distintas y relativamente autónomas, es la que funda el Estado moderno como tal, más allá de las diversas formas que puede asumir en términos simples; dicha distinción coincide con la moderna separación entre el Estado y la sociedad, o entre la esfera de lo público y la de lo privado.

En este sentido, la historia muestra una amplia gama de formas de colusión o confusión entre los diferentes poderes sociales, o lo que es lo mismo, entre: 1) el mando político de un Estado o de un grupo detentador de los medios de coacción (del monopolio a la fuerza); 2) la autoridad cultural de un grupo cultural depositario del saber y del control sobre la transmisión de ideas y valores (iglesia) y, 3) finalmente, el dominio económico de una clase o de un grupo.

Por otra parte, en el plano específico del poder político, la división de poderes del Estado es la estructura básica de aquella forma perfeccionada de Estado moderno que es el Estado constitucional, en el sentido más estricto que se le pueda atribuir a este término desde la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789: la institución de órganos de poder diferentes como el corazón de un sistema de frenos y contrapesos creado por las Constituciones modernas para remediar el abuso del poder político de quienes lo detentan.

Además, ambas distinciones -aquella entre los tres poderes sociales y aquella interna al poder político- son esenciales para esa forma todavía más perfeccionada del Estado constitucional, que es el Estado democrático.

En tal razón, hablo del Estado vuelto al revés, no en un sentido metafórico y retórico, sino en una forma técnica precisa, referida a la inversión del flujo ascendente del poder que caracterizó al neopatrimonialismo y que desencadenó en un Estado democrático.

Como lo ha señalado Kelsen, es un proceso decisonal político indirecto en diversos grados, como lo es de manera evidente el de las sociedades complejas, el cual puede ser racional en dos direcciones: de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba. En el lenguaje de Kelsen, la autocracia se identifica con el proceso descendente, el principio está en el vértice. El Estado moderno representativo se identifica con el proceso ascendente, el principio está en la base, en su organización, en su territorialidad.

En el Estado moderno, por la elección se elige a quienes forman las decisiones, dando origen a la denominada democracia representativa. Acotando que en sociedades complejas, la democracia representativa es también compleja y por ende sus representantes lo son (diputados).

El concepto de Estado nacional es ajeno al significado que en esencia posee el concepto de Estado moderno, y en ese sentido se diferencia de la dictadura, o de formas políticas que no reconocen la incorporación ciudadana a las decisiones de **poder público**, sino sólo

conceptualmente, haciendo referencia a la lucha entre la razón y la fe que dividió a las sociedades del renacimiento en la oposición entre el mundo denominado moderno que entrañaban las nuevas propuestas de organización social y política que derivan del desarrollo de la burguesía como clase, de la producción burguesa y el mercado consiguiente, que se mostraban más eficaces que el antiguo régimen.

Aunque no es la finalidad de esta investigación, es menester señalar la importancia de identificar al Estado, independientemente de existir diversos estudios sobre el tema. En consecuencia, para obtener el concepto de Estado necesitamos estudiar los hechos que se encuentran en la base del mismo. En la base del Estado, se encuentra una serie de hechos sociales: de relaciones humanas, un conjunto de fenómenos políticos y una serie de relaciones económicas. Estas relaciones son actos del hombre, condicionados por el contenido psíquico propio de la naturaleza anímica de los seres humanos. El Estado es, en consecuencia, una creación humana; consiste en relaciones de voluntad de una variedad de hombres. En la base del Estado encontramos hombres que mandan y hombres que obedecen y que, además de estas relaciones de dominio también tienen entre sí relaciones de igualdad.

Si analizamos ese sustrato del Estado vemos que los hombres que se relacionan entre sí para formarlo se encuentran viviendo en un territorio, el del Estado; pero este territorio tiene tal sentido de territorio del Estado cuando lo relacionamos con los hombres que lo habitan, por sí solo es un espacio más, lo abstracto que significa el término.

Por esa razón, puedo afirmar categóricamente que en la etapa actual, la concepción del Estado no puede ser definida, ni entendida completamente, si no se incluyen las llamadas *relaciones estatutarias de Mercado*, es decir, el factor económico emerge como un elemento indispensable en el accionar estatal; dentro de los elementos del Estado, no se puede dejar a la economía fuera, debido al grado de monetarización en que se circunscribe el Estado en su relación con la sociedad civil. El sistema político mexicano está basado en un sistema de economía mixta, en el que por una parte se evitan todos aquellos actos que

vayan en detrimento de la economía de las clases populares, se evitan los monopolios, se fomenta la libre competencia y en casos de excepción, el principio de Estado monopoliza determinados artículos, esencialmente los de consumo popular para evitar su acaparamiento por unos cuantos, así como para regular el que su precio sea accesible a todos los grupos y clases económicas.

En política y administración pública, hablar respecto al Estado es implicar el campo de desenvolvimiento de ambas disciplinas, las cuales funcionan como el motor y orientador, en este respectivo orden, de las actividades económicas.

El criterio de unificación para formar el concepto del Estado en relación con el fin, o unificación teleológica significa que, el mismo fin u objeto que se persigue puede servir de criterio unificador de un conjunto de hechos variables y que, tomados en forma aislada, son diferentes. Por ejemplo, en el mundo social es factible unificar las relaciones humanas cuando ellas persiguen un mismo fin: hay actividades humanas de orden cultural y el fin cultural que persiguen puede unificarse: toda actividad del grupo humano que asiste a una universidad está unificada por el fin cultural que persigue. Por tanto, puede considerarse el fin como un principio unificador de todas las relaciones humanas, pues hace que se consideren dentro de un mismo molde las acciones que se encaminan a obtenerlo. Por el fin dividimos la diversidad de agrupaciones y por él agrupamos la sucesión no interrumpida de nuestros actos en varias unidades.

En las relaciones de causalidad, principio-fin, la mayoría de las veces se produce un efecto circular en donde causa y consecuencia se confunden; el medio puede ser fin, siempre que cumpla una meta, el fin puede ser medio, si aspira a otra meta. Si pensamos en el Estado, vemos que tanto las relaciones de causalidad como la unidad teleológica (estudio de los fines y de la finalidad), sí son características del mismo; esto es, la sociedad vive bajo el cobijo del Estado y el Estado se retroalimenta de la sociedad en la toma de decisiones, es decir, se establece una relación causal que persigue un fin dado: **EL ORDEN POR EL ESTADO Y LA CONVIVENCIA POR LA SOCIEDAD.**

Los mismos fines perseguidos por la comunidad de hombres que se agrupan políticamente los unifica, hacen nacer una unidad colectiva o asociación, y así, puede considerarse al Estado como una unidad de asociación. Esta unidad está limitada por los fines que son peculiares al Estado; fuera de ellos, sólo encontramos al hombre individual, libre. Pero cuando se unifica con los demás persiguiendo un fin político, forma el Estado. No deja ser sorprendente que, desde diversas perspectivas, se insista en este mismo concepto, citaré a tres autores: Arendt con "La condición humana"; "Verdad y Método" (1960), la obra más destacada de Gadamer y; "Teoría y Praxis", una de las primeras obras de Habermas. Cabe observar que las tres obras fueron publicadas en el mismo lustro.

Para una mejor concepción de los contrastes, anticiparé un cuadro comparativo:

Aristóteles	sophia - episteme phroneris tekhne	tehorema praxis poiesis
Heidegger	Darein Vorhandenheit Zuhandenheit	praxis theoria poiesis
Gadamer	phronesis (equivalencia de Estructura)	praxis = actuar hermenéutico
Arendt	praxis poiesis	acción fabricación (unidad)
Habermas	Kommunikatives Handeln Zweckrationales Handeln acción { estratégica instrumental	praxis poiesis

Con lo anteriormente escrito, resulta evidente y bastante claras las afinidades entre la asociación (theoria), agrupación (praxis) y unidad (poiesis).

Por lo tanto, la intensidad, entendida como la unidad en tanto fines perseguidos, de las asociaciones humanas es distinta según la fuerza y los fines de la asociación. Tal intensidad es mínima en las asociaciones privadas, aumenta en las asociaciones públicas y alcanza un mayor grado en el Estado, pues éste es la organización más perfecta. Dentro del Estado se encuentran todas las demás asociaciones, siendo la unidad más amplia, naturalmente dentro de la esfera política, pues en la esfera espiritual la unidad más amplia es la Iglesia. Situación que se presenta por la intensidad de los símbolos que se manejan: el Estado, como unidad política, utiliza los himnos, la bandera y el escudo; la Iglesia, la figura de un ser divino.

El Estado a través del **orden jurídico** da fuerza a las demás asociaciones que se encuentran dentro del mismo, e igualmente, absorbe a los individuos que se encuentran dentro de su ámbito de poder. Entonces, este criterio teleológico, o de la finalidad perseguida, sirve como criterio unificador de la variedad de las relaciones humanas que se encuentran en la base del Estado; no obstante que tomadas aisladamente sean diferentes, tienen la nota esencial característica de estar encaminadas a la realización del mismo fin.

Dentro del Estado existe el **territorio**, es decir, su ámbito jurisdiccional de validez, el cual se puede señalar como un criterio unificador no absoluto. El territorio es el fundamento exterior de la unidad asociativa del Estado, que no es la causa de la unidad, pero que se da cuando existe. El Estado así, tiene un dominio limitado en el espacio dentro del cual sólo él ejerce el poder público.

Desde este punto de vista podemos hablar del Estado como *la unidad de asociación de hombres en un territorio*. Afirmación no absoluta, porque los nacionales en el extranjero, que no están asentados en territorio nacional, tienen obligaciones respecto a su Estado; a tal grado, de defender en un conflicto armado el territorio en el cual no se encuentran, pero al que los une su cultura.

Además del territorio, en el Estado encontramos otro elemento: el poder. Si examinamos las relaciones que existen en el Estado, una gran parte de ellas son relaciones de dominio, de voluntad de una parte que se impone a otra. El Estado según Georg Jellinek tiene poder de mando: mandar, dominar, significa tener la capacidad de imperio, es decir, obligar sin ser obligado, siempre dentro del marco jurídico. Este poder ilimitado e incondicional sólo lo tiene el Estado, además de que no deriva de otro, sino que lo tiene originariamente de sí mismo. Políticamente no hay unidad superior al Estado. El poder resulta así un factor decisivo en la creación y mantenimiento de la unidad de asociación. En consecuencia, el Estado *es la unidad de decisión dotada originariamente del poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio*¹.

Esta primera definición de Estado, no es una síntesis mental o ficción, sino que tiene un correlativo con la realidad y este correlativo pretende tener las características del Estado mexicano, para así poder ubicar dentro de este contexto el papel que desempeña la administración pública junto con la política en el desarrollo de la vida nacional.

1.1. El concepto de Estado y su definición.

El concepto de Estado constituye uno de los más complejos objetos de estudio a los que ha hecho frente la ciencia política, desde los tiempos clásicos. A lo largo de la historia de esa ciencia su noción ha revolucionado, transformando tanto su contenido como método de análisis. Existe una rama de las ciencias sociales dedicada exclusivamente a conocer lo *cosa estatal*, que se denomina la Teoría General del Estado; una de cuyas partes fundamentales es la discusión de las diversas teorías que intentan explicar su significado. De manera general, estas teorías se pueden agrupar en tres grandes grupos:

1.- **Teorías organicistas.** Son aquellas que consideran al Estado como un ente similar a los seres vivos; en este sentido, el Estado tendría una personalidad propia, distinta a la de los individuos que lo integran; asimismo, estaría dotado de capacidad de discernimiento,

¹ Porrúa Pérez, Francisco. *Teoría del Estado*. Porrúa. México, 1993. P. 197.

voluntad y habilidad para ejecutar acciones complejas. Su desarrollo histórico sería similar al desarrollo biológico de los seres naturales.

2.- Teorías sociológicas. Entienden al Estado como una unidad colectiva o de asociación. En la antigüedad el Estado era visto como una unidad permanente de hombres asociados, es decir, una unidad colectiva. Las tesis actuales sostienen que es una comunidad con características especiales; reflejadas en la unidad de asociación, la cual consiste en que una variedad de individuos se ponen en comunicación con objeto de perseguir un mismo fin, de tal forma que la voluntad de la comunidad es por obra de los miembros que la integran, así como del poder de los órganos o instituciones directoras.

Dentro de las teorías sociológicas podemos incluir a la teoría marxista. Para el marxismo, el sistema capitalista se caracteriza por la dualidad dialéctica del Estado y la sociedad. Sociedad y Estado son entes distintos en la medida en que esta diferencia implica la autonomía entre ambos; autonomía que es relativa y que se manifiesta en su existencia como producto de las contradicciones de clase que la sociedad misma ha sido incapaz de superar. El Estado, aunque tampoco las supera, al menos si contribuye a refrenarlas, aminorarlas con el fin de que la sociedad no se destruya en su lucha. Para ello, el Estado se sobrepone por encima de la sociedad y adquiere una identidad separada, pero en relación directa y condicionada por la misma. Se separa de la sociedad porque situándose con relativa autonomía de la lucha de clases, a final de cuentas el Estado es una creación de la sociedad, puede combatir los conflictos incluso cuando él mismo esté envuelto en ellos; esto último se explica con la presencia siempre de un grupo dominante que hace valer sus propios intereses.

3.- Teorías jurídicas. Son las que han tenido mayor aceptación entre los estudiosos de la teoría general del Estado, se pueden clasificar en dos grandes grupos, según Norberto Bobbio: I) aquéllas que sostienen la personalidad jurídica del Estado, enfoque positivo; II) aquéllas que identifican al Estado con el derecho, es decir, proclaman la unidad entre el Estado y el derecho, enfoque negativo.

Desde el punto de vista jurídico el Estado es una cierta forma adoptada por una nación o, por lo menos, por las poblaciones que han arribado al estadio del parentesco moral nacional; la forma del Estado se reduce a una centralización política y jurídica; un gobierno central se superpone a la multiplicidad de los poderes nacionales y solo un derecho llega a sustituir a la multiplicidad de costumbres nacionales; existen en consecuencia, unidad de gobierno y unidad de derecho; la centralización se realiza por la doble acción del poder estatal y la idea del Estado mismo.

El análisis de los elementos del Estado nos proporciona la expresión de la definición analítica del concepto del Estado, el cual queda de la siguiente manera: *El Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público de sus componentes, basada en una cooperación social entre quienes aplican el poder y quienes se sujetan a él*². Así pues, el Estado es la figura representativa de la proyección en las relaciones que se establecen orgánica y funcionalmente entre una parte gobernante y una sociedad.

1.2. Los elementos y las funciones del Estado.

El análisis de la definición nos arroja como resultado los siguientes elementos, propios del Estado:

1. La presencia de una *sociedad humana* como género necesario e indispensable para la formación del Estado, ya que sin el hombre no existiría forma de vida, mucho menos de asociación.
2. Un *territorio*³ que sirve de asiento permanente a la sociedad, como el espacio delimitante y condicionante de su desarrollo.

² Idem. P. 198

³ Al referirnos al territorio, cabe hacer la precisión que se contempla a las tierras, aguas, bosques, espacio aéreo, entre otros elementos más, situados en los límites del territorio nacional y de acuerdo a la extensión y términos que fije el derecho internacional.

En el caso del Estado mexicano, la propiedad, características y límites que comprende el territorio, se encuentran plenamente validados e identificados en el artículo 27 de la Constitución Política.

3. Un *poder público*, es decir: soberano, en el seno de esa sociedad, que imponga y haga valer la decisión adoptada, incluso por la fuerza.
4. Un *orden jurídico* creado, definido y aplicado por el poder estatal, sustentado en una Constitución, y que estructura a la sociedad que está en su base, para la sana y pacífica convivencia de los hombres.
5. Una *finalidad o teleología* específica del Estado, que consiste en la combinación solidaria de los esfuerzos de los gobernantes y gobernados para obtener el bien público.
6. Un *orden económico*, es decir, el control sobre las relaciones productivas, comerciales y financieras para el logro y establecimiento de una equidistribución de los recursos.

De las observaciones anteriores podemos darnos cuenta que el Estado presenta las siguientes características esenciales:

- ◆ **Soberanía** como adjetivo del poder, pero calificando al Estado mismo en su unidad total como autónomo en sus decisiones; partiendo de la base de que al interior de su territorio y de su población logra hacerse respetar por el derecho y en su caso por coerción.
- ◆ **Personalidad moral y jurídica**, por ser el Estado un ser social con posibilidad de tener derechos y obligaciones.
- ◆ **Sumisión al derecho** que significa la necesidad de que la estructura del Estado y su funcionamiento se encuentren regulados por el orden jurídico imprescindible: la Constitución, que permite al Estado ejercer su soberanía.

Respecto a las **funciones** del Estado, Herman Heller afirma que: *La función del Estado, determinada por el territorio, se hace pues, necesariamente en el momento en que se llega a una cierta etapa caracterizada por el sedentarismo, y por una división del trabajo muy desarrollada. Esta necesidad de la función estatal, que liga nuestras representaciones y nuestros actos, hace que no podamos considerar al Estado como una creación del arbitrio*

*humano; no se opone, en cambio, a que en él veamos el producto necesario de la voluntad humana, actuando en una situación cultural y natural dada*⁴.

*La función del Estado consiste en la organización y activación autónomas de la cooperación social territorial, fundada en la necesidad histórica de un status vivendi común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica, la cual, en tanto no exista un Estado mundial, aparece delimitada por otros grupos territoriales de dominación de naturaleza semejante*⁵.

Así pues, podemos afirmar que la función o funciones del Estado se encuentran íntimamente ligadas a la voluntad de decisión humana para formar la sociedad política y desarrollar la actividad económica. Así como, para estructurarla de acuerdo con los fines básicos del grupo concomitante: el bien público o común, la libertad, la solidaridad, el orden, la paz, la seguridad de sus ramas variadas, el respeto a los derechos ajenos (propiedad, posesiones, persona), la cooperación.

1.3. La autoridad o poder público.

El Estado no podría existir ni cumplir sus funciones, mucho menos alcanzar sus fines, sin la existencia en él mismo de un poder: la autoridad.

En esta forma se establece la necesidad de existencia de una institución gobernante en el Estado, y se afirma que la cooperación libre de los individuos es una mera ilusión; para ello necesita tener poder: el que otorga la autoridad. La autoridad por definición está autorizada para dar órdenes. (Ver Figura 1)

⁴ Heller, Herman. Teoría del Estado. F.C.E. México. P. 227.

⁵ Idem, p. 228

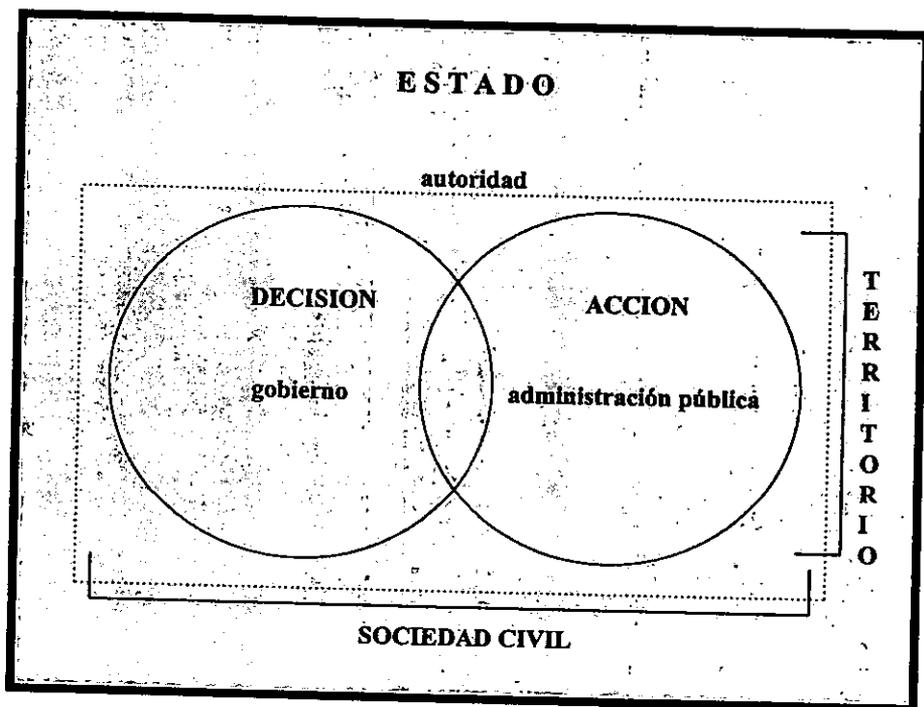


Figura 1. El Estado desde el punto de vista de la correlación sociedad civil versus autoridad.

Sin embargo, la organización administrativa se puede diferenciar de la fuerza a través de dos características del Estado en su evolución histórica: El imperio y la soberanía. En virtud del imperio, el Estado puede imponerse material y jurídicamente sobre la sociedad a la que regula y ordena. Desde el punto de vista material, la posibilidad del imperio radica en la fuerza, que actúa como mecanismo de sanción del derecho. Es decir, como el instrumento que asegura en última instancia, el acatamiento a las normas jurídicas de modo que cuando la obediencia no se produce, actúa la fuerza obligatoria de la violencia que se aplica como castigo. En virtud de la soberanía, se hace la defensa de los intereses nacionales ante los extranjeros.

Sobre esas bases podemos distinguir a la llamada función policial, cuyo sentido es mantener en buen estado de funcionamiento la eficiencia y la eficacia de la norma, las cuales tienen propósitos internos, es decir, no extraterritoriales (*Policía-Guardián*).

En el caso de la formalización orgánica que ocurre en el plano militar, por norma general ya no se tiene en cuenta al orden interno, sino la seguridad del Estado con respecto a factores externos que la amenacen o la agredan, y en esto consiste la diferencia básica entre lo militar y lo policial. Lo que la fuerza armada militar garantiza es el principio de soberanía que impide a cualquier otro poder distinto del Estado exigir obediencia en el ámbito territorial del mismo, y en caso que así lo cubriere, aplicar la fuerza militar indicada. El caso de la *policía guardián* es en referencia al orden establecido entre los miembros de la sociedad, es decir, hacer respetar el orden jurídico regulatorio de las conductas humanas.

La autoridad tiene que definir las actividades positivas y negativas susceptibles de cumplir la función del Estado. Pero **una orden que no pueda imponerse es una orden dada al vacío**, carece de efectividad. Por ello, la autoridad llamada a mandar debe tener el derecho de obligar a la obediencia de sus órdenes. Y en esto consiste la primer tarea en que se manifiesta la autoridad.

Este aspecto consiste en formular mandatos exigiendo que se realicen o no actividades en tal o cual sentido, para la conservación del Estado y para el logro de sus fines y cumplimiento de sus funciones.

La segunda tarea de la autoridad, aparece cuando ésta organiza los servicios públicos destinados a ayudar o suplir la actividad de los particulares en vista de la obtención del bien público.

La primera tarea es el **gobierno**, propiamente dicho. La segunda es la **administración**. El **gobierno** es la dirección general de las actividades de los ciudadanos en vista del bien público en todos sus aspectos. Es pues, la decisión de realizar un acto. La **administración**

es la función organizadora de los servicios públicos de dirección, ayuda y suplencia de la actividad de los particulares. Es la acción que efectúa el acto.

Estas dos tareas se implican mutuamente, son concluyentes. El gobierno es imposible sin la administración y ésta requiere un gobierno que asuma la dirección de los servicios públicos que la sociedad demanda. Significa que si únicamente vemos el aspecto de la autoridad como administración, el Estado no sería completo en sus mandatos, pues se está desconociendo el aspecto de gobierno de la misma autoridad para organizarlos y vigilarlos.

Gobierno y administración son, en consecuencia, una unidad complementaria.

1.3.1. El Gobierno.

El gobierno es esencialmente la decisión por la cual la autoridad impone una línea de conducta, un precepto, a los individuos. Los gobernados son los habitantes del Estado, nacionales y extranjeros, que se encuentran en el territorio estatal.

La actividad de la autoridad en su aspecto de gobierno es dar órdenes, tomar decisiones. Puede proceder por vía de sugestión, pero sólo supletoriamente. Su misión principal es ordenar. Naturalmente que esas órdenes no deben ser arbitrarias, sino que han de dirigirse hacia la consecución del bien público.

El campo propio de esas órdenes se extiende a todas las materias que integran el bien público, materias que de cerca o de lejos, en el orden de los fines o de los medios, se refieren al cumplimiento de las funciones del Estado.

Se trata de relacionar a los individuos entre sí y a éstos con los órganos del Estado, o bien, de relaciones entre distintos sectores de gobierno.

El ordenar cubre normalmente todo el campo delimitado por los fines de la agrupación política. Estas órdenes de la autoridad pueden revestir diferentes características. A veces son generales, dictadas a priori, para todos o para determinado grupo, en forma abstracta. Estamos en presencia entonces de leyes, reglamentos, jurisprudencia y, en forma supletoria, de las costumbres y la doctrina. Pero los mandatos también pueden ser particulares; el gobierno puede tomar una decisión en vista de un caso concreto; entonces, estamos frente a las sentencias, las concesiones administrativas y, en general, los actos administrativos en sentido estricto; las leyes, por su parte, revisten el carácter de ser imperativas y supletorias.

Si entendemos al gobierno como el grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en el ejercicio del poder, esta definición es aplicable tanto a los casos en que el gobierno es soberano como en aquéllos en que no lo es. Sin embargo, a la que esta tesis hace referencia es al gobierno soberano, que consiste en un grupo de individuos que comparten una responsabilidad determinada en el mantenimiento y la adaptación de una comunidad nacional autónoma, en beneficio de la cual ejercen el monopolio del poder coactivo legal.

Gobierno, idiomáticamente significa: conducir, dirigir; no obstante, la apreciación sobre el gobierno puede variar e incluso llegar a versiones contrapuestas del mismo. Lo anterior se debe a varios aspectos: la gran diversidad de enfoques, la variedad de métodos de estudio y principalmente, al carácter histórico determinado que asume el gobierno en un momento dado en el ejercicio del poder de una clase, sobre el conjunto de una sociedad concreta, también históricamente determinada. En este sentido, la noción de gobierno varía sustancialmente dependiendo de la forma material de productividad de los hombres en una fase específica de las fuerzas productivas. La productividad material de los hombres provoca un nivel específico de división del trabajo, división que se representa directamente en la creación y desarrollo de instituciones orgánico-funcionales, lo que se denomina **régimen político**. Así, a una forma determinada de organización estatal del régimen político, a un nivel determinado de división del trabajo en la sociedad, corresponde un determinado nivel de organización política del Estado.

El gobierno mediante sus instituciones viene entonces a normar las relaciones y la actividad de los individuos, al tener la forma de un órgano de poder general que se caracteriza por observar el cumplimiento de las leyes, que él mismo elabora, ejecuta y juzga en beneficio de la sociedad misma, y en última instancia puede hacer uso de la fuerza pública para el logro de dicho objetivo. En síntesis, **el gobierno es el ejercicio del poder del Estado en la sociedad.**

El gobierno, sin perder su carácter de fuerza única, tiene una doble función que realizar: por un lado, al llevar a cabo su política exterior, atiende a los intereses de otras naciones para armonizarlos con los del país que representa, dando lugar al intercambio comercial, tecnológico y cultural, así como de idiosincrasia, lo que permite afianzar la seguridad del Estado nacional a través de la defensa de la soberanía; por otro lado, desarrolla las necesidades más apremiantes y generales de la población, buscando en general el bienestar social y el progreso de la nación.

De eso, observamos que la primera tarea de la autoridad se confunde con la misión del derecho positivo en sentido amplio y que comprende reglas generales y funciones concretas o administrativas. La autoridad está en aptitud de crear el derecho positivo, por lo que podemos distinguir que la política, en este caso a través del Estado, como ciencia del poder se sitúa por encima del derecho, al ser ella su creadora.

El derecho en esta forma nace del aspecto de la actividad de la autoridad que hemos considerado como gobierno, el cual a su vez es el elemento distintivo de la política.

Esta función de elaboración del derecho en su aspecto formal por medio de las órdenes que dicta el Estado, se ve condicionada por la orientación hacia la consecución del bien público, situación que trae consigo la soberanía del mismo Estado.

El Estado se ve precisado a fijarse la necesidad de buscar el fundamento de sus decisiones en las normas que rigen la conducta humana, especialmente desde el punto de vista moral. La autoridad no podrá hacer que reinen el orden y la paz, si no comienza por concebir las relaciones de los hombres entre sí sobre las bases de justicia y de solidaridad definidas en la moral social. Esto es, la fuente material del derecho positivo, debe ser el siempre el derecho natural, entendiéndose como el ordenamiento recto de la conducta de los hombres, que deriva de su peculiar naturaleza individual y social, y el encargado de hacer respetar estos preceptos será la autoridad, representada en el gobierno, el cual decidirá el cauce del asunto social, económico o político de que se trate.

Por otra parte, la autoridad, como una de las figuras de poder, necesita para gobernar de la fuerza material, que le permita llevar a efecto obligatoriamente sus decisiones. Pero esta fuerza debe estar encaminada hacia los fines y las funciones que debe cumplir el Estado.

La fuerza no siempre justifica éticamente el uso del poder. No obstante, el gobierno que por principio o por debilidad no haga uso de ella, cuando el bien público lo justifique, estará faltando a su deber, que toda sociedad le otorga. El gobierno es el aspecto formal de la autoridad, que se manifiesta concretamente en las decisiones de carácter particular, tomadas en vista de casos concretos que la autoridad resuelve dirigiendo la marcha del Estado.

Dentro de la teoría política de la división de poderes, que es la más aceptada en los últimos tres siglos entre las naciones, se plantea que el Gobierno debe dividir sus funciones en tres, a fin de mantener un eficaz equilibrio político y social, evitando así, el absolutismo y el abuso del poder. Estos poderes son: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

1.3.2. División del Poder Ejecutivo.

Tanto el gobierno como la administración pública se encuentran dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, éste es su lugar de aplicación y desenvolvimiento.

El Poder Ejecutivo, que era considerado por Montesquieu de manera unitaria, ha sido dividido en poder político o de gobierno y en poder administrativo, aun cuando no sea posible desligar esas funciones, pues si el gobierno procura la realización de los fines del Estado, la administración se encamina directamente a realizar, es decir: a la acción de esos fines.

En realidad, no se trata de una distinción esencial que permite dividir tajantemente al Ejecutivo en poder político y poder administrativo; es la misma función del Estado, considerada desde distintos ángulos de vista, sólo hay una diferencia de grado: el poder político o de gobierno fija los lineamientos fundamentales de la acción del Estado, su orientación general, y el poder administrativo, como una faceta de ese mismo Poder Ejecutivo, se encarga de la realización práctica de los programas formulados.

No obstante podemos señalar que, no existe una división tajante de poderes, lo que existe es una flexibilidad en la separación de los poderes, o bien, en el reparto de las competencias.

De acuerdo con el pensamiento de Montesquieu, los poderes corresponden de manera absoluta y tajante a órganos diferentes. La atención de sus respectivas funciones y su separación aseguraba el equilibrio de los poderes y evitaba las interferencias de competencias.

En la actualidad, esa concepción rígida de la división de poderes obstaculiza la marcha del Estado moderno, cuya actividad requiere un mejor entendimiento de las relaciones entre los órganos del Estado y una mayor flexibilidad en la contribución de las funciones que les corresponden. Lo cual ni significa que se pretenda terminar con el concepto de la división de poderes, puesto que se debe continuar atribuyendo a los órganos tradicionales las funciones específicas que se las ha asignado históricamente; pero en vista de las necesidades prácticas, se vuelve flexible esa atribución y se le conceden, además de sus funciones específicas, otras que son substancialmente diferentes y que tienen un contenido distinto a aquéllas que les corresponden de acuerdo con su denominación formal.

La tarea fundamental de los poderes siempre será la correspondiente al desarrollo de las actividades específicas que derivan de su denominación formal:

- La actividad fundamental del Ejecutivo será la realización de actos administrativos.
- La actividad fundamental del Legislativo será la creación de normas jurídicas de observancia general.
- La función fundamental del Judicial será la aplicación de las normas jurídicas a los casos concretos.

Esto es, la existencia de los tres poderes fundamentales se conserva: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, mas no con la rigidez original de la doctrina de Montesquieu, sino con cierta permeabilidad en sus funciones.

El problema radicaría en definir si esos tres poderes fundamentales deben considerarse en un mismo nivel o si alguno de ellos debe tener preponderancia sobre los otros. Si se prescinde de toda valoración política y se toma en cuenta únicamente el aspecto jurídico, la tesis más acertada es la de la igualdad entre todos los poderes por la misma importancia de sus funciones y la necesidad de su coordinación en el mismo plano; no obstante, el equilibrio político entre los tres poderes marca preponderancia al Ejecutivo sobre los demás, por la sencilla razón que el uso del criterio político en la aprobación de una ley o en su aplicación es una necesidad constante de gobierno como uso del poder.

En la práctica, este problema debe ser solucionado por los textos constitucionales, que lo tratan de distinta forma de acuerdo con los diferentes regímenes de gobierno existentes. Sin embargo, las circunstancias históricas y políticas, e incluso la calidad y naturaleza de mando particular que corresponde a cada uno de los titulares de los poderes proporciona mayor preponderancia al Ejecutivo.

La anterior aseveración resulta cierta en países como México, en donde el Presidente de la República, investido del Poder Ejecutivo, tiene un poder infinitamente mayor por sobre los demás poderes, debido a las facultades históricas que las leyes mexicanas le han otorgado a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, particularmente en el artículo 89.

Cabe precisar que el poder del Estado, su soberanía, es único e indivisible, simplemente se distribuye en diferentes órganos para su ejercicio a través de la repartición de competencias específicas pero no excluyentes.

1.3.3. La Administración Pública.

El otro aspecto de la autoridad es la administración. La autoridad identificada como tal en el papel de la actividad política, no se limita al gobierno, como aspecto formal; no se concreta a dirigir y coordinar actividades en vista de los fines sociales que los ciudadanos exigen, sino que también se manifiesta por medio de la **administración pública**, a través de la puesta en marcha del ejercicio del poder, es decir, se manifiesta por medio de la acción misma en la concreción de las instrucciones giradas por el poder político y demandadas socialmente.

También hay que considerar la relación entre la administración y los administrados⁶. Administrar es proveer por medio de servicios a la satisfacción de los intereses y valores que se consideran incluidos en la esfera del Estado y del bien público.

La autoridad en el aspecto de administración tiene diversas tareas por realizar. En primer término, debe hacer la selección de los intereses que merecen ser administrados y delimitar el campo en el que habrá de desarrollar su función de administración, lo que en términos

⁶ Blochlaine, Francois. *Profession Fonettonnaire*. Ed. Seville. France. 1990.

cualitativos significa la planificación de las actividades. Seleccionado este campo y fijados aquellos intereses que merezcan ser administrados, debe en segundo término organizar los servicios encargados de administrar esos intereses, estimulándolos y controlándolos en sus funciones.

En tercer término, debe vigilar la coordinación de los distintos servicios para que, no obstante la diversidad de intereses existentes, tome en cuenta que todos ellos se han de enfocar hacia la realización del bien público.

Los servicios públicos, cualquiera que sea su estructura, se componen siempre de un doble elemento: un conjunto de personas ligadas entre sí por el vínculo del servicio y sometidas a la disciplina del mismo, y un conjunto de bienes que están establecidos en relación con ese servicio.

1.3.4. La función administrativa.

Desde el punto de vista del derecho administrativo, la función administrativa se dirige a satisfacer una necesidad concreta, a obtener el bien y la utilidad que la sociedad demanda; a diferencia de la función jurisdiccional, sus características principales radican en que la administración pública es parte interesada en las situaciones jurídicas en las que interviene, en cambio, la actividad del órgano jurisdiccional se encuentra colocada por encima de las partes en el proceso. La administración toma parte directa, es sujeto de relaciones con los particulares. **El objeto de la administración pública es la satisfacción de los propios intereses y de los colectivos; el objeto de la jurisdicción es la tutela objetiva del ordenamiento jurídico por medio de la aplicación de la norma al caso concreto.**

La función administrativa tiene por contenido principal las actividades del Poder Ejecutivo, las cuales son bastante complejas. Comprende la actividad propiamente ejecutiva o de gobierno, encaminada a la actuación directa de las leyes, y la función administrativa, propiamente dicha, que cuida de los asuntos del Estado y tiende a la satisfacción de los

intereses y necesidades de la colectividad. Y, por último, corresponde también al Poder Ejecutivo la función política de coordinación de las facultades del gobierno y de la alta dirección del Estado.

Según la doctrina rígida de Montesquieu, para conservar el equilibrio derivado de la estricta división de poderes, de acuerdo con la función legislativa, correspondería sólo al órgano legislativo el proporcionar las directrices del Estado, quedando a su cargo todas las iniciativas que después se encargaría de realizar el Ejecutivo. Sin embargo, las necesidades de la vida práctica del Estado, siempre constantes y dinámicas, requieren que el Ejecutivo tenga autonomía y libertad de iniciativa para enfrentarse a los problemas, lo que en términos reales ha propiciado la manifestación del presidencialismo, como sinónimo del uso y, en ocasiones, abuso de esa libertad en la toma de decisiones y su implementación.

En la actualidad, la mayoría de las soluciones a los problemas contemporáneos implica, necesariamente, la acción gubernamental. La superioridad de la administración pública frente a todas las instituciones sociales le permite incorporar a su gestión las cada vez más crecientes y mayores demandas de la sociedad nacional e internacional.

De este modo, las funciones tradicionales de la administración pública se han extendido, sufriendo un cambio cualitativo: *las relaciones internacionales* han multiplicado el número de contactos y tipo de intercambios entre los países; *las funciones de mantenimiento de la ley y el orden* se han modificado conforme a las nuevas condiciones de movilidad, urbanismo, migración y relaciones de la sociedad industrial; *la construcción de obras* supera en tecnificación, dimensión y periodicidad lo hecho en otras etapas del desarrollo humano; *la tributación* ha sufrido un cambio radical para contemplar diversas fuentes y discriminar diversos causantes; la protección y garantía de *los derechos humanos* se ha reconocido para sectores cada vez más amplios de la población; incluso, *la guerra* con su conscripción masiva y utilización de la ciencia y la tecnología ha modificado por completo los sistemas de ataque y los conceptos de defensa.

Del mismo modo, la administración pública ha asumido nuevas funciones. En menos de un siglo, la *regularización* económica gubernamental pasó de un expansionismo protagónico de la administración en diversos países del mundo a una contracción eminente que da como resultado una *administración de gestión* reguladora, en sentido estricto, de las actividades de los particulares nacionales y extranjeros. Cabe resaltar que este papel se acrecienta o disminuye a medida que los mecanismos de mercado sean capaces o incapaces de ofrecer solución a la problemática contemporánea, por lo que la administración pública se ve obligada a estimular, pero ya no a sustituir y desplazar en su rol histórico, a la empresa privada a través de la diversificación de la economía y del estímulo a la productividad.

En el campo del *bienestar social*, el incremento de las demandas de la población en este rubro, así como el surgimiento de Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) que dan cabida a estas necesidades y demandas, han generado un impulso a la administración pública para no desatender y mejorar cualitativamente los servicios proporcionados en este nivel de actuación.

Asimismo, las consecuencias negativas del industrialismo ha motivado a que la administración pública asuma la responsabilidad de *controlar el medio ambiente* a través no solo de la normatividad, sino del uso y aprovechamiento de la ciencia y tecnología aplicadas al desarrollo y la conservación del equilibrio ecológico en general, para obtener la *sustentabilidad del desarrollo*.

Los movimientos nacionalistas de los países hoy desarrollados utilizaron las funciones tradicionales del Estado para la construcción nacional. En nuestro tiempo, el Estado por medio de la administración pública también ha extendido sus tareas a la construcción nacional, mediante nuevas actividades que van desde el establecimiento de símbolos nacionales y el logro de la integración nacional, hasta el mejoramiento de la calidad de vida, el crecimiento económico sostenido, la distribución equitativa del producto social, la ampliación de la participación política y la creación de mayores oportunidades de desarrollo individual.

Queda claro que la administración pública tiene una **acción social** que cumplir; la acción administrativa es esa misma actividad social. El gobierno decide y la administración actúa, pero ambos son necesarios y compatibles dentro de la función del Estado, es decir, son un binomio concluyente en la búsqueda del bienestar social, entendido como: un círculo denominado Estado que se inicia con el *Gobierno*, se multiplica con la *Administración* y se concluye con la *Sociedad*, bajo la fórmula: $E = G(A) + S$. (Ver Figura 2)

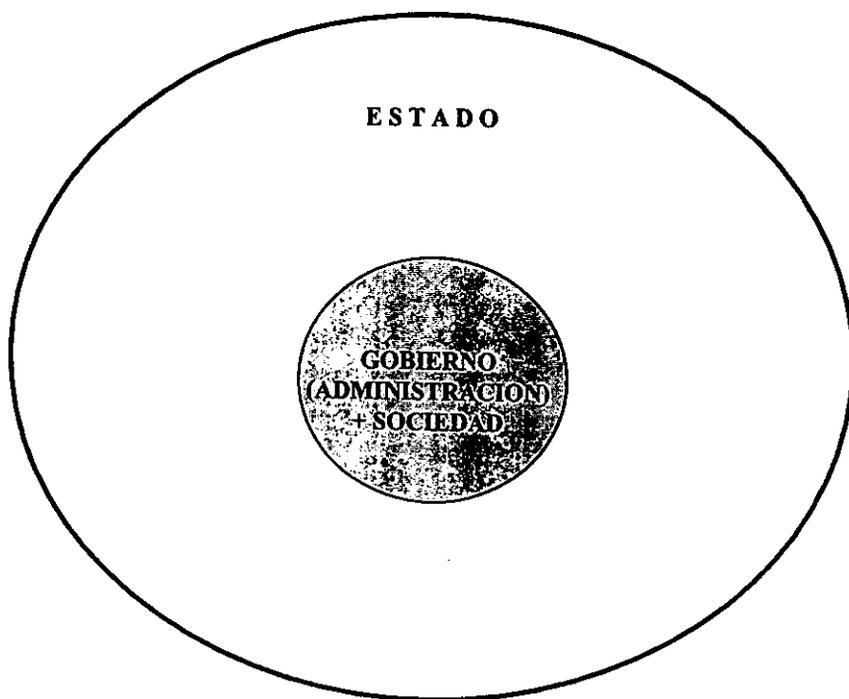


Figura 2. Círculo denominado Estado, el cual se inicia con el gobierno, se complementa con la administración y se concluye con la sociedad.

1.4. El Federalismo.

Un Estado puede ser simple o compuesto. Estado simple o unitario, *consiste de un solo orden válido en todo el espacio*⁷, existe un solo orden constitucional válido en el territorio; no hay un doble régimen jurídico, sólo uno. Estado compuesto o complejo es el que se encuentra constituido por otros Estados o que comprende dentro de sí, como elementos constitutivos diversas entidades políticas menores: puede ser del tipo federal o confederado. Un ejemplo de Estado compuesto es el Estado Federal, que es un Estado que comprende dentro de sí los llamados Estados miembros de la Federación, tales como los integrantes de la República Mexicana o de los Estados Unidos de América, cada uno con sus características propias que distingue a uno del otro.

En la Federación, *a partir de una Constitución, se distinguen dos "centros" de creación y aplicación de normas: el llamado "federal" y el de las entidades federativas, que se multiplica según el número de éstas*⁸, es decir, el Estado federal y los Estados miembros observan la división clásica de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, pero los poderes federales abarcan la totalidad del Estado y los locales, sólo su territorio específico. En la Confederación, varios Estados convienen su unión mediante acuerdo o pacto, pero sin llegar a conformar un nuevo Estado superior a las partes confederadas, cada uno de ellos son libres de decisión salvo en las restricciones escritas en el pacto.

De acuerdo con Jellinek, el Estado Federal tiene su origen en el derecho público interno, surge de la estructuración que hace del mismo el derecho constitucional, su ámbito de desarrollo es una comunidad nacional en un territorio; por su parte, la Confederación tiene su base en el derecho internacional, su ámbito de desenvolvimiento es el plano internacional: distintas comunidades en diferentes territorios.

⁷ Gamas Torruco, José. *Hacia un Nuevo Federalismo*. En: Los Grandes Problemas Jurídicos. Estudios Jurídicos de J. F. Ruiz Massieu. Editorial Porrúa. México, 1995. P. 80

⁸ Idem. P. 79

El federalismo es un sistema en el que se da la existencia de una **autoridad nacional** en todo el territorio y para todos los ciudadanos: suprema dentro de su esfera asignada, y un cierto número de Estados miembros capacitados para ejercer sus prerrogativas siempre dentro de los límites que marca la propia soberanía nacional. Los Estados miembros se circunscriben a la norma máxima de un país: la Constitución, por lo que las facultades no delegadas al Estado nacional en ella misma, ni prohibida para los Estados miembros, quedan reservadas y son de aplicación de estos últimos, generalmente dedicadas al orden y desarrollo local.

1.4.1. Características del Estado Federal.

El Estado federal se rige bajo un orden común que regula y legisla las competencias de la Federación y de los Estados miembros, en un conjunto de normas que, por lo general, se denomina Constitución.

Las características que un Estado Federal debe cumplir, son las siguientes:

1. Un territorio propio, constituido como unidad por la suma de los territorios de los Estados miembros, así como del mar territorial y espacio aéreo de la Federación.
2. Una población, que dentro del Estado miembro forma la población propia del mismo con derechos y deberes de ciudadanía en relación con la entidad local o estatal. Esta población de los Estados miembros, tomada en su conjunto, conforma la población total del Estado Federal. Cabe señalar que, en relación con el Estado Federal, los pobladores del Estado miembro tienen derechos y deberes específicos.
3. Una Constitución, que da sustento y orden jurídico al Estado. Este ordenamiento jurídico de carácter general predomina en el territorio y en la población de cada uno de los Estados miembros.

4. La personalidad del Estado Federal es única. El poder que emana del Estado Federal es supremo e indiscutible. Los Estados miembros gozan de autonomía pero sólo dentro de los ámbitos, espacios de circunscripción, materias y facultades que la Constitución les señala y atribuye.

De las características señaladas, se deja entrever que la supremacía del territorio geográfico donde se asientan los poderes federales es infinitamente superior que la de los Estados miembros; esto significa que su participación se ve limitada por la del poder federal, en cuanto a atribuciones y toma de decisiones. El gobierno de la Federación encarna y representa a la nación en su conjunto y en ella se legitima.

1.4.2. Centralización y Descentralización.

Hay muchos autores que escriben sobre este tema sin tener idea de lo que significa ni de lo que puede significar. Como el problema debe de tener una solución, se proponen algunas definiciones de ambos conceptos.

Gabino Fraga al referirse a la centralización administrativa señala que *existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el Jefe supremo de la Administración Pública*⁹. Por lo que respecta a la descentralización administrativa, señala que se presenta *cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Central*¹⁰.

Por su parte Andrés Serra Rojas señala que, la centralización es un régimen administrativo, un sistema de organización de la administración, que coordina y vincula a los demás órganos públicos, las facultades de mando y decisión se concentran en el Poder Ejecutivo,

⁹ Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 1975. P. 165

¹⁰ *Idem*.

existe una jerarquía administrativa determinada por un control de los órganos determinado de arriba a abajo y de centro a periferia¹¹.

Tanto la centralización como la descentralización son términos que se refieren a un concepto básico de la teoría de la organización y, por ende, a la administración que en ella se ejerce. Nos estamos refiriendo a la dirección y en esa medida a las fuentes de origen de las decisiones.

Centralización: Una organización -en el ámbito de la administración pública- es centralizada si la fuente de origen de las decisiones es una sola y no admite nuevos centros decisionales distintos de aquél. Recordemos que al estudiar planificación y dirección se habló de planificación central y regional, de planificación sectorial y por rama productiva. Recordemos también que en dirección hablamos de política subordinante y subordinada. Cuando una organización es fuerte, es fuertemente centralizada, entonces no genera políticas subordinadas, sino una sola política que es a la vez directiva y operativa.

Descentralización: Una organización puede ser descentralizada, e incluso fuertemente descentralizada si genera políticas subordinadas, si paralelamente también otorga o dota a la organización de diversos centros decisionales, según se trate de políticas subordinadas o de planes operativos diferenciados. Obviamente este segundo tipo de organización (descentralizado) es más flexible y adaptativo a la realidad que el primero (centralizado), que es más rígido. Mientras que en el segundo caso los feedbacks son más inmediatos y directos, en la organización centralizada éstos no pueden retroalimentar adecuadamente al centro decisional único¹².

¹¹ Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo*. México, Porrúa, 1959. P. 511.

¹² Cátedra del Maestro Miguel Escobar Valenzuela de la materia de Teoría de la Administración Pública II. ENEP-Acatlán. 1992. Al respecto, también señala que en México, la descentralización legalmente se entiende como el traspaso de funciones y recursos de la Federación a las entidades y de éstas a los municipios.

La ejecución de la política sectorial se lleva a cabo a través de las instituciones cuyo producto final se aglutina en el sector. Siendo **la administración un proceso de gerencia**, la decisión sobre la naturaleza, calidad y cantidad de los productos de línea institucionales corresponde inmediatamente a los órganos directivos de la entidad y sólo mediatamente a los órganos superiores, respecto a los cuales la institución puede encontrarse en distintos grados de dependencia, por lo que conlleva implícito el planteamiento de la descentralización.

En consecuencia, se puede afirmar la existencia de tres niveles o grados de independencia institucional respecto de una autoridad superior: a) Autonomía o descentralización política, b) Descentralización administrativa y, c) Desconcentración. Las dos primeras se pueden entender de la siguiente manera:

- a) *Autonomía o descentralización política. Es la que el ordenamiento jurídico supremo del grupo social -la Constitución- otorga a ciertas instituciones para decidir por sí mismas sus fines últimos; típicamente esta autonomía política corresponde a los niveles constitucionales de gobierno. En el Estado Unitario, el Gobierno Central y el Municipal definen sus fines últimos con independencia uno del otro, sin perjuicio de la intervención que por la vía financiera suele otorgarse al primero sobre el segundo, y que no desvirtúa el principio de que los municipios pueden dedicar sus recursos propios a producir los que -sujetos a la carta política o legislación orgánica correspondiente- interpretan como fines exigidos por la comunidad local. En el régimen federal son tres, en vez de dos, las esferas de autonomía política, cada una respecto de las demás.*
- b) *Descentralización administrativa o descentralización propiamente dicha. Es la autoridad delegada por el poder político para que la gerencia institucional interprete con flexibilidad variable la cantidad y calidad de sus fines institucionales en -cuya naturaleza ha quedado sin embargo, prefijada, más o menos genéricamente por dicho*

poder- y para que se ajuste a normas y procedimientos de ejecución y control menos rígidos que los impuestos a las entidades centralizadas para la provisión de insumos; estas entidades constituyen el sector público independiente como subsector que, sumado al Centralizado o Gubernamental principalmente dicho, se integra al sector público nacional¹³.

La descentralización administrativa también es entendida como *la acción de transferir autoridad y capacidad de decisión en organismos del sector público con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía orgánica y técnica (organismos descentralizados). Todo ello con el fin de descongestionar y hacer más ágil el desempeño de las atribuciones del gobierno federal. Asimismo, se considera descentralización administrativa a las acciones que el poder ejecutivo federal realiza para transferir funciones y entidades de incumbencia federal a los gobiernos locales, con el fin de que sean ejercidas y operadas acorde a sus necesidades particulares¹⁴.*

1.4.3. Concentración y Desconcentración.

La concentración administrativa es el *proceso tendente a aglutinar en una área geográfica la actividad gestora de la administración pública federal¹⁵.*

Respecto al tercer nivel -desconcentración- de independencia institucional en torno a la autoridad superior, se puede señalar lo siguiente:

c) Desconcentración. Delegación de autoridad administrativa por decisión del gerente institucional en favor de sus órganos auxiliares o de línea, a los efectos pragmáticos de una mayor eficiencia funcional, recomendable por la naturaleza misma de la actividad o

¹³ Jiménez Nieto, Juan Ignacio. *Política y Administración*. Tecnos. Madrid. 1970. P. 39

¹⁴ *Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal*. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Dirección General de Contabilidad Gubernamental, p. 145.

¹⁵ *Idem*. P. 112.

por la dispersión geográfica del ámbito institucional. Cualquier entidad, centralizada o descentralizada, puede desconcentrar sus órganos a tal fin. Normalmente, en los países de geografía extensa y dificultad de comunicaciones, los Ministerios de Educación, Salud y Agricultura operan desconcentrando su actividad en jefaturas regionales cuyas cabezas se responsabilizan en el área de su región, de toda la función de línea relevante para su zona, limitando así la labor del centro a actividades de planeamiento, coordinación y control. Típicamente también, cualquiera de los órganos auxiliares puede desconcentrar selectivamente algunas de sus funciones cuando su volumen rebasa las posibilidades de una administración eficiente; la oficina de personal del Ministerio de Educación, encargada de administrar varios miles de funcionarios, puede por ejemplo, delegar a las jefaturas regionales la autoridad para clasificar cargos y reclutar, nombrar, capacitar, evaluar o renombrar a empleados técnicos o docentes y, mucho más frecuentemente, a los auxiliares y obreros¹⁶.

Asimismo, la desconcentración administrativa se entiende como el *proceso jurídico que permite al titular de una institución, por una parte, delegar en sus funcionarios u órganos subalternos las responsabilidades del ejercicio de una o varias funciones que le son legalmente encomendadas excepto las que por disposición legal debe ejercer personalmente y por otra, transferir los recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios para el desempeño de tales responsabilidades, sin que el órgano desconcentrado pierda la relación de autoridad que lo supedita a un órgano central. La desconcentración administrativa es una solución a los problemas generados por el congestionamiento en el despacho de los asuntos de una dependencia de gobierno.*

Es un proceso jurídico tendente a erradicar la concentración funcional y operativa de los distintos órganos de gobierno, mediante la delegación de funciones, responsabilidades operativas y recursos a órganos desconcentrados ubicados en las distintas regiones del país, sin que pierdan la relación de autoridad que los supedita a un órgano central¹⁷.

¹⁶ Op. Cit. Política y Administración. Pag. 39.

¹⁷ Op. Cit. Glosario de términos más usuales... P. 145 y 146.

La desconcentración administrativa se da paralelamente a otros procesos originados por el impulso de regiones o bien por la desconcentración misma, éstos son:

1. La desconcentración de la actividad económica, es decir, el *proceso de transferir total o parcialmente las funciones de las actividades productivas y sociales a las diferentes regiones geográficas del país a fin de impulsar polos de crecimiento y aumentar el volumen de satisfactores a la población*¹⁸.
2. La desconcentración industrial, como el *proceso mediante el cual se limita el asentamiento industrial en zonas de alta concentración poblacional a través de un procedimiento normativo que impida su radicación y otorgando incentivos fiscales y financieros a empresas que se asienten en otros municipios o áreas susceptibles para su desarrollo*¹⁹.
3. La desconcentración poblacional, esto es el *proceso mediante el cual se norma y racionaliza los asentamientos humanos incentivando a la población a que se ubique en municipios de baja o media concentración poblacional; es decir, aquéllos donde la explosión demográfica no es alta. Lo anterior se realiza a través de estímulos, generación de empleos remunerativos y la limitación de usos del suelo para vivienda en zonas densamente pobladas*²⁰.

El esquema de sectorización concibe a cada dependencia coordinadora de sector como la unidad que tiene a su cargo tutelar, armonizar las acciones de un conjunto de entidades paraestatales con la idea de coadyuvar a la racionalización del quehacer público en su conjunto.

¹⁸ Ibidem. Pág. 146.

¹⁹ Ibidem. Pág. 146.

²⁰ Ibidem. Pág. 146.

Una de las funciones es integrar la presentación de los planes y programas de las entidades que se agrupan en su sector, ante las dependencias responsables de las decisiones globales.

La cabeza de sector estudia que exista la debida concordancia entre los objetivos y metas individuales de sus entidades, con los generales para cada sector administrativo y los de mayor agrupación incluidos en la programación económica y social. Cada una de estas dependencias coordinadoras, llevan a cabo trabajos que les permiten tener una concepción integral del sector.

1.5. Gobierno y Administración Pública.

En este primer capítulo se han mencionado ya algunas distinciones entre la administración y el gobierno, sin embargo es menester precisar la existencia de algunas otras que nos den el soporte conceptual para el advenimiento de otros elementos que permitan la creación del nuevo modelo de administración pública.

El Estado para poder cumplir con su tarea de explotación y dominio se organiza en el gobierno y para relacionarse con la sociedad actúa como administración pública. Tanto el gobierno como la administración pertenecen a la autoridad que emana del Estado, por tanto la separación o distinción que se realice solamente servirá para establecer la necesidad de coordinación de una y otra parte: **gobierno + administración = Estado.** (Ver Figura 3)

La administración se enfoca hacia la protección de intereses. Es un grado intermedio entre el gobierno y los gobernados. La actividad de la administración se dirige hacia las cosas. El gobierno en cambio, se dirige en forma directa hacia las personas; es decir, aquélla acciona y éste decide sobre qué y a quienes se dirigirá la acción, toma las decisiones.

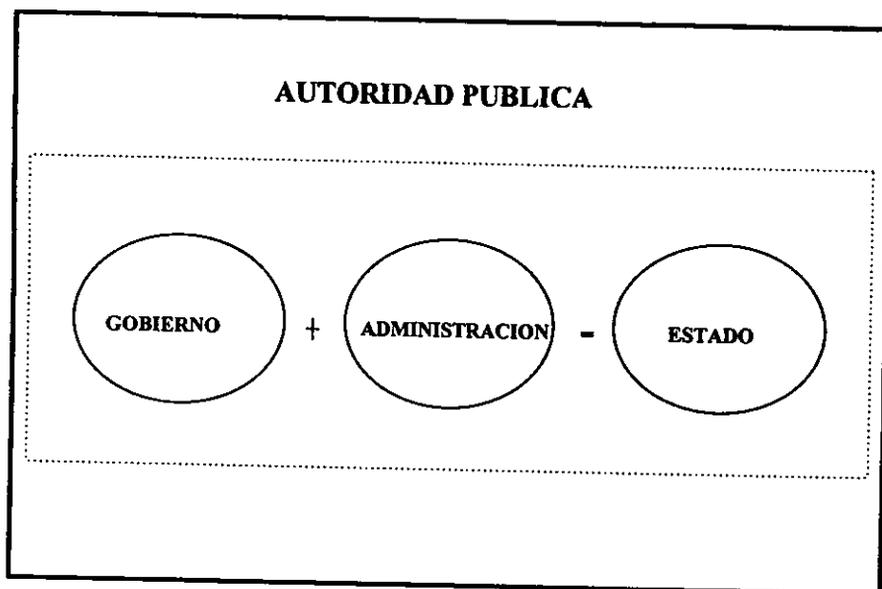


Figura 3. El Estado visto desde su concepción de autoridad pública.

Definida por el profesor Miguel Escobar Valenzuela, la administración pública *es la actividad organizada que se encamina a la satisfacción directa o indirecta de necesidades públicas, política o socialmente definidas*, que implica la identificación del aparato estatal en torno a los requerimientos que la sociedad demanda.

Para Francisco Porrúa Pérez, la administración pública *es la función organizadora de los servicios de dirección, ayuda y suplencia de la actividad de los particulares*, definición que en la actualidad se encuentra fuera del contexto conceptual, debido básicamente a que el proceso se revierte y los particulares son los que suplen actividades públicas a través de ellos mismos, por medio de empresas y de organizaciones no gubernamentales.

Una concepción práctica es la que hace el maestro Patricio Patiño Arias, al señalar que la administración pública *representa aquella parte del Estado que equivale a la acción del*

mismo, en beneficio de la sociedad y del propio Estado en su conjunto; es decir, representa la ejecución de las tareas encaminadas al aparato gubernamental con la finalidad de atender las demandas de los servicios que reclama la población.

Los servicios están en sí mismos constituidos por las actividades coordinadas de determinados hombres, que son los funcionarios obligados a ejercer los mandatos de los superiores y, en último término o primero según sea la relación de causalidad establecida, de su jefe supremo, secretario o ministro, que al mismo tiempo ejerce una función de gobernar propiamente dicha, y a la vez está supeditado a la autoridad del Presidente.

No obstante ese deber de obediencia, los funcionarios se distinguen del común de los ciudadanos por su posición dentro del propio Estado y ante la sociedad misma. Con éstos se entiende el gobierno en forma directa, a través de sus mandatos y disposiciones particulares. Pero tratándose de la administración, una vez que se designa a los funcionarios, el servicio público que se les encomienda camina por sí mismo, en virtud del estatuto que lo rige y, desafortunadamente, por lo mecanizado de la base humana trabajadora.

La función de administrar no es la de gobernar, porque la administración se refiere a cosas, en tanto que el gobierno en su labor fundamental de dirección concierne a hombres, al espíritu. El gobierno decide y dirige los mandatos que la administración se encarga de convertir en acción, de cumplirlos.

1.5.1. Actos de gobierno y actos administrativos.

El Estado en su aspecto administrativo es de mera ejecución de los actos concretos destinados a satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Los actos de gobierno son de índole política, de alta dirección de los negocios públicos.

Esos actos de gobierno, políticos, no son recurribles, es decir, no puede pedirse la revocación de los mismos, en cambio sí lo son los actos administrativos típicos, que presentan las características de revocabilidad, es decir se pueden cambiar o suspender.

El acto administrativo es la *declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa*²¹.

El acto jurídico es la *expresión de la voluntad humana con capacidad para provocar efectos jurídicos, conforme a los requisitos legales establecidos con anterioridad para cada caso*²².

Sin embargo, la distinción absoluta entre actos de gobierno y actos administrativos, es difícil definir en abstracto. No se puede trazar una línea divisoria con perfiles enteramente claros que separe estas dos categorías de actos del Ejecutivo; más aún, se considera que no se pueden ni deben separar en la práctica del poder: de la autoridad.

Algunos autores señalan que los actos de gobierno son aquellos que el Estado realiza por motivos políticos, y todos los demás son actos administrativos. Esta definición tiene el defecto de dejar al arbitrio del poder público el calificar los motivos de su actividad y, en consecuencia, de precisar la naturaleza de los actos resultantes de su actividad.

Otros, pretenden tomar como base para hacer esa distinción las leyes en que se funda la actividad estatal, considerando actos de gobierno los que se deriven directamente de las leyes constitucionales y actos administrativos los que tengan su fundamento en la legislatura ordinaria. Este criterio de decisión tampoco es decisivo puesto que en realidad todas las leyes emanan de la Constitución, por lo que no pueden ir nunca contra sus preceptos en atención a la jerarquía suprema que tienen las normas constitucionales.

²¹ Ibidem. Pág. 20.

²² Ibidem. Pág. 20.

Un criterio más que se utiliza para distinguir los actos administrativos de los actos políticos o de gobierno, es el que considera que son actos de gobierno los que derivan de las facultades discrecionales del Ejecutivo, y actos administrativos son los que tienen que fundarse para su realización en los lineamientos precisos que señalan los reglamentos.

En efecto, los actos de gobierno tienen lugar dentro de las facultades discrecionales del Ejecutivo; pero no es exclusivo a ellos, ya que también existen actos típicamente administrativos que nacen de igual forma del arbitrio del Ejecutivo.

Así, todos los actos políticos, de gobierno, son discrecionales puesto que nacen precisamente cuando el Ejecutivo hace uso de facultades de este orden: pero no todos los actos discrecionales son actos políticos, porque dentro de estas mismas facultades discrecionales podemos encontrar la existencia de actos administrativos propiamente dichos.

Dentro del marco conceptual analizado, el Estado en el ejercicio de poder a través de la autoridad: gobierno y administración, no se puede dividir tajantemente ni separarse en dos: gobierno por un lado y administración de otra parte, sino que forma un todo para llegar a conseguir el bien público y consolidar la soberanía del país, como característica fundamental para la existencia del Estado como tal.

Es necesario, en consecuencia, la cooperación social de todos los miembros del territorio, los cuales serán dirigidos por el gobierno y la ejecución de las acciones que se realicen para su beneficio y el de la propia soberanía del Estado correrá a cargo de la administración. El binomio gobierno-administración se hace presente, necesario e indispensable para el funcionamiento del Estado.

CONCLUSIONES

El presente capítulo tiene como finalidad ubicar que la administración pública se circunscribe dentro del Estado, precisar el funcionamiento de la administración pública, distinguir la evolución que ha sufrido la concepción de Estado y de ahí partir para identificar la nueva visión de la propia administración pública.

El marco conceptual aquí presentado sirve para dar soporte a las ideas de cambio propuestas en los siguientes capítulos, que permitirán formar el conjunto de elementos mínimos necesarios para la configuración de un nuevo modelo de administración pública en México.

La distinción entre Estado con cada una de sus particularidades y la administración pública es una necesidad primera; esto, debido a que al Estado, como globalidad, se inscriben distintas definiciones, tales como: población, territorio, autoridad y, dentro de esta última, la ubicación del gobierno y de la administración pública, como decisor y como unidad ejecutora respectivamente; lo que significa, que el Estado viene a constituir el todo y la administración una parte integrante del mismo.

Por ello, es preciso señalar que las bases para generar la transformación del sector público, están circunscritas, en un primer momento, exclusivamente en el propio sector público; pero las repercusiones que de este cambio se generen incidirán no sólo al ámbito administrativo público, sino a todo el Estado; es decir, en las relaciones que la población adquiera con la autoridad en un nuevo marco económico-territorial, propiciado por ideas tales como: descentralización y/o desconcentración administrativa; medición y evaluación de la gestión pública; dignificación, profesionalización y ética del servidor público; simplificación del marco normativo y, creación de modelos de desarrollo regional, así como un nuevo marco en las relaciones administrador - administrado, en donde el primero será operante de cambio social y el segundo, receptor de beneficio social.

BIBLIOGRAFIA

1. Carré de Malberg, R. **Teoría General del Estado**. FCE. México.
2. Cerroni, Umberto. **Introducción al pensamiento político**. Ed. S. XXI. México, 1990.
3. Dabin, Jean. **Doctrina General del Estado**. Ed. Jus. México.
4. Escobar Valenzuela, Miguel. **Contribución al Estudio del Poder**. Vol. I. Ed. UNAM. México 1988.
5. Escobar Valenzuela, Miguel. Cátedra de la materia **Teoría de la Administración Pública II**. ENEP-Acatlán. 1992.
6. Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo**. México, Porrúa, 1975.
7. Gamas Torruco, José. **Hacia un Nuevo Federalismo**. En: Los Grandes Problemas Jurídicos. Estudios Jurídicos de J. F. Ruiz Massieu. Porrúa. México, 1995. P. 80
8. González Uribe, Héctor. **Naturaleza, objeto y método de la Teoría General del Estado**. Ed. Jus. México.
9. Heller, Herman. **Teoría del Estado**. F.C.E. México.
10. Jellinek, Georg. **Teoría General del Estado**. Ed. Albatros. Buenos Aires.
11. Jiménez Nieto, Juan Ignacio. **Política y Administración**. Tecnos. Madrid. 1970
12. Kelsen, Hans. **Teoría General del Estado**. Ed. Labor. Madrid.
13. Maquiavelo, Nicolás. **El Príncipe**. Ed. Quinto Sol. México.
14. Platón. **La República**. Porrúa. México.
15. Porrúa Pérez, Francisco. **Teoría del Estado**. Porrúa. México, 1993.
16. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal**. Subsecretaría de Egresos, Dirección General de Contabilidad Gubernamental.
17. Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo**. México, Porrúa, 1959.

CAPITULO II

EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

CAPITULO II

EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

El objetivo principal de este capítulo es plantear una retrospectiva de la evolución del campo de conocimiento histórico que presenta la administración pública en México. Es importante señalar que para ello es necesario un análisis del entorno en el que se ha circunscrito el desarrollo administrativo latinoamericano en comparación con las tendencias de los llamados países en desarrollo.

En el capítulo anterior se definió el concepto de administración pública y se identificó su ubicación como componente del Estado, en el presente se procura responder los siguientes planteamientos: ¿Cuál es la relación de la administración pública con otras áreas de estudio? ¿Es posible separarla en disciplinas o campos de estudio diferentes unos de otros, pero como complemento del todo? ¿Cuál ha sido su evolución histórica? ¿Cuáles son sus tendencias a futuro?, así como su distinción en escuelas del pensamiento y modelos de actuación.

En ese sentido, aportar los elementos teóricos de la administración pública y la evolución de su campo de conocimiento histórico que presenta en México, sirve además para precisar la aplicación de la administración dentro del apartado estatal, a través de las variables y distinciones que contempla entre una etapa y otra: del legalismo a las prácticas de racionalización administrativa, de éstas hacia su emparejamiento con la ciencia política hasta llegar a la etapa actual de refuncionalidad de la propia administración, con base en la combinación de la capacidad política más el desarrollo técnico de los sistemas de control y gestión administrativos.

2.1. Contexto histórico de la Administración Pública.

El concepto histórico de la administración pública se puede establecer de acuerdo al momento en que se está viviendo y que modifica el desenvolvimiento de la propia administración pública en cada una de sus diferentes etapas de pensamiento y actuación, sustentado teóricamente en los criterios de la filosofía aristotélica consistentes en buscar: 1) el cambio, 2) el equilibrio y 3) la verdad.

El estudio de la fase administrativa del gobierno tiene precedentes en épocas anteriores - por ejemplo, los "cameralistas" de los siglos XVII y XVIII- pero sólo en el siglo XX adquiere ímpetu y difusión¹. Incluso, algunas investigaciones señalan la existencia de una cuasi administración en tiempo de los aztecas, en lo que hoy es el territorio mexicano, más vinculada al ejercicio del gobierno que a la delimitación teórica de lo que actualmente identificamos como administración pública.

En el año de 1887, en Estados Unidos, Woodrow Wilson publica el artículo denominado "El Estudio de la Administración" en el que señaló que *la administración es la parte más ostensible del gobierno; es el gobierno en acción; es el ejecutivo, el operante, el más visible aspecto del gobierno... La administración está fuera de la esfera propia de la política... La administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público².*

Las transformaciones radicales de la cultura occidental en el siglo XIX son las causas primarias del mayor auge alcanzado por la sistematización de la administración pública; para nuestro propósito se pueden identificar esos cambios fundamentales en cuatro categorías: el apogeo de la ciencia, la revolución industrial, la revolución democrática y la revolución socialista³.

¹ Muñoz Amato, Pedro. Introducción a la Administración Pública I. Fondo de Cultura Económica. México, 1986. P. 15.

² Idem. P. 16-17.

³ Idem. P. 59

No obstante, es hasta el presente siglo que se materializan y se comienza una mayor intensidad en el estudio administrativo público. En 1937, Luther Gulick señaló que *la administración se refiere a hacer cosas; a la realización de objetivos definidos... la administración pública es aquella parte de la ciencia administrativa que tiene que ver con el gobierno, y, por lo tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo de gobierno, aunque evidentemente hay problemas administrativos también en relación con las ramas legislativa y judicial... es una división de la ciencia política y una de las ciencias sociales*⁴.

El mismo autor describió conceptos específicos relativos a elementos funcionales de la administración, que atañen directamente al jefe ejecutivo, éstos son:

1. **Planificación**, como la metodología para lograr los propósitos fundamentales de la organización.
2. **Organización**, que es el establecimiento de la estructura formal de autoridad mediante la cual se ordenan, definen y coordinan las áreas operativas para alcanzar los objetivos determinados en el plan.
3. **Administración de personal** (*staffing*, por sus siglas en inglés), que es el conjunto de funciones de reclutamiento, selección y capacitación de personal, así como de mantenimiento de condiciones favorables para las relaciones laborales.
4. **Dirección o liderazgo**, como la tarea continua de tomar decisiones y formular órdenes e instrucciones para cumplir con las actividades específicas y generales de la organización.

⁴ Idem. P. 18.

5. **Coordinación**, como condición determinante para interrelacionar las diversas partes del trabajo.
6. **Información** (*reporting*), que es la emisión de reportes sobre lo que acontece en el desarrollo de las actividades, bajo la forma de observaciones, recomendaciones y/o instrucciones, hacia las distintas unidades que conforman la organización para conocimiento de los asuntos y en su caso, retroalimentación.
7. **Presupuestación** (*budgeting*), específico a lo relacionado con los presupuestos en forma de planificación fiscal, contabilidad y control.

Dichos conceptos dieron como resultado el término **POSDCORB**, como resumen de los aspectos del Estado que tradicionalmente se incluían en la administración pública. En tiempos recientes se han suprimido algunos y se han generado otros, tal es el caso del *control* y la *evaluación*.

En 1950, Leonard D. White señaló a la administración pública como el conjunto de operaciones que tienen como propósito la realización o el cumplimiento de la política pública.

La administración pública no es perfecta, necesita estar en constante evolución, necesita cambiar: reformarse para así cumplir ante la sociedad, con las tareas que le son propias y generar satisfactores sociales. En este sentido, se podría seguir enumerando autores y sus propuestas conceptuales de la administración pública, sin embargo esta investigación no pretende identificar su evolución conceptual, sino la paradigmática por etapas de aplicación, a partir del presente siglo, pues como ya se precisó, es en éste donde adquiere mayor difusión por parte de los especialistas y la fundamentación de su desarrollo.

2.1.1. Los paradigmas de la administración pública.

Las investigaciones recientes revelan una tendencia hacia el fortalecimiento y delimitación más clara del campo de conocimiento de la administración pública. Al conjuntar el comportamiento del instrumental teórico dominante, *focus*, en la producción del conocimiento en administración pública en el contexto institucional, *modus*, fue posible delimitar preliminarmente cuatro grandes períodos paradigmáticos:

1. **Administración Pública como Ciencia Jurídica**, comprende los años de 1900 a 1929 y se caracteriza por el uso y aplicación de las leyes como constante de la actividad administrativa.
2. **Administración Pública como Ciencia Administrativa**, de 1930 a 1979, enmarcado dentro de los principios administrativos del sector empresarial, con criterios de racionalización en un primer momento; desarrollista en un segundo momento y, finalmente, de racionalidad y competencia técnica.
3. **Administración Pública como Ciencia Política**, 1980 a 1989, es un período de movilización política y social, y de procesos de reorganización institucional; el proceso administrativo se condiciona a intereses políticos.
4. **Administración Pública como Administración Pública**, etapa que se vislumbra a partir de 1990 y que continúa en la actualidad, donde se consolida la trayectoria anterior en un nuevo paradigma consistente en capacidad política más capacidad técnica y adquiere relevancia la funcionalidad de la administración. (Ver Cuadro 1)

Períodos	Paradigmas	Contexto Institucional	Períodos	Características Conceptuales (y/o) Prácticas
1900-1929	Administración Pública como Ciencia Jurídica	Estado Regulador-liberal	Todo el período	Legalismo
1930-1979	Administración Pública como Ciencia Administrativa	1. Estado administrativo 2. Administración para el desarrollo 3. Estado Intervencionista	1930-45 1946-64 1965-79	Racionalización Desarrollista Racionalidad y competencia técnica
1980-1989	Administración Pública como Ciencia Política	Movilización Social	Todo el período	Democratización Conflicto de intereses Recursos escasos
1990...	Administración Pública como Administración Pública	Redefinición del papel del Estado	Todo el período	Capacidad política más competencia técnica

Cuadro 1. Periodos paradigmáticos de la administración pública. Fuente: Revista de Administração de Empresas, Mai./Jun. Brazil, 1994.

Un primer análisis identifica algunas formas de raciocinio que tienen marcada la evolución del campo, en cuanto corrientes principales del pensamiento, las cuales denominaremos *paradigmas* de la administración pública.

De acuerdo con Thomas Khun, los paradigmas son las unidades fundamentales para el estudio de un campo por una comunidad de estudiosos, siendo que ellos darían a este campo el nivel de disciplina⁵.

En ese orden tenemos en primer lugar que la **administración pública** es vista como **ciencia jurídica** en el período comprendido entre 1900 y 1929. En este sentido podemos afirmar que, los primeros estudios de la administración pública en América Latina se identifican plenamente como *un conjunto de reglas jurídicas, limitando su problemática a la elaboración de leyes y reglamentos de aplicación, con todos los pormenores necesarios para su cumplimiento*⁶. Esta nota permite apreciar que el derecho administrativo y la administración pública parecían ser equivalentes, más aún, que la administración es dependiente del derecho. Diferenciar las dos disciplinas y caracterizar cada una de ellas constituyó una de las preocupaciones de los estudiosos de esa época.

Años después, esta cuestión fue considerada superada, especialmente a partir del surgimiento del estudio sistemático de la administración, que pasó a ser entendida como ciencia. Algunos autores señalan que, en este período, *el enorme avance de los estudios de la ciencia de la Administración realizados en los Estados Unidos, Inglaterra, entre otros, y su creciente difusión en el medio latinoamericano, despertó la conciencia de que la solución jurídica no es la solución del problema administrativo, sino apenas una de sus facetas, y tal vez, no la más importante*⁷.

Esta postura legalista fuertemente arraigada en América Latina, puede ser explicada por el hecho de que estos países habían sido colonias de España y Portugal, los cuales a su vez cargaban con la imposición de la legislación romana. Comparando, posteriormente, a la cultura latina con la anglosajona, de manera especial al sistema de Ley Común, se puede apreciar que *la justicia norteamericana equipara a los actos jurídicos de la Administración*

⁵ Khun, Thomas. **La estructura de las Revoluciones Científicas**. Citado en Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92). En: Revista de Administração de Empresas, Mai./Jun. 1994.

⁶ Op. cit. Muñoz Amato, Pedro. P. 30.

⁷ Gordillo, A.A. **Tratado de Derecho Administrativo**. Tomo I, Buenos Aires, 1974, p.VI-18 a VI-20.

Pública con los actos privados, hecho que hace que el Derecho Administrativo no tenga la elaboración y la profundidad que tiene en los países latinos. Cabe aclarar que algunos aspectos de la organización administrativa, considerados en los países de tradición romanística en materia de Derecho Administrativo, en los Estados Unidos son considerados como extraños a lo jurídico⁸.

Eso explica la gran influencia ejercida en América Latina por el enfoque jurídico, que a pesar de no ser más el paradigma dominante, continúa bastante fuerte e influyente, especialmente en las concepciones ligadas a la práctica de la administración pública, actuando en gran parte de los casos como una limitante a las innovaciones gerenciales.

El segundo paradigma es el de la Administración Pública como Ciencia Administrativa (1930-79). Este período pragmático está marcado por la gran influencia de los llamados *principios de Administración*, que trazaban en sí la idea de neutralidad y aplicabilidad a cualquier contexto, permitiendo que se equiparase la administración pública a la administración de empresas.

Dada la vigencia de este paradigma por un largo período de tiempo, se puede dividir a su vez en tres fases distintas: 1ª) El Estado Administrativo (1930-1945). 2ª) La administración para el desarrollo (1946-1964). 3ª) El intervencionismo estatal (1965-1979).

1º. El Estado Administrativo (1930-1945).

Este período se inicia alrededor de 1930 en América Latina, se establecen las bases del Estado Administrativo, dando inicio a la estructuración y expansión estatal. Esto crea una demanda por capacidad de gestión que, aliada a la gran fascinación ejercida por la emergente ciencia de la administración, crea las condiciones para poner en un mismo

⁸ Warhlich, B. *Evolución de las ciencias administrativas en América Latina*. Citado en R.A.E Mayo/Junio 1994.

plano de igualdad las necesidades de la administración pública con las que efectuaba la administración empresarial.

Esta primera etapa está marcada fuertemente por la idea de racionalización, basada especialmente en los teóricos de la llamada Escuela Clásica: Frederick W. Taylor, Henri Fayol, W.F. Willoughby y Luther H. Gulick, entre otros, a los que diversos estudiosos de la administración en América Latina hacen referencia constante con especial énfasis. Para tal efecto, los gobiernos latinoamericanos consideraron necesario crear órganos administrativos sustentados en la racionalización y en el entrenamiento técnico; se pretendió que las instituciones encargadas del impulso de la administración del sector público iniciaran movimientos de profesionalización de los funcionarios públicos, implantando un sistema de ingreso competitivo y criterios de promoción por merecimiento, situación inconclusa hoy día en la mayoría de los países latinos, debido entre otras causas a los gobiernos militares que imperaban en la región, al caciquismo y al *compadrazgo o amiguismo* en la designación de puestos, vigente hasta nuestros días. El resultado: más que una eficientización de actividades, se fortaleció una centralización de las funciones tanto en materia de recursos humanos y materiales, como de estructura, organización y métodos; lo cual también se observa casi en su totalidad, en la actualidad.

El concepto de gobierno predominante en la época era el de *gobernar y administrar*, ignorando el componente político y reforzando la idea de la identidad de intereses, influencia también de la Escuela Clásica. La aplicación de estos conocimientos en la administración pública era facilitada, también por el carácter prescriptivo del emergente campo de la administración.

2ª. La administración para el desarrollo (1946-1964).

Este período está marcado por la ideología desarrollista, reforzando todavía más la idea de *que difícilmente se podrá planear el desarrollo en cuanto un país no tenga establecido una administración pública capaz de implementar los planes*⁹.

La idea del desarrollo se fundamentó, por un lado, en el deseo de los países ricos de crear en los países pobres precondiciones para inversiones; y, de otra parte, en las evidentes necesidades de que los nuevos Estados transformaran sus burocracias de tipo colonial en instrumentos de cambio social.

o

La denominada *administración para el desarrollo*, implementada básicamente a través de los proyectos de cooperación internacional, influyeron de manera decisiva en las líneas delimitadoras de los estudios de administración pública, una vez que se logró la creación de escuelas de administración en América Latina y se establecieron acuerdos con los órganos internacionales.

Como consecuencia, la administración comienza a adquirir contornos de campo de conocimiento: se genera un aumento en la producción de textos de carácter teórico-conceptual y una presencia marcada de traducciones, importaciones destinadas a auxiliar su estructuración. Los países latinoamericanos empiezan a disponer de cuerpos de técnicos y estudiosos capaces de generar una sofisticación en la producción del conocimiento en administración.

3ª. El intervencionismo estatal (1965-1979).

En esta época, el Estado comienza a generar grandes organizaciones, ocurriendo un crecimiento de la máquina gubernamental, con vistas a aumentar su capacidad de

⁹ Ver *Administración Pública y Administración de Empresas*. Revista de Administración Pública. Río de Janeiro, Brasil. v. 2, n. 3, P.p. 127 y 129.

intervención, centralización y control. No obstante la expansión de la administración indirecta, que podría dar la idea de descentralización, en este período fueron reforzados los sistemas de control de toda institución descentralizada por medio de la creación de unidades de planeación, control y evaluación de la función pública, que tenían unidades en cada secretaría de Estado y en cada unidad de administración descentralizada, principalmente hacia el sector paraestatal; ejerciendo así un doble control: federal y sectorial.

El paradigma del campo de conocimiento en la administración pública se continúa basando en la gestión empresarial, una vez que el Estado-Empresa, desarrollista e interventor, demande y absorba los cuadros humanos necesarios para estos fines. La administración de empresas paraestatales, en América Latina, pasó a ser dirigida por el lema de la competencia y racionalidad técnicas, especialmente en el período de 1967-78, el cual fue el de su mayor expansión.

En conclusión, este período se encuentra marcado por el tecnicismo y la neutralidad de los llamados principios de la administración, y en consecuencia, por la separación dicotómica entre la propia administración y la política; situación prevista en la racionalización, el desarrollo y la competencia. El paradigma, pues, de la administración pública como ciencia administrativa comienza a mostrar signos de agotamiento.

El tercer paradigma es el de la administración pública como ciencia política (1980-1989). México, y América Latina en general, viven en este período una intensa movilización político-social y un proceso de reorganización institucional. El modelo desarrollista-exportador demuestra su carencia en la crisis económica, y especialmente en la crisis social. Un nuevo concepto de desarrollo comienza a surgir, transformándose gradualmente en materia de enseñanza e investigación en la administración pública, originando como consecuencia un cambio de paradigma.

La producción teórica en la administración pública recibe una gran contribución de los análisis basados en la ciencia política, enfoque que comienza a ganar espacio en relación al enfoque administrativo, hasta antes de este momento hegemónico. Se comienza a delinear un nuevo paradigma, encaminado a una nueva configuración del campo: de su existencia como ciencia administrativa, la administración pública comienza a utilizar un instrumental teórico basado primordialmente en la ciencia política.

Así, comienza a predominar en el campo de la administración pública, estudios relacionados con la cuestión del poder estatal, dando mayor énfasis a la igualdad social que a la eficiencia y eficacia. Se comienza a identificar obstáculos políticos a la propia eficiencia, estando esta última, en la mayor parte de los casos, condicionada a los fines políticos. En otras palabras, **parece renacer la vieja dicotomía política-administración, ahora bajo el nombre de administración pública.**

El dominio del tecnicismo característico del paradigma anterior da lugar ahora a un politicismo que reedita la vieja y criticada proposición taylorista de la separación entre los que conciben y los que ejecutan. La vigencia de este paradigma, fundamentado únicamente en una visión "militante" de la administración pública, que supedita a la supremacía política el accionar legal y técnico de la gestión, permite y da pauta para abrir un camino para que nuevamente el campo administrativo público se transforme.

El paradigma emergente: la Administración Pública como Administración Pública (1990-...). A partir de la movilización referida en el periodo anterior, se consolida el concepto de ciudadanía y se da un fortalecimiento de la cultura democrática. La noción de ciudadanía se contrapone a la idea de corrupción, entendida como el favorecimiento de intereses privados en detrimento de lo público.

Surge entonces, la propuesta de participación de la sociedad civil en la gestión pública, especialmente en el sentido de ampliar el control de la primera sobre la segunda.

Al utilizar en la administración pública el concepto funcional, la administración empieza a preguntarse cuál es su función, ya que el concepto de la funcionalidad va a ir cambiando con cada época, sociedad y gobierno. Este concepto de funcionalidad considera que el país ha tenido su fracaso porque ha inyectado mucho dinero en el aparato estatal y en todas las empresas parastatales, por lo que al analizar estas dos situaciones: una, de que la administración pública no debe ser ni económicamente pura y dos, ni sociología pura, encuentra dentro de sus primeras soluciones el buscar la reducción del aparato estatal y en un segundo momento, lograr las privatizaciones de aquellas empresas que están costando mayor dinero al país del que producen, con objeto de eficientar, agilizar y racionalizar la administración y buscar que la administración pública otorgue a la sociedad mayor beneficio con menor costo económico.

El papel desarrollista e interventor del Estado se revela agotado y su participación en la economía decrece cada vez más. Se inicia un movimiento de reducción del tamaño del Estado, especialmente a partir de las privatizaciones, a través de propuestas como la descentralización, el surgimiento de las asociaciones de la sociedad civil, el fortalecimiento de la instancia local y de las formas alternativas de gestión -como la corresponsabilidad de lo público y lo privado-, situaciones que se presentan y se suceden día a día. El nuevo papel del Estado parece ser el de **catalizador** de energías y potencialidades de los gobiernos y comunidades.

Este nuevo contexto exige administradores públicos capaces de administrar democráticamente y generar la participación de las comunidades. La competencia política, para conciliar demandas sociales y convivir con las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad, precisa ser aliada a la capacidad técnica para definir prioridades y metas, formular estrategias y generar recursos escasos. Asimismo, se entiende que para garantizar la democratización de las relaciones *gobierno-funcionarios públicos-sociedad*, ciertas condiciones operativas y organizacionales precisan ser aseguradas.

Se coloca de esta forma la exigencia de que el paradigma emergente consolide estos cambios, adoptando valores de una cultura democrática, y de apertura al mismo tiempo a los instrumentos de gestión, innovando y creando nuevas posibilidades, especialmente a partir de criterios éticos, de la democratización de la información y del desenvolvimiento de la población.

La producción del período refleja estas transformaciones presentando un reequilibrio en los enfoques de la ciencia administrativa y la ciencia política, consolidando la trayectoria anterior en un nuevo paradigma.

Surge así, un enfoque paradigmático en la formulación, ejecución y evaluación de los planes gubernamentales y en el manejo de intereses (y presiones de organizaciones políticas y sociales) que se encuentran en conflicto. El paradigma emergente parece apuntar a la necesidad de pensar en una *Teoría del Estado* que, uniendo la ciencia política con la administrativa, con especial énfasis en el análisis organizacional, va a dar como resultado un *gobierno* democrático y una *administración pública* eficiente y eficaz, lo que aunado a un progreso económico corresponda a las expectativas sociales y genere satisfactores hacia la sociedad.

Esa teoría será posible en la medida en que la administración pública acceda a un nivel de independencia política que le permita implementar las acciones necesarias para el cumplimiento de las políticas emitidas por el gobierno para un período determinado, independientemente de situaciones coyunturales; en consecuencia, para este período la administración pública se consolida como el rostro del gobierno y el *termómetro* de sus decisiones.

2.2. El diseño de la Administración Pública.

El diseño de la administración pública se refiere al proceso para seleccionar una estructura organizacional -modelo- apropiada para una estrategia y ambiente dados, contempla entre

sus elementos: planes, identificación de necesidades sociales, fortalecimiento económico, cambio social, seguridad y salud pública, entre otros.

El diseño organizacional de la administración pública es un proceso progresivo en el que las estrategias y el ambiente se transforman con el tiempo y los cambios propiciados en la estructura incluyen tentativas, errores, accidentes y adaptación a las realidades políticas, económicas y sociales.

Para atender las cuestiones de los fines y la constitución del Estado se aplica la planificación, organización, personal, dirección, finanzas, métodos de trabajo y otros similares que se conforman como partes integrantes en el diseño administrativo y su accionar, y que sirven como fuente de retroalimentación al propio sistema.

Una organización administrativa a nivel de Estado, debe contemplar el elemento humano y debe contar entre sus objetivos con la eficacia económica y la satisfacción social; así mismo, debe considerar la estructura organizacional tradicional en la que el poder y la autoridad que lo detenta se distribuyen en relación administrador-sociedad, así como la participación de ésta en la supervisión de actos de gobierno y la toma de decisiones.

La configuración administrativa debe identificar los tipos de ambiente en los que se puede situar durante su gestión:

1. **Ambiente estable**, en donde el cambio inesperado o repentino es poco o nulo: la demanda del mercado presenta tan solo fluctuaciones menores previsibles; las leyes que rigen al Estado y la producción permanecen inalteradas durante largos períodos y hay pocas posibilidades de que cambien abruptamente; no existen adelantos tecnológicos, por lo que los presupuestos de investigación son mínimos o inexistentes.

2. **Ambiente cambiante**, los cambios se dan en cualquiera de las áreas antes citadas o bien en todas ellas: mercado, legislación, producción o tecnología; éstos difícilmente tomarán por sorpresa a los ejecutivos de la alta dirección; las tendencias suelen ser previsibles y la organización se adapta con facilidad.
3. **Ambiente turbulento**, se da cuando existen nuevos productos e inesperados, cuando las leyes son aprobadas sin advertencia considerable y cuando los adelantos revolucionan repentinamente el diseño del producto o los métodos de producción. No se puede soportar un ambiente constantemente turbulento, la organización tiene que presentar un cambio radical y rápido de ajuste para controlar el momento¹⁰.

Una vez identificado el ambiente, se debe evaluar dentro de dos dimensiones: simple-compleja y estática-dinámica. Los ambientes simples tienen pocos factores, los complejos gran cantidad. El ambiente estático cambia lentamente y el dinámico con mayor rapidez.

En la actualidad los diseños están encaminados a ser complejos y dinámicos, es decir, considerar gran cantidad de variables para su configuración, pero con adaptabilidad a los cambios constantes.

Finalmente, para contribuir a la comprensión del proceso histórico en cuanto a diseño organizacional, se consideran cinco corrientes del pensamiento administrativo: *escuela descriptiva o del afán de emprendimiento, escuela diferencial o teorías de la estructura institucional, escuela del marco referencial o del parentesco de la familia, escuela analítica y escuela posmodernista o del paradigma posburocrático.*

¹⁰ Stoner, James A.F. y Freeman, R. Edward. *Administración*. Prentice Hall, 1994. P.p. 354-355.

2.2.1. Escuela Descriptiva o del afán de emprendimiento.

La aplicación de la *escuela descriptiva* o teoría del *afán de emprendimiento* (entrepreneurial theory) al análisis de la desgracia económica-administrativa de México es relativamente nueva, porque los eruditos tradicionales dudaron mucho tiempo de la existencia de un espíritu de empresa en el viejo y nuevo México. Interpretación de la experiencia europea occidental, la teoría del afán de emprendimiento considera la productividad económica y su administración como medida del desempeño empresarial de todos aquellos que tienen a su cargo el aparato productivo de una sociedad. El empresario prototipo emplea el capital para recuperar la inversión y obtener una ganancia privada ulterior.

Esta riqueza acumulada se reinvierte a su vez. A medida que aumenta el ingreso del empresario, también lo hace el de la sociedad en general (lo que se refleja en niveles cada vez más altos de ingreso nacional). Para que los ingresos privados y públicos aumenten simultáneamente debe haber un ahorro real, que se logra en la producción y distribución de los bienes y servicios de la sociedad. A este respecto la teoría del afán empresarial es congruente con el concepto marxista del papel progresista de la burguesía, que es la clase que lleva a la sociedad a un nuevo sistema productivo, que no sólo reorganiza la actividad económica, sino que también transforma las estructuras sociales y políticas antiguas. Tal fue el modelo de transición al capitalismo en Europa Occidental y en Estados Unidos. Según ese modelo, la propiedad material sin precedentes del siglo XIX, reflejada en la explosiva expansión de la capacidad de las plantas industriales y en la elevación de los ingresos nacionales, testimonian vívidamente la eficacia de la energía emprendedora en generación.

2.2.2. Escuela Diferencial o teorías de la estructura institucional.

La *escuela diferencial* o teorías de la *estructura institucional* comparten muchos supuestos con la teoría del afán de emprendimiento; pero la teoría estructural se preocupa mucho

menos por el comportamiento individual de los agentes económicos que del marco institucional global, en que transcurre la actividad económica. A diferencia de los teóricos de la dependencia, los estructuralistas se fijan en los resultados inmediatos (en contraposición con los resultados a largo plazo) que una estructura institucional tendrá sobre la actividad económica.

Implícitamente, empero, tanto los estructuralistas como los teóricos de la dependencia aplican macromodelos similares de cambio. Imaginan que las sociedades precapitalistas son medios pasivos que se pueden transformar por medio de la difusión mundial del capitalismo, sólo que mientras los estructuralistas ponen de relieve los elementos positivos y productivos de esa transformación, los teóricos de la dependencia alertan sobre la injerencia de procesos de explotación y degenerativos: el subdesarrollo.

2.2.3. Escuela del Marco Referencial o del parentesco de la familia.

La *escuela referencial*, sustentada en las *Teorías del Parentesco y de la Familia*, analiza los antecedentes de nuestra realidad presente; se sitúa dentro de la corriente metodológica de los cuadros comparativos y el análisis histórico.

En este sentido, la nueva historia social, en especial la que se refiere a la familia ha comenzado a descifrar la estructura complicada del comportamiento social en Latinoamérica. En la historia de la familia han surgido dos amplias tendencias. La primera y predominante abarca aquellas otras que apuntan a desarrollar una teoría general de la familia o al menos proporcionan una nueva base de datos empírica para tal teoría. Desde el punto de vista metodológico, se trata de estudios cuantitativos de los patrones ecológicos de la familia: índices de fertilidad y divorcio, así como distribuciones por edad, matrimonio, sexualidad y ocupación a través del tiempo y del espacio.

En la segunda categoría de la familia es donde se puede colocar el presente estudio.

En ésta, hay menos interés en desarrollar una teoría de la familia que en entender a la familia como un instrumento conceptual que sirve para explorar cuestiones más generales sobre la experiencia histórica de Latinoamérica. El análisis de la familia es tan fructuoso, porque universalmente la familia es, a través de largos períodos de tiempo y espacio, una unidad esencial e indivisible de organización social.

Según sea la estructura general de una sociedad dada, la familia puede o no desarrollar funciones más allá de las puramente sociales, funciones que se extienden a las esferas económicas y políticas.

2.2.4. Escuela Analítica.

Esta escuela se caracteriza por un proceso de desarrollo deductivo-científico; su criterio fundamental es ubicar como entienden a la administración pública las diferentes escuelas y como la van conceptualizando históricamente. Los conceptos se adecúan a cada uno de los tiempos en que se van dando.

El resultado es un tipo de escuela que compara el comportamiento administrativo: planeación, organización, métodos con el análisis estadístico y que tiene como finalidad establecer los criterios para una administración sustentada en la gestión, entendida como la gerencia y control de las actividades públicas que inciden en variables económicas y sociales.

Esta Escuela contempla el seguimiento de la actividad del sector público basado en la evaluación integral y sistemática del comportamiento de las principales variables estadísticas. Se desarrolla en el análisis y apego de los planes, programas y políticas, así como el control de los objetivos que abarca los aspectos sustantivos de la gestión. Para ello, utiliza información numérica y graficada acerca del comportamiento permanente de

las variables nacionales o institucionales, según sea el caso, interpretando en forma muy breve las principales observaciones que existen en cuanto al comportamiento de las mismas.

2.2.5. Escuela Posmodernista o del paradigma posburocrático.

La escuela posmodernista es también conocida por algunos otros nombres, éstos son: *del paradigma posburocrático, gerencialismo, la nueva administración pública, administración pública basada en el mercado y gobierno empresarial.*

Esta corriente del pensamiento hace hincapié en la necesidad de *optimizar y cientificar* procesos administrativos a través de los cuales se busca que la administración pública sea rentable y genere menos carga hacia el gasto público y, por ende, mayor ahorro público.

Surge de la necesidad de fomentar un cambio en todo el mundo, en razón de que los sectores públicos al tiempo de crecer y expandirse, crean déficit presupuestarios y cargas de deuda pública ascendentes, por lo que la gente se preocupa por el hecho de que la burocracia no sea capaz de responder a los deseos y requerimientos de la sociedad, lo que incluye, de igual forma, la transformación de la política a través de un cambio de poder de las burocracias a los ciudadanos.

En ese sentido, precisa que la burocracia ha sido el principal vehículo para dirigir los asuntos del Estado moderno, pero también ha resultado ser tanto la solución como el problema de los asuntos públicos.

En tal razón, y de acuerdo con la OCDE, esta escuela se caracteriza por poner más atención en los resultados y dar un mayor valor al dinero; devolver la autoridad y aumentar la flexibilidad; fortalecer la rendición de cuentas y el control; orientarse al cliente y a los servicios; robustecer la capacidad de desarrollar estrategias y políticas públicas; introducir

la competencia y otros elementos del mercado, así como cambiar el tipo de relaciones que se establecen con otros niveles de gobierno, particularmente los locales¹¹.

En otras palabras, la búsqueda de la modernización de la administración pública -más allá de los cambios tradicionales- y la erificación del método como uno de los elementos legitimadores de la acción del gobierno; ha llevado al desarrollo de la gerencia pública, que se particulariza por orientar las acciones organizacionales, tanto en la empresa pública como en la privada, incorporando a la primera métodos eficientistas en la gestión de los recursos públicos; y a la segunda, criterios de impacto social en la gestión de recursos privados.

2.3. Modelos de Administración Pública.

Los modelos siempre van a estar relacionados con problemas económicos. *Los modelos son definidos como un sistema teórico de relaciones que trata de captar los elementos esenciales en una situación del mundo real. En general, cualquier problema del mundo real constará de gran número de relaciones, a menudo bastante complejas, entre ellas*¹².

Los modelos de *Estado* aparecen en la medida en que los tipos de economías se dan, sean del tipo benefactor, neoliberal o renovador. La economía da sustento a los modelos de Estado, no sólo lo proporcionan el factor político y el administrativo, siempre intervendrán la sociedad y el aspecto económico, por lo que a partir de la conjunción de todos estos factores es preciso empezar a plantear las bases de un nuevo modelo administrativo público.

¹¹ Esta corriente del pensamiento surge en 1992 con el trabajo de Michael Barzelay, *Breaking through bureaucracy. A new vision for managing in government*, en la Universidad de Harvard y publicado por University of California Press; con el de David Osborne y Ted Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Penguin books, 1992; y el artículo del Vicepresidente de Estados Unidos, titulado *Al Gore report on reinventing government*, publicado en la *National Performance Review*, en 1993.

¹² Brand, Salvador. *Diccionario de Economía*. Plaza & Janes Editores Colombia Ltda. 1984. .P.p. 521

Para lograr algún progreso en el análisis de estas situaciones es necesario tratar de separar los elementos más importantes y despreocuparse del resto. Aun cuando esto puede significar que un modelo no es auténtico en el sentido de que no describe completamente la situación en el mundo real, puede aún darnos mucha mayor capacidad para prever, en comparación de lo que se lograría con un enfoque menos resumido en el que se tratara de tomar todos los elementos involucrados.

En los modelos políticos que enmarcan el aparato estatal, es decir, la autoridad dentro de un Estado y su correlación a su interior, se identifican los modelos económico-administrativos. En el aspecto político, podemos señalar el *horizontal* y el *vertical* identificándolos de la siguiente manera:

- El modelo horizontal, en el que se ubican el federalismo, las repúblicas y las democracias y se representa en la **Figura 1**.

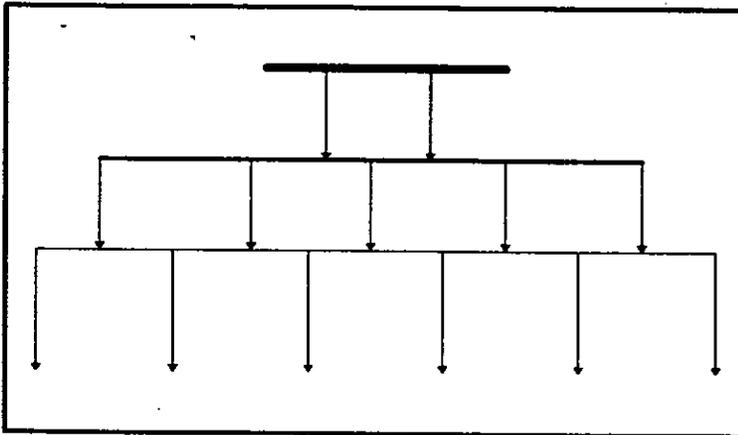


Figura 1. Representación del modelo político horizontal.

- El modelo piramidal, en donde se encuentran las repúblicas socialistas y las comunistas, representado como se muestra en la **Figura 2**.

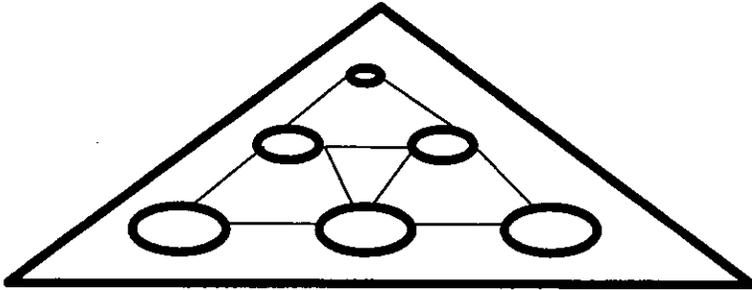


Figura 2. Representación del modelo político piramidal.

Los modelos se establecen para interpretar la esencia de la organización y conocer su funcionamiento; para su implementación, se debe tratar de observar el grado de viabilidad de la organización, que tenga capacidad autónoma de sobrevivir por sus propios medios, es decir, que exista un adecuado equilibrio dentro de los subsistemas que lo constituyen y del sistema con el macro sistema, es decir, el medio externo. Los componentes de los modelos son:

- A. **Variables.**- Son los elementos constantes que determinan las características del modelo administrativo.
- B. **Dimensiones.**- Representan el espacio y ámbito de aplicación hacia donde se dirige el modelo administrativo: social, político, económico, territorial, regional, tecnológico, según se consideren.
- C. **Extensiones.**- Como el conjunto de dimensiones que se conjugan para definir el alcance del modelo administrativo y sus implicaciones en el desarrollo.

Existen dos tipos de modelos: estáticos y dinámicos. Los estáticos son aquéllos que consideran que dentro de un contexto dado no existen cambios; los dinámicos consideran que toda forma de desarrollo tiene una forma de evolución y por lo tanto, siempre son

cambiantes, por lo que sus dimensiones sociales, económicas y políticas van a variar en el tiempo.

Dentro de esos modelos, se puede generalizar un modelo administrativo-económico acorde a las características políticas del Estado de que se trate. (Ver Figura 3)

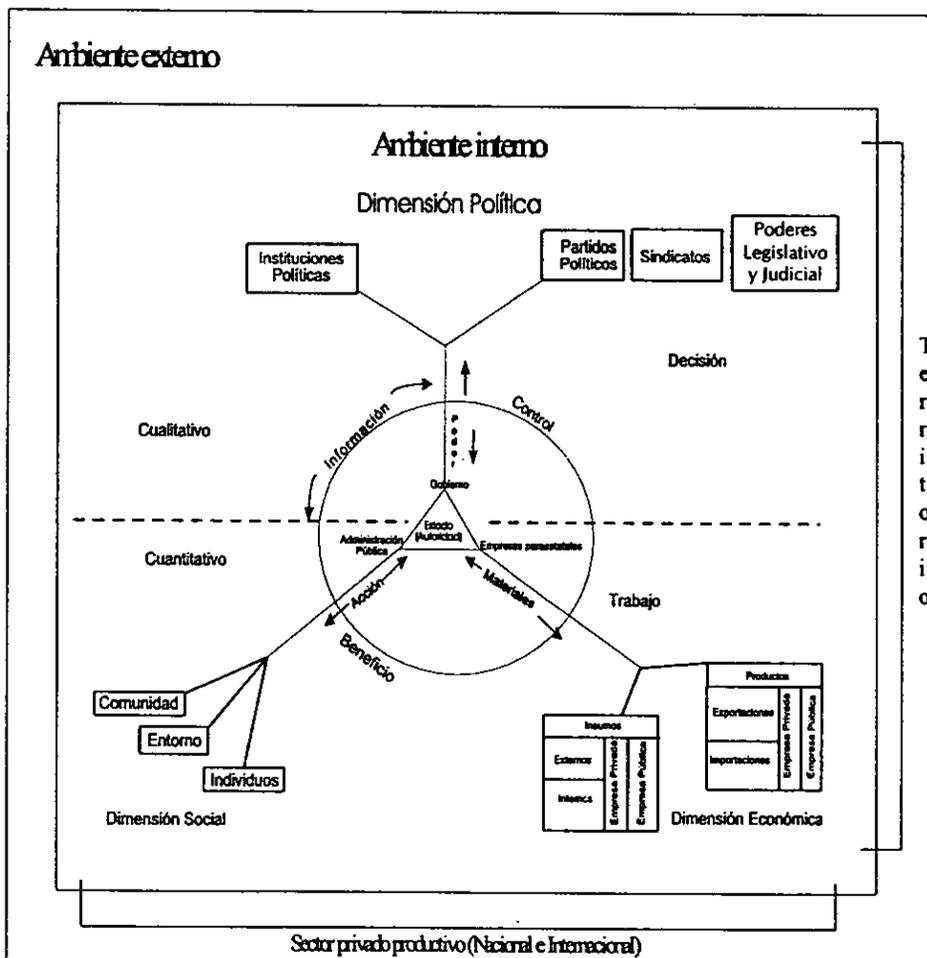


Figura 3. Modelo de actuación estatal con sus tres dimensiones: social, económica y política.

En un modelo de actuación estatal deben confluír los aspectos políticos de decisión, administrativos de acción y económicos de crecimiento, en otras palabras la *dimensión social, económica y política*.

La **dimensión social** considera el aspecto cuantitativo, esto porque recibe insumos en forma de recursos humanos y del entorno en forma de recursos energéticos disponibles (petróleo, por ejemplo) y dependiendo de la intensidad de las acciones y del número de recursos que confluían y se transformen serán los servicios y productos que se dirijan a la sociedad.

En tal razón, se puede afirmar que a mayor flujo de acciones entre la estructura administrativa pública y la sociedad, mayor será el enlace entre ambos y más se utilizarán los recursos para alcanzar las metas de desarrollo nacional, medido en términos de beneficio social.

La **dimensión económica** de igual forma considera el aspecto cuantitativo, es decir: el número de recursos -básicamente el intercambio de materiales- aplicados en cierta actividad determinará el resultado final del proceso.

La disponibilidad de recursos en mercados nacionales (ambiente interno) o internacionales (ambiente externo) es lo que determina la orientación de las empresas y la modalidad del desarrollo económico, ya sea *egocéntrico* o *centro-periferia*. En el primer caso, los recursos se pueden obtener en el mercado interno, la conducta y los enlaces de la empresa pública dependen solamente de los objetivos instrumentales, es decir: la organización no responderá a las fuerzas del mercado, sino a las demandas del gobierno central y/o a los intereses públicos.

El grado de control gubernamental sobre las empresas públicas depende de cómo define el gobierno su papel como institución central.

En cuanto a la orientación *centro-periferia*, que está circunscrita en el ambiente externo o internacional, se determina como un proceso de formulación e instrumentación de políticas de arriba hacia abajo y en un sentido que limita las actividades corporativas de la empresa, o que se supedita a variables externas, tales como: insuficiente capacidad técnica y equipo industrial, como puede ser el caso de algunas empresas paraestatales en ciertos procesos que funcionan con base en recursos materiales del exterior; control directo de recursos, entendido como colonialismo y/o neocolonialismo; control de tecnología y conocimientos, por ejemplo transferencia, desarrollo y desagregación de tecnologías; así como, el control de mercados financieros, a través de préstamos internacionales o ayuda financiera.

Cabe señalar que en esta dimensión, los enlaces entre empresas nacionales o extranjeras pueden evaluarse en función de las transacciones económicas entre los factores insumo y producto; así como por la cantidad de trabajo generada, medida en términos de generación de recursos, materias primas, posibilidades de inversión, disponibilidad de recursos, mercados potenciales y empleo.

La **dimensión política**, a diferencia de las otras dos, tiene en el aspecto cualitativo la esencia de su desenvolvimiento, no importa tanto la cantidad de decisiones que se pueden adoptar, sino la calidad de las mismas en función de su repercusión pública. Esto se debe a que su elemento vinculador con el ambiente interno y/o externo es el **poder**.

A nivel individual, el poder se refiere a la capacidad de actuar y de tomar decisiones. A nivel de organización, poder es la habilidad del Estado para controlar su entorno. Por lo tanto, el poder es un elemento vinculador que lleva intrínseco un componente de supervivencia, se ejerce al negociar transacciones económicas, así como en los ámbitos social, económico y, por supuesto, en el político.

Los enlaces del poder pueden desarrollarse sobre una base vertical u horizontal. En la mayor parte de los enlaces verticales, el flujo de poder sigue el modelo *centro-periferia* que enfatiza los objetivos instrumentales de la centralización, en tanto elemento de

planificación y control de gestión global. Por su parte, los enlaces horizontales son más simétricos y se manifiestan entre organizaciones del mismo nivel que compiten por el poder y control de recursos para generar sus planes, proyectos y programas en atención al poder superior que emana del gobierno central. Tal como se representa en la **Figura 4**.

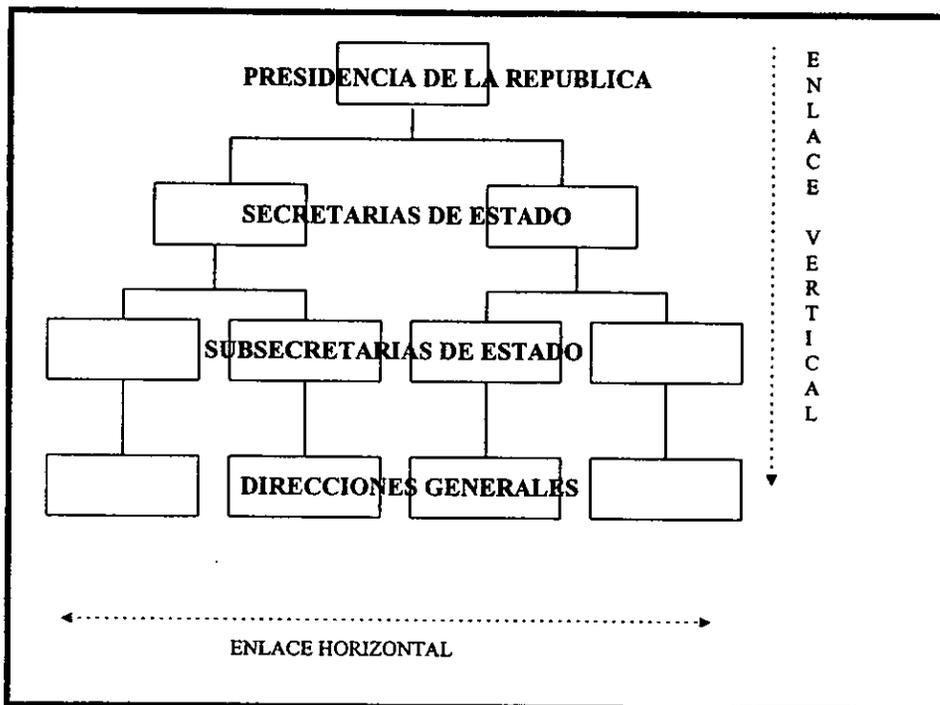


Figura 4. Organización político administrativa con niveles de responsabilidad y actividad: gestión y control.

Hay varios factores que influyen en la posición de poder de una estructura o institución, éstos son: el grado de importancia de la estructura, en cuanto funciones y objetivos; el acceso a los recursos; la competitividad y tamaño de la estructura o institución; y el nivel de información que maneja. Por esta razón, Ministerios o Secretarías de Estado tales como Hacienda, Gobernación y Fuerzas Armadas (Defensa Nacional) tienen preponderancia sobre las demás que conforman el aparato estatal.

Cabe señalar que en la relación *centro-periferia*, dentro de la dimensión económica, el sistema de mercado tiende a absorber y controlar las economías pequeñas y débiles generando dependencia respecto del ambiente externo. No obstante, en la dimensión política, si el poder confluye del centro a la periferia y viceversa, en retroalimentación, se puede romper ese círculo de dependencia, pero sólo bajo ciertas condiciones que incluyen:

1. Cumplimiento de metas instrumentales.
2. Preservación de un estado claro de importancia social y económica.
3. Preservación de un patrón de flujo de recursos confiable y organizado.
4. Conservación de un alto grado de autonomía en el proceso de planeación.
5. Logro de autoridad y control sobre los sectores de la economía nacional.

Respecto de la información, se puede entender como el elemento que vincula al gobierno con su entorno; por su conducto, el gobierno proyecta su imagen a la dimensión política, económica y social, y al mismo tiempo se retroalimenta con los organismos con los que se relaciona.

La información fluye en todos sentidos: vertical y horizontalmente, hacia adentro y hacia afuera, es decir circunda no sólo al gobierno, sino al Estado en general. Esta puede asumir las siguientes formas:

- Imagen política.
- Oportunidades de empleo y fuerza laboral.
- Bienes y servicios.
- Opinión pública e interés público.
- Demanda de productos.
- Políticas públicas en general.

El flujo de información que circunda al Estado es multidimensional y su disponibilidad influye en su desempeño, puesto que mientras más información pueda tener, más sencillo será el proceso administrativo y en este punto convergen cantidad y calidad en la definición del ámbito de aplicación estatal.

Finalmente, es preciso considerar los mecanismos de control y correlación de fuerzas políticas que coexisten en el Estado como autoridad, específicamente entre el Poder Ejecutivo, donde se sitúa la administración pública, con los Poderes Legislativo y Judicial, así como en su relación con los partidos políticos y sindicatos. Los primeros como el *elemento legal y de aplicación* de la ley al transgresor de los fines nacionales y, los segundos como *catalizadores* de demandas sociales que se revertirán en una decisión de calidad social, en este caso.

2.3.1. Administración Pública y Política Pública.

Dentro de la administración pública, inserta en la dimensión social, podemos contextualizar seis modelos específicos a la materia, que atacan situaciones y establecen criterios para el mejor funcionamiento del aparato público. Estos modelos son: el punto de disputa, las agendas, el de racionalización, el de expansión, el dinámico y el de símbolos, mismos que se complementan con el enfoque de las escuelas del afán de emprendimiento, estructural institucional, parentesco de la familia, analítica y posmodernista (posburocrática).

Dichos modelos no pueden ser comprendidos sin señalar la existencia que existe entre la administración pública y la política pública, como forma del pensamiento más detallada de la propia administración pero coincidente en el afán del beneficio social a través de la generación e implementación de acciones que reditúen en satisfactores, por lo que es imperativo considerar algunos aspectos de la política pública.

Durante los años cincuenta del presente siglo empezó a desarrollarse en los Estados Unidos lo que se conoce hoy en día como *ciencia política empirica*, la cual intentaba dar respuesta

a preguntas que habían quedado en el aire por siglos. El punto de arranque se dio, precisamente, a partir de la publicación de *The Political System* del politólogo norteamericano David Easton¹³. Su trabajo no sólo se convertía en el pionero de una rica tradición en el análisis del fenómeno político, sino que su concepto de **sistema político** condujo a todos los trabajos que sobre la materia habrían de sucederle.

David Easton observó que los caminos por los que atravesaba el análisis político estaban más referidos a cuestionamientos de tipo ético y filosófico: en los veintitrés siglos existentes entre Aristóteles y Marx, las preguntas que se formularon fueron siempre similares: ¿Qué es el Estado? ¿Quién debe gobernar? ¿Cuál es la mejor forma de gobierno? ¿Por qué y a quién hay que obedecer?, y otras más de naturaleza semejante. Alternativamente, este autor hizo hincapié en la necesidad de contar con conceptos más concretos, fluidos y manejables. En otras palabras, Easton introdujo una nueva manera de reflexionar lo político.

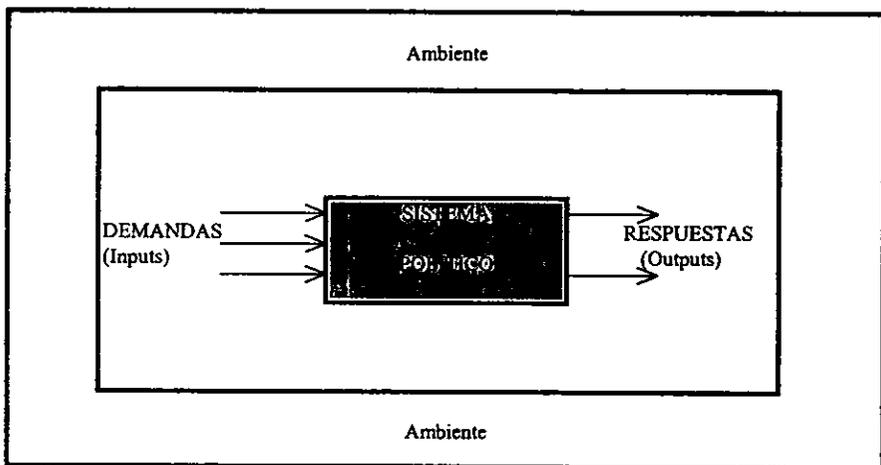
En este sentido, su concepto es heredero directo de la Teoría de Sistemas de Talcott Parsons, la cual señala que el **sistema social** es un conjunto de interacciones entre unidades o subsistemas a través de los cuales las relaciones sociales se reproducen. Uno de los subsistemas es, precisamente, el sistema político, que a decir de Easton se define como el conjunto de interrelaciones por medio de las cuales son asignados autoritariamente los valores de una sociedad¹⁴.

Los valores son concebidos como los mensajes que la autoridad emite con el fin de obtener apoyos (cuotas de legitimidad) y que a su vez son producto de exigencias o demandas de la propia sociedad.

¹³ Cfr. Easton, David. *The Political System*. An inquiry into the state of political science. Alfred A. Knopf. New York. 1953. P.p. 11-13

¹⁴ Idem.

El esquema propuesto por Easton representaba una descripción significativa del funcionamiento de lo político en la sociedad, sin embargo era aún insuficiente para explicar los acontecimientos al interior del sistema: no cuestionaba cómo era realizado el proceso **demanda-respuesta** en su naturaleza propia, es decir, cuáles demandas ingresaban al sistema y cuáles no, qué criterios se seguían para dar respuestas a éstas y cómo eran las respuestas: rápidas, lentas, continuas, discontinuas. (Ver Cuadro 2)



Cuadro 2. Proceso Demanda-Respuesta de David Easton.

Una disciplina más cercana a la administración pública que a la Ciencia Política fue la que Harold Lasswell denominó *Ciencias de Políticas*, que se convirtieron en la raíz primera de lo que actualmente conocemos como **políticas públicas**, y que se presentaron como una corriente dentro del campo administrativo cuya finalidad era mejorar los procesos de toma de decisiones, racionalizando la **implementación** de los programas específicos de gobierno¹⁵.

¹⁵ Lasswell, Harold. *La orientación hacia las políticas*. En: *El Estudio de las Políticas Públicas*. Luis Aguilar Villanueva. M.A. Porrúa. México, 1992.

En las políticas públicas su pretensión inicial era la de hacer más eficaces y eficientes los procesos político-administrativos de los gobiernos. La desorganización y perversión de la vida administrativa del Estado de Bienestar eran materia *ad hoc* para su desenvolvimiento futuro. De esta manera es que en esos años se dio la expansión del estudio de las políticas públicas en los Estados Unidos de Norteamérica, como parte integral en el desarrollo de la administración pública.

2.3.1.1. Definición de Política Pública.

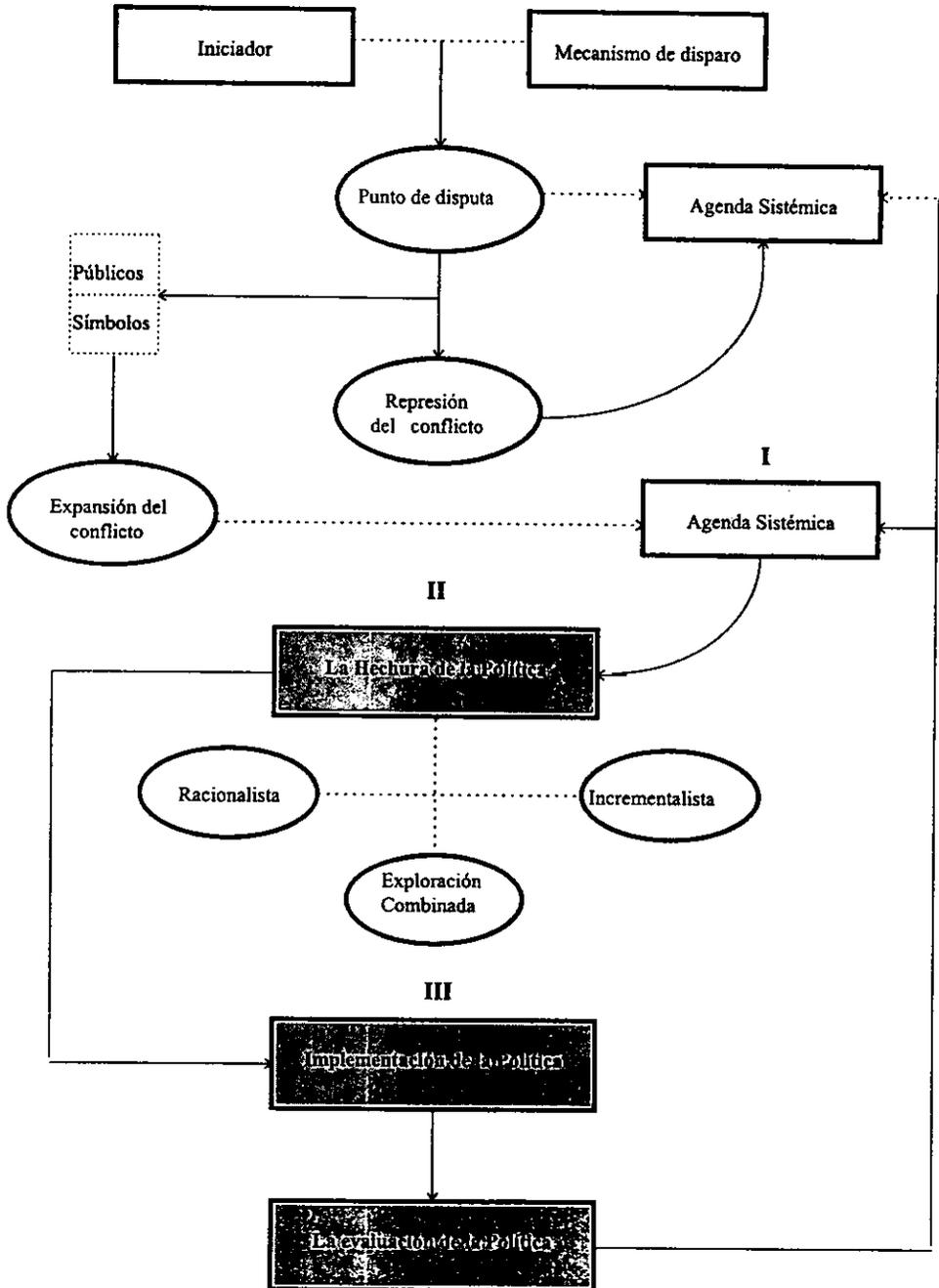
Las políticas públicas se refieren a los procesos de mediación social cuyo objeto es hacerse cargo de los desajustes que pueden ocurrir entre un sector social y los otros sectores sociales, o entre un sector y la sociedad global¹⁶, es decir, engloban el conjunto de procesos mediante los cuales las demandas sociales se transforman en opciones políticas y en tema de decisión de las autoridades públicas.

Las políticas públicas, en consecuencia, son productos sociales elaborados al interior de un determinado contexto social, de una estructura de poder y de un proyecto político. Si bien los grupos y clases sociales tienen la capacidad de percibir los problemas que enfrentan, su existencia no se traduce automáticamente en acciones estatales. Para que un problema sea considerado objeto de acción pública, primero tiene que ser construido, debe transformarse en un problema político, es decir, ser la expresión de una demanda social traducida en los términos propios de la política gubernamental. (Ver Diagrama 1)

La construcción de un problema es el producto de un proceso de tensiones en el que participan diferentes actores sociales, portadores de prioridades distintas. El conflicto y el consenso son dos aspectos del proceso y varían en cada caso particular.

¹⁶ J. Chevallier y D. Loschack. *Rationalité juridique et rationalité mangériale*. Citado por Pierre Muller, *Les politiques publiques*, Paris: Presses Universitaires de France, 1990. En: *Como mejorar la gestión pública*, de Eugenio Lahera. CIEPLAN-FLACSO 1993, Chile. P.p. 167

Diagrama 1. El Proceso de una Política Pública.



Política pública puede ser entendida, de forma general, como la aproximación e identificación del gobierno con la sociedad a través de los diversos medios que la administración pública proporciona a ambos elementos dentro de su convivencia en el Estado.

Las políticas públicas observan cuatro aportes relevantes, de los cuales tres son señalados por el fundador más renombrado de este enfoque: Harold Laswell, en un texto clásico escrito hace más de cuatro décadas (Laswell, 1955). Estos aportes son: *las orientaciones multidisciplinaria, práctica, normativa y comparativa*.

1. La orientación multidisciplinaria.

Un aporte de las políticas públicas es su orientación multidisciplinaria. Las políticas públicas no son fenómenos que se puedan entender o ejecutar con enfoques unilaterales. Como toda política pública implica por naturaleza aspectos políticos, económicos, administrativos, culturales, requiere de visiones multidisciplinarias. Laswell hablaba no de la ciencia sino de las ciencias políticas.

La multidisciplinariedad puede implicar también varios problemas. Diversos factores han favorecido la especialización en contra de la formación profesional más amplia y esto ha afectado el campo de las políticas públicas.

El problema de la multidisciplinariedad es que el término "multidisciplinariedad", como sinónimo de eclecticismo, resulta contradictorio. *Un campo de estudios o disciplina existe cuando posee tres características: 1) una unidad temática, es decir, una delimitación de su objeto de estudio; 2) una unidad teórica, es decir, un conjunto más o menos delimitado de teorías causales, y 3) una unidad metodológica*¹⁷. Esto se debe a que cada una de esas características solo se pueden alcanzar parcialmente en el enfoque de las políticas públicas;

¹⁷ Méndez, José Luis. *El campo de las políticas públicas: promesas y peligros*. En: Políticas Públicas y desarrollo municipal. El Colegio Mexiquense. 1995.

el cual critica las tendencias hacia el cientificismo excesivo y la supra especialización de las ciencias sociales.

Hay una verdadera confusión de las teorías explicativas de las políticas públicas. Estas teorías no solamente compiten entre sí, sino que además a veces ni siquiera se pueden comunicar entre ellas. El campo de las políticas públicas está constituido por una amplia variedad de componentes.

A las políticas públicas, todo el mundo las identifica cuando las ve pero nadie las puede definir. Hay una terrible confusión en este campo de estudios respecto a su mismo objeto de investigación, no es fácil definir qué es una política pública.

Los estudios de las políticas públicas deberían buscar un equilibrio e ir tras una suerte de *justo riguroso*. Es decir, buscar ser *disciplina interdisciplinaria*. La extrema variedad de teorías puede tener sus desventajas, pero también sus virtudes: ante una realidad social tan compleja puede ser mejor tener una variedad de alternativas analíticas, el objetivo a buscar es que, sin perder su orientación multi o interdisciplinaria, este campo simplemente precise más su objeto de estudio y sus teorías causales.

Una política pública tendría como *politica*, cuando menos seis elementos básicos: 1) el problema, 2) el diagnóstico, 3) la solución, 4) la estrategia, 5) los recursos y 6) la ejecución. En general, toda política pública se relaciona con un problema público. Las políticas públicas implican un diagnóstico sobre las causas del problema y las medidas que lo pudiesen resolver. Este diagnóstico está a su vez detrás de la solución y la estrategia. Así, tales políticas implican uno o varios objetivos globales, que se presentan como la *solución* al problema, así como una estrategia o programa de acción dirigido a alcanzar dichos objetivos; la estrategia está constituida por un paquete de acciones relacionadas y generalmente con cierto orden temporal. Las políticas públicas también implican la distribución de ciertos *recursos*, con el fin de ejecutar las acciones propuestas por la estrategia.

Una definición como ésta sólo nos sirve para señalar cuando se da una política pública. Así, lo que en realidad debemos hacer es, con base en la anterior definición, arribar a: 1) diferentes tipos de acción estatal -no todas las acciones estatales representan políticas-; y 2) diferentes tipos de políticas públicas, es decir, a escalas de políticas públicas. En otras palabras, debemos ver a las políticas públicas como variables y no sólo como conceptos fijos, es decir, como algo que varía a lo largo de una dimensión.

Una escala de variación de las políticas públicas, que incluye tres *tipos ideales* de políticas: política activa, semi-activa y pasiva. Con escalas como ésta, que incluyan varios tipos de políticas en términos ideales, se puede describir mejor la extrema variedad de casos del mundo real. Un mismo Estado puede tener diferentes tipos de políticas, ya sea en diferentes áreas o períodos. Una vez definida la naturaleza de una política en términos específicos, se llega a teorías que presenten de una forma más precisa los factores que pudieron haber causado esa política en particular. Debemos pasar de macro-enfoques que buscan explicarlo todo con un planteamiento básico -por ejemplo, el enfoque pluralista, el estatista o el marxista-, a enfoques de alcance medio, es decir, enfoques basados en una variable independiente.

2. La orientación práctica.

El **segundo** aporte del enfoque de las políticas públicas señalado por Harold Laswell, es su **orientación práctica**; esto es, resolver problemas prácticos o materiales del hombre y no quedarse o perderse en las divagaciones teóricas, filosóficas o epistemológicas.

En este sentido, el enfoque de las políticas públicas permite hasta cierto punto una búsqueda del bienestar y una resolución de problemas prácticos más eficaces. Si una política pública es por definición la búsqueda del cumplimiento de ciertos objetivos, cuando se ve al Estado desde el punto de vista de las políticas públicas puede surgir una preocupación más clara por la eficacia, es decir, por el cumplimiento de los objetivos de

bienestar al que las políticas públicas van dirigidos. Al implicar una visión más específica de cada área de política pública, un gobierno por políticas públicas permite atacar los problemas con una mayor precisión y no desde una visión omnicompreensiva y homologadora, que solo complica más las cosas.

El enfoque de las políticas públicas permite una visión más precisa del Estado, verdaderamente desde dentro. Esta visión puede facilitar una cierta descentralización de cada política, al facilitar una mayor participación de los grupos que tiene que ver más directamente con ella. El gobierno por políticas es un gobierno más a tono con una sociedad civil más diversificada y fuerte.

Una orientación más práctica y precisa tampoco está exenta de peligros; se ha convertido en ocasiones en un eficientismo tecnócrata, aislado de los contextos socio-políticos, que puede terminar en fracasos, e incluso en la robotización de los recursos humanos.

El *gobierno por políticas* implica también otros riesgos. Puede implicar una desconcentración a un nivel más general entre varias políticas públicas o dificultar ofensivas integrales contra problemas profundamente multifacéticos; podría implicar una excesiva especificidad, lo que traería la desatención de los problemas más generales. En consecuencia, se debe ser precisos pero sin descuidar el aspecto de una coordinación adecuada entre políticas, en función de un contexto socio-político y de la orientación general que se le quiera dar a una entidad política, sea un municipio, un Estado subnacional o una nación.

Otro riesgo del gobierno por políticas es una posible mayor clientelización de las políticas. Si descentraliza, el Estado tiene que establecer estructuras de vigilancia de la actuación de los grupos que tienen que ver con una política, ocupadas ya sea por el Estado mismo o por la sociedad civil.

3. La orientación normativa.

La tercera aportación o novedad del campo de las políticas públicas señalada por Laswell es la de su **orientación normativa**. En el momento en que el conductismo empezaba a extenderse en las ciencias sociales, Laswell señalaba que el estudio de las políticas públicas estaba obligado a ser normativo, es decir, a lidiar con el deber ser no sólo con el ser, con los valores y no sólo con los hechos. Para él, las políticas públicas tenían en esencia que ver con el desarrollo y la dignidad humana y por lo tanto no podían evitar las discusiones normativas. Existen varias formas en que el campo de las políticas públicas puede lograr esto.

a) **La visión de lo público.** Cuando hablamos de políticas públicas, se puede insistir en la necesidad de que éstas sean en efecto públicas. *La discusión sobre cómo definir lo público es amplia y compleja. No es fácil distinguirlo con claridad de lo privado. Aún menos lo es ante un fin de milenio en el que las privatizaciones se extienden y hay una multitud de entidades semipúblicas formulando o ejecutando políticas públicas*¹⁸.

En un sentido más bien negativo, habría que recordar que lo público no es sólo la acción gubernamental. El campo de lo público involucra o debería involucrar también a la sociedad civil, donde se encuentra el universo de organizaciones no gubernamentales que pueden participar en la elaboración y ejecución de políticas públicas. Estas organizaciones, o incluso la empresa privada, bien puede erigirse en eficaces defensores, formuladores o ejecutores del bien público.

El grado de *publicidad* de una política tiene que ver con procedimientos legales y abiertos al público, así como con la constante responsabilidad e información por parte de los participantes en dicha política hacia la sociedad en general.

¹⁸ Op. cit. p. 37

Lo público también tiene que ver con la eficacia con que se usan los recursos del Estado, que a final de cuentas son recursos públicos. En el contexto de una sociedad abierta, la preocupación por la eficacia está cercanamente relacionada a lo público, que se refiere a los problemas estructurales o de largo plazo de una sociedad.

En tal sentido, debería haber una interacción entre los *expertos* y la sociedad, en la que los primeros sean catalizadores para que la segunda se convenza de que un determinado problema es en realidad un problema público.

b) Hacia una visión más participativa de la ciencia social. Las ciencias sociales, en general, buscan entender las causas de los fenómenos sociopolíticos, con instrumentos científicos que tienen fuertes méritos, como la claridad y precisión conceptual y metodológica, que permite a los científicos comunicarse, discutir y avanzar el conocimiento. El reto de las ciencias sociales y de las políticas es la definición precisa en el desarrollo de sus conceptos, teorías y métodos, aún demasiado confusos.

Las ciencias sociales deben proporcionar bases para la acción, y en esa medida para el mejoramiento de la condición humana. El clarificar las raíces y consecuencias de determinados cursos de acción, puede ayudar a tener conciencia clara de cuáles valores son viables en ciertos cursos; en consecuencia, al conocer las causas de los fenómenos políticos, ayuda a saber cuáles son los medios para alcanzar ciertos objetivos. La ciencia social puede servir de base para conducir la realidad hacia un objetivo específico con conocimiento de causa. Esto se puede lograr si se establece que el conocimiento no derive de un solo sujeto: el politólogo, que busca hacer de la realidad un objeto de estudio, para luego devolverle como recetario el conocimiento al mismo objeto: gobernante o ciudadano; sino por el contrario, debe resolverse a través de la experiencia propia que engloba la multidisciplina de las ciencias sociales, en la que la sociedad es el factor predominante en el desempeño y logro de objetivos.

Se tiene que buscar la integración y depuramiento de los diferentes enfoques para arribar a un conocimiento universal valedero para las partes en conflicto, entendido éste como el punto a resolver, situación difícil porque no se puede dejar de lado ciertos valores. *Thomas Khun, e inclusive Karl Popper, han mostrado que el conocimiento científico depende en realidad del juicio de una comunidad científica en un tiempo determinado*¹⁹.

En el campo de las políticas públicas, el conocimiento debe ser *de* pero también *en* las políticas públicas, es decir, que no puede surgir de manera *a priori*, desde un escritorio, sino del proceso mismo de formulación, ejecución y seguimiento de dichas políticas en que participen las variadas disciplinas y, además de los gobernantes, aquéllos a quienes las políticas van dirigidas.

Para el estudio, comprensión, diseño y ejecución de las políticas públicas hay que tener claro que el objetivo último es la construcción de un mundo mejor para el ser humano.

*Las ciencias sociales y las ciencias políticas deben buscar una suerte de cubismo intelectual, de producir un conocimiento que implique visiones complejas y múltiples de una realidad socio-política en sí misma muy compleja, en donde se favorezca la participación reflexiva de sus receptores, ya sea ante un texto o ante un mecanismo de decisión pública, pero que a la vez implique conocimientos susceptibles de una aplicación particular y responsable para mejorar la compleja, diversa y cambiante realidad humana*²⁰.

En los sesenta y setenta hubo un cientificismo autoritario y hasta ofensivo, que, aunque originado en buena medida en los Estados Unidos, fue extendiéndose e imponiéndose sobre el resto del continente. Los resultados fueron decepcionantes. Ha sido en parte por esto que de unos años para acá varios autores tanto en el campo de las políticas públicas como en el de la administración pública hayan percibido un regreso a esta orientación normativa.

¹⁹ Méndez, José Luis. *El campo de las políticas públicas...* Op. Cit. P. 39

²⁰ *Ibidem.* p. 41

Los intentos de captar y comunicar mejor la complejidad de la realidad social, como de construir formatos de producción de conocimiento más participativos e interdisciplinarios pueden ir a contracorriente del otro reto, el de la claridad y rigor teórico-metodológico. También pueden derivar en esquemas de conocimiento y acción en exceso complejos que se oponen a la visión más práctica del campo de las políticas públicas.

La crítica a los enfoques positivistas ha llevado al surgimiento de visiones como la de la Escuela Crítica de Francfort, que ha asumido una posición muy relativista respecto a la ciencia social. Tanto la construcción conjunta e interdisciplinaria de conocimiento, un mayor rigor intelectual y una orientación en cierta medida práctica son todos retos igualmente importantes de las ciencias de las políticas²¹.

4. La orientación comparativa.

Hacia finales de los años sesenta y principios de los años setenta, en los Estados Unidos y Europa ya existían suficientes estudios de políticas públicas, por lo que a partir de ese momento fue posible comenzar a hacer comparaciones entre países.

El enfoque comparativo implica serios riesgos. Se puede pensar que comparar es fructífero por definición y que se puede realizar sin firmes bases conceptuales y metodológicas. Cuando comparamos, lo que debemos buscar es maximizar ya sea las diferencias o las semejanzas entre los casos sujetos a comprobación. Se suele pensar que comparar dos casos o países muy diferentes es como comparar peras y manzanas, cuando en realidad con dichos casos puede elaborarse un diseño de investigación excelente en términos de lógica científica. En síntesis, no todo lo diferente es incomparable y no todo lo aparentemente semejante es comparable.

²¹ Para mayor aporte teórico al respecto, véase Habermas, J. *Toward a rational society* así como, *Theory and practice*. Beacon Press Boston, 1970 y 1973, respectivamente.

De lo anterior se pueden deducir las siguientes observaciones, en materia de políticas públicas: 1) lograr que la eficacia sea un escudo del interés público en lugar de una máscara del interés privado; 2) no debe verse como una moda, sino como un campo de estudios serio y ya con una tradición; 3) superar la barrera de la coherencia conceptual; y, 4) crear una nueva identidad intelectual y práctica.

No obstante lo anterior, una pregunta sale a la luz *¿Qué es la Política Pública?* La expresión política pública (public policy) tiene al menos dos sentidos distintos que resulta importante no confundir. En el primero, designa un nuevo campo multidisciplinario y profesional que se ha desarrollado en las sociedades liberales democráticas o industriales en las últimas cuatro décadas, especialmente en Estados Unidos de América e Inglaterra, el cual se ocupa de estudiar los problemas considerados públicos y/o los procesos de decisión de las autoridades jurídicamente públicas, ya sea para indagar su compleja multicausalidad (estudios del proceso de política o *policymaking studies*) y/o para dilucidar la mejor opción de decisión y acción frente a un específico problema público o de gobierno (análisis de política o *policy analysis*). En este primer sentido, política pública designa un discurso disciplinario o sistema multidisciplinario de discurso, las características sobresalientes del campo o enfoque de política pública son tanto su naturaleza científico-técnica, esto es, la capacidad que ha desarrollado para articular explicaciones causales con prescripciones técnicas, como su perfil multidisciplinario, que convoca una gran diversidad de disciplinas.

En el segundo sentido, política pública designa la (s) política (s) gubernamental (es), estatal (es) o de alguna organización no gubernamental, en un determinado país o grupo de países, cuando reúne (n) ciertas condiciones. Suele hablarse de las políticas públicas o la *política pública* de tal o cual gobierno en un período determinado. En este segundo sentido tal expresión designa normalmente las “estrategias de acción” (las políticas) que le son imputables a los gobiernos, o a ciertas organizaciones no gubernamentales, en su cotidiano quehacer frente a la gran diversidad de áreas de problemas y situaciones que enfrentan en cada coyuntura, *cuando de tales estrategias puede sostenerse argumentalmente que tienen*

*sentido público, que sirven al interés público y/o que responden al resultado de la agregación de las voluntades individuales del público ciudadano*²².

Las políticas públicas y las políticas gubernamentales no son equivalentes. La expresión *política gubernamental* designa las estrategias de acción del gobernante frente a determinados problemas de gobierno. Sostener que políticas gubernamentales y políticas públicas son equivalentes significa asumir, subrepticamente, el principio ideológico característico de los estados totalitarios y autoritarios: *el monopolio burocrático-gubernamental de lo público*²³.

Política pública designa un sistema de discurso científico-técnico y multidisciplinario, y a la vez designa el objeto de estudio de éste. El desarrollo del campo o enfoque de política pública, esto es, del estudio de la multicausalidad de los procesos decisionales de las autoridades jurídicamente públicas y/o el intento de dilucidar la mejor opción de política frente a problemas públicos en los términos del proyecto fundacional de Lasswell "*conocimiento de y conocimiento en*" el proceso decisional de la política pública, ha implicado, dos procesos de alta potencialidad discursiva y por ende, cognoscitiva.

El enfoque de política pública ha transformado el estilo y el enfoque tradicionales del estudio del Estado (*polity*) y la política (*politics*) induciendo a una nueva relación dialógica de articulación entre los discursos disciplinarios convencionales (ciencia política, administración pública, economía política, sociología política, filosofía política, entre otras) y entre las diversas escuelas dentro de ellos (elección pública, acción colectiva, nuevo institucionalismo, derechos de propiedad, nueva historia económica, costos de transacción, contractualismo, economía de la externalidad, ecología política...), obligándolos a redefinir las formas de su ahora imperativa multidisciplinariedad y, sobre todo, de su sentido y pertenencia públicos.

²² Fernando Bazúa. *Política pública y desarrollo*. En: *Políticas Públicas y desarrollo municipal*. Op. Cit. P. 53.

²³ En contraposición a esta postura de Luis F. Aguilar y José Luis Méndez, Miguel Escobar considera que la política es pública por estar en función del poder que tiene la autoridad, y no las empresas privadas.

Por otro lado, el desarrollo del enfoque de política pública ha permitido un nuevo tipo de problema intelectual de la gestión estatal y gubernamental, que *implica un tratamiento científico-técnico de los problemas públicos y, sobre todo, una indagación sistemática del grado de publicidad que le es atribuible a dicha gestión*, con base en el concepto de *policy* (la dimensión técnico-prescriptiva de las decisiones), y en el concepto de *publicidad*, es decir el carácter o naturaleza pública del Estado, de las instituciones públicas y/o de las decisiones, acciones y políticas gubernamentales, en cuanto idoneidad y funcionalidad respecto del bienestar del público ciudadano.

2.3.2. El punto de disputa.

Uno de los modelos existentes de administración pública se ve reflejado en *el punto de disputa*, que establece la correlación entre aspectos económicos y soluciones administrativas, y surge cuando se da la existencia de un problema económico, que implica el desarrollo de las personas que están dentro de la actividad, o bien, juego de las relaciones sociales, es decir: se ubica dentro del Estado, en el gobierno como dirigente, y en la sociedad, como receptor de las decisiones.

La creación de un **punto de disputa** significa el arranque en el proceso de estructuración de la agenda y, en consecuencia, en el desarrollo de una política pública. Existen varios medios para la creación de un punto de disputa: en todos ellos converge la presencia de un **iniciador**, éste se manifiesta a partir de “... *un conflicto entre dos o más grupos identificables sobre asuntos de procedimientos sustantivos en relación con la distribución de posiciones o recursos* ²⁴.” En otras palabras, ocurre una situación que genera controversia porque se percibe una tendencia desfavorable hacia algún o algunos de los grupos sociales que se desea **reajustar**, además de la idea de una distribución inequitativa tanto en espacios de poder como en recursos económicos.

²⁴ Cfr. Cobb Roger y Charles Elder. *Participación en Política Americana. La Dinámica de la Estructuración de la Agenda*. Noemí Editores. 1986. Pag. 111

Otra vía comúnmente utilizada para la generación de un punto de disputa es la fabricación de un problema por parte de una persona o grupo para la obtención de beneficios propios, sea entendido esto como un artificio para explotar una situación que le pudiera ser ventajosa; punto de disputa que se da como resultado de un acontecimiento inesperado, que involucre a las autoridades o grupos sociales; los sujetos reaccionan circunstancialmente movilizándose ante lo imprevisto.

Una alternativa para la aparición de un punto de disputa es mediante la participación de individuos o grupos que no buscan posiciones o recursos que ganar para ellos mismos, pero su interés está cifrado de manera exclusiva en el bienestar público.

De acuerdo con Cobb y Elder, el **iniciador** y los **mecanismos de disparo** son variables íntimamente relacionadas en la generación de un punto de disputa. Este punto de disputa, si alcanza una atención amplia, si cuenta con un interés compartido entre un número amplio del público, y, además, si cuenta con la percepción compartida de que compete a la acción gubernamental, habrá cubierto los requisitos mínimos para su ingreso en la agenda.

2.3.3. Las agendas.

El modelo de las **agendas** se entiende como el conjunto de problemas que han generado controversia o debate público, por lo que son considerados objeto de intervención por parte de la autoridad pública. Esta tendencia administrativa se utiliza principalmente en países occidentales, en donde se atienden los conflictos como van apareciendo, sin esperar consecuencias posteriores. El modelo de Cobb y Elder es uno de los elementos que detallan su definición. Su finalidad es contextualizar las demandas sociales en un ámbito político para su posible solución a través de acciones que implemente la administración del Estado.

La **agenda de gobierno** también se entiende como la solución de problemas relevantes. La formación de la **agenda de gobierno** representa una de las etapas importantes en la

conformación de una política. Existen tres grandes enfoques para estudiar el proceso de integración de una agenda de gobierno: a) el enfoque de sistemas, b) el enfoque de la toma de decisiones, y c) el enfoque de poder.

Por **estructuración de la agenda** se comprende al proceso de toma de decisiones por el cual los diversos problemas públicos se integran a una agenda de gobierno a través de un complejo mecanismo de interacciones entre personas, problemas, soluciones y oportunidades de elección.

Las **agendas** son pues, un conjunto o agregado de asuntos públicos que metodológicamente se dividen, por su naturaleza y características, en **agenda sistemática** y **agenda institucional**. Los tipos de agenda sistemática e institucional presentan diferencias importantes en sus características:

La agenda sistemática consiste en todos los temas que son percibidos comúnmente por los miembros de la comunidad política como meritorios de la atención pública y como asuntos que quedan dentro de la jurisdicción legítima de la autoridad gubernamental existente... El segundo tipo de agenda es la institucional, gubernamental o formal la cual puede ser definida como ese conjunto de asuntos explícitamente expuestos para la consideración activa y seria de los encargados de tomar las decisiones²⁵.

Las agendas institucionales de acuerdo a su contenido se hallan conformadas por asuntos **antiguos** y **nuevos**. Los primeros ya tienen señalada una ruta de acción; se trata de asuntos **habituales** sujetos continuamente a una revisión. Otro tipo de asuntos antiguos son aquéllos que se registran con cierta periodicidad y no necesariamente se presentan a intervalos regulares, es decir, son asuntos **recurrentes**. Los asuntos nuevos, no tienen establecida una definición predeterminada, por lo que son flexibles en su interpretación y desenvolvimiento. A su vez se subdividen en **automáticos** o **espontáneos**, que surgen

²⁵ Ibid. pp. 115 y 116.

intempestivamente ante una acción o reacción de uno de los decisores y; los asuntos **canalizados**, clasificados así por ser consecuencia de una movilización masiva o por la entrada en escena de ciertos grupos importantes.

2.3.4. Racionalización.

Un modelo más reciente de actuación administrativa es el de *racionalización*, que se sustenta en la mediación política a un problema social de uno o varios sectores y su posible solución por medio de la globalidad de escenarios. Se caracteriza a su interior por la corriente denominada como *políticas públicas*, que significa el acercamiento entre la sociedad y el gobierno teniendo como mediador a la administración pública, la cual será la generadora del ambiente y los elementos varios en los cuales se puede dar su convivencia.

Las *políticas públicas* pueden ser divididas en dos amplias corrientes: **sinóptica**, con una visión global condensada en el análisis de sistemas -pluralismo-, el análisis contextual y la racionalidad social, así como **antisinóptica**. De lo que se deriva que dentro del **análisis de políticas** se ubican a los **racionalistas**, herederos de la visión sinóptica y a los **incrementalistas**, que se contraponen a la postura anterior.

Charles Lindblom sostiene a través de una visión racional-exhaustiva de la problemática, que existen diferentes maneras de abordar el análisis y diseño de políticas. Una denominada como *ir a la raíz*, y que es propiamente la Escuela Racionalista, tiene cinco características básicas:

1. Clarificación de valores u objetivos, distintos de y usualmente previos al análisis empírico de alternativas.
2. La formulación de políticas se basa en el análisis de medios-fines: primero se aíslan los fines, después se buscan los medios para lograrlos.
3. La prueba de una *buena* política es que se puede comprobar que es el medio más adecuado para los fines deseados.

4. El análisis es exhaustivo; se toma en cuenta cada factor pertinente importante.
5. Usualmente se basa en teoría.

Los racionalistas pretenden abarcar todas las manifestaciones posibles del fenómeno en la formulación de la administración pública, así como ver el problema como se presenta para darle solución con base en el análisis coherente con las teorías contempladas para ello.

La corriente racional le otorga un papel básico a las teorizaciones que sobre el fenómeno se han abordado. El criterio medios-fines convence operativamente más a los racionalistas. Los racionalistas se inclinan por soluciones que contemplen el mediano y largo plazo.

Conformada en el diseño de las políticas públicas, las propuestas teóricas de Theodore J. Lowi, referentes a la naturaleza de las políticas, se circunscriben en dos sendas relacionadas: la primera sostiene que en el diseño de una política existen diversos grupos en constante pugna por posiciones y recursos; la segunda argumenta que para toda lucha de intereses hay un terreno natural, una **arena de poder**, en la que las pugnas se desarrollan. En consecuencia, las **arenas reales de poder** se constituyen a partir de las áreas de política o de actividad gubernamental específicas. (Ver Cuadro 3)

*Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo. Es necesario entonces identificar estas arenas, formular hipótesis acerca de sus atributos y comprobar dentro del esquema las relaciones empíricas que pueda anticipar y explicar*²⁶. Las **arenas de poder** son los espacios naturales en los que se desenvuelven las pugnas por posiciones y recursos; esto permite determinar un tipo de política específica para cada arena: a cada política le corresponde una arena real de poder.

²⁶ Lowi, Theodore. **Políticas Públicas, Estudios de Caso y Teoría Política**, en Luis F. Aguilar. *La Hechura....Op. Cit.* p. 10.

Arena	Unidad Política Primaria	Relación entre unidades	Estructura de Poder	Estabilidad de la Estructura	Lugar principal de Decisión	Implementación
Distribución	Individuos, empresa, corporación.	Intereses no compartidos, no interferencia mutua, intercambio de favores y apoyos	Elites no conflictivas, con grupos de apoyo.	Estable.	Comité del Congreso y/o Agencia de Gobierno*.	Instancia centralizada en una unidad administrativa con funciones precisas a cumplir.
Regulación**	Grupo	Coaliciones, intereses compartidos, negociaciones.	Pluralista, multipolar, "teoría del balance".	Inestable.	Congreso en su función Clásica.	Instancia descentralizada por "delegación", con control mixto.
Redistribución	Asociación	"Asociaciones cúpula", afinidades ideológicas y de clase.	Elites en conflicto.	Estable.	Ejecutivo y Organizaciones en cúpula.	Instancia centralizada en las cúpulas directivas con normas determinadas.

Cuadro 3. Tipos de Arena de Poder. Fuente: Lowi, Theodore. *Políticas Públicas, Estudios de Caso y Teoría Política.*

* La política distributiva tiende a institucionalizarse alrededor de una unidad. Con frecuencia es el Comité del Congreso, pero en otros muchos casos, como en la política agrícola es la agencia del Gobierno o la Agencia y el Comité.

** Debido a que son muchos los intereses organizados presentes en la arena regulatoria, son también muchos los casos de coaliciones exitosas en el intercambio de apoyos, las cuales en mucho se asemejan a las coaliciones propias de la arena distributiva. En efecto, es de grado la diferencia entre la arena regulatoria y la distributiva, aunque la forma predominante de coalición en la política obedece a intereses comunes o tangenciales. De todos modos, aun si la diferencia es de grado, no deja de ser importante, pues es este tipo predominante de coalición el que ocasiona que la arena regulatoria sea más inestable, impredecible y no elitista ("balance de poderes"). En cambio, si se observa la arena redistributiva, se encontrarán diferencias de principio entre los grupos en cuestión.

2.3.5. Expansión.

El modelo de expansión se puede denominar como incrementalista, en términos generales podemos indicar que tiene su origen en la corriente marxista del pensamiento, que señala que el aumento en el trabajo genera mayor producción y ésta mayor demanda inicial (D se convierte en D') a través de los procesos productivos, lo cual traerá beneficios a la población y que serán de bienestar social, convirtiéndose en una curva logarítmica que no va a tener fin, por el costo de precios, mano de obra, material; y al terminar este modelo incrementalista, la administración pública desde el punto de vista político se tiene que adaptar para dar una solución.

La dinámica de la expansión de un conflicto social se ve determinada por el tipo de asunto de que se trate y por los apoyos que el mismo recibe. Representa los ámbitos de los distintos públicos en relación con un punto de disputa; así, los círculos más alejados del centro indican un mayor número de personas que observa el desarrollo del problema; en tanto; si el punto de disputa no ha logrado impactar más allá de algunos interesados (organizaciones simpatizantes, especialistas e investigadores) el número de grupos o personas será considerablemente menor. (Ver Diagrama 2)

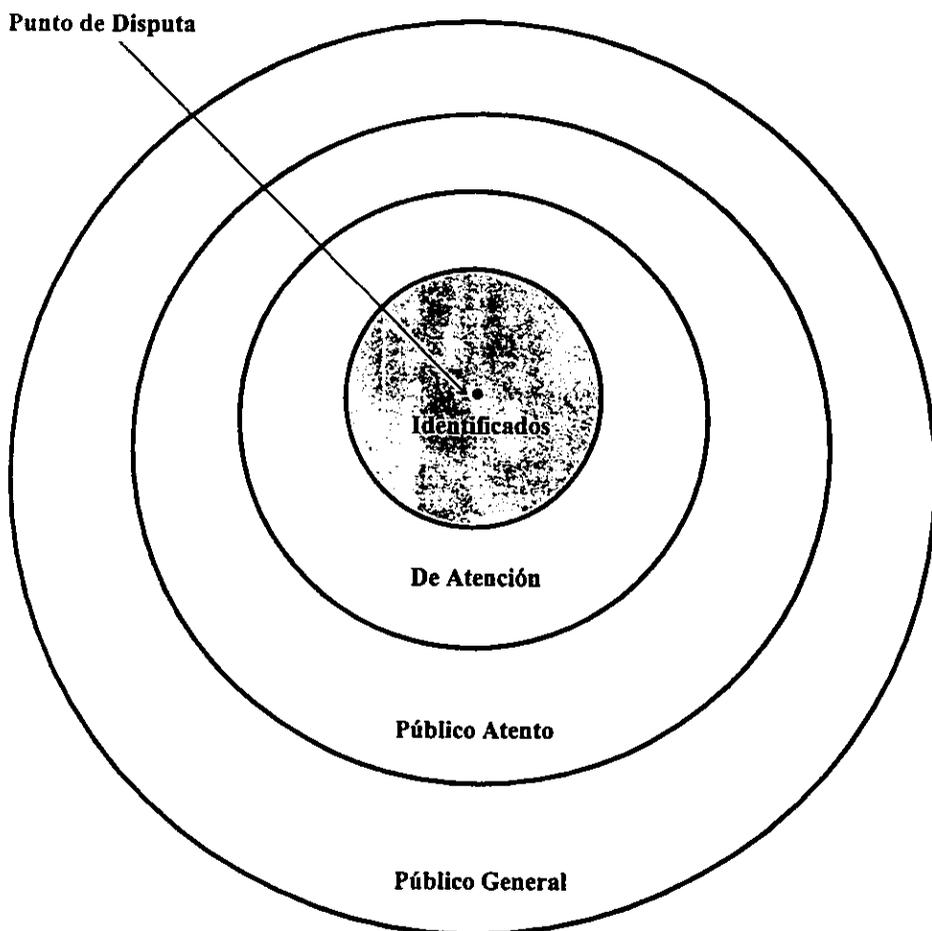
2.3.6. Dinámico.

El modelo dinámico permite buscar el equilibrio entre aquella parte dura, disciplinada que no permite la desviación de la agenda y que lo busca en la Escuela de los símbolos: es decir, relacionar un factor con otro (causa-consecuencia), ejemplo, hay pobreza porque el modelo económico no funciona o no se está cumpliendo.

Además, dicho modelo, responde a interrogantes sobre la creación, competencias, funciones, coordinación y supresión de órganos, consiste propiamente en la potestad organizativa o conjunto de facultades que se le ha otorgado a la administración pública

para organizar su estructura administrativa y adaptarse a los reclamos sociales, así como a las corrientes del pensamiento económico internacional.

Diagrama 2. Los Públicos y el Punto de Disputa.



Fuente: Cobb y Elder. Op. Cit. P. 160

Dentro del modelo que analiza la dinámica del conflicto es importante revisar las *estrategias* seguidas por el gobierno o los decisores de políticas en la *represión* de un conflicto. Por represión entendemos al bloqueo que se realiza para evitar tanto la expansión del conflicto como su posible ingreso en la agenda institucional. Hay dos dimensiones a contemplar en la represión: la primera, referida al *focus* del conflicto y, la segunda, relacionada con el *modus* utilizado en el bloqueo; en total se hace referencia a cuatro tipos de estrategia presentes. (Ver Cuadro 4)

FOCUS MODUS	ORIENTADA HACIA EL GRUPO	ORIENTADA HACIA EL CONFLICTO
DIRECTA	Ataque al grupo	Desactivación del asunto
INDIRECTA	Debilitamiento del grupo	Confusión del asunto

Cuadro 4. Dimensiones en la dinámica del conflicto. Fuente: Cobb y Elder. *La formación de la Agenda*. En: Luis F. Aguilar. *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. M.A. Porrúa. México, 1993. p.161.

2.3.7. Símbolos.

Los símbolos son vistos desde dos perspectivas: como la consecuencia de la administración pública en su desarrollo, reflejándose a través de las estructuras orgánicas denominadas comúnmente como organogramas; o bien, como medio para fortalecer o argumentar la toma de una decisión, a través de la utilización de elementos representativos de la identidad nacional, como lo es el territorio geográfico, la bandera o el himno nacionales.

En este segundo caso se puede hablar de una expansión de la controversia y utilización de símbolos, es decir, para la propia expansión del conflicto es determinante sumar *público*; en este sentido el proceso es descrito como la ecuación *a mayor público, mayor expansión del conflicto*.

De la utilización del tipo y la manera como sea utilizado un lenguaje simbólico, dependerá la suerte de la conquista de los públicos: el lenguaje simbólico es, en síntesis, el vehículo natural para involucrar un mayor número de público.

Existen tres supuestos para analizar la utilización de los símbolos en el lenguaje:

- 1) Una separación analítica entre el símbolo en sí mismo y su significado.
- 2) Ciertos símbolos son emotivamente superiores a otros, por lo que interesa de sobremanera la respuesta emotiva ante estos símbolos, y no por su significado real.
- 3) El peso del símbolo está influenciado por la situación.

Se cuenta con cinco dimensiones que influyen en el peso o potencia del símbolo:

- I. De precedencia histórica.
- II. Eficiencia o credibilidad del símbolo.
- III. Saturación simbólica. Cuando un símbolo es utilizado para diversas causas, éste va sufriendo un proceso de erosión.
- IV. Refuerzo simbólico. Usar símbolos auxiliares.
- V. Implicación de urgencia.

Por otra parte, podemos apreciar la utilización de los símbolos para lograr la expansión de un conflicto generado por la prensa, en este sentido, se identifica la existencia de cinco técnicas que emplean los grupos para conseguir el interés de quienes dirigen los medios de comunicación: el fin es conducir su asunto a la agenda de gobierno, con el mayor apoyo posible.

La primera de ellas se denomina **incitación**, su objetivo consiste en dar a conocer al receptor las razones de la lucha, de la disputa.

La **provocación** constituye la segunda estrategia que intentará. Significa el desafío que los manifestantes realizan a otros grupos implicados en la disputa.

La **disuasión** es la tercera estrategia simbólica. Se manifiesta cuando uno de los grupos en disputa pretende desanimar a la militancia opositora de su actividad.

La **demonstración de la fuerza del compromiso** representa el último recurso. Implica condiciones cualitativas y cuantitativas.

2.4. Principios básicos en la búsqueda de la nueva configuración administrativa.

Finalmente, derivado del desarrollo del presente capítulo, se puede precisar la existencia de once principios básicos que funcionan como una metodología no rígida en la búsqueda de una nueva configuración administrativa del Estado, los cuales se relacionan a continuación:

1. Redefinir el Estado y su consecuencia con la administración pública, de acuerdo con la evolución de su proceso.
2. Precisar los elementos que integran como base la administración pública y los que transforman al Estado por ser consecuencias arbitrarias o secundarias en ese concepto de Estado.
3. Identificar al federalismo como modelo de Estado, o en su caso, otros como el socialismo que contempla y completa la administración pública, con cada una de las características que describen la centralización y la descentralización.
4. Identificar cómo se da la concentración y la desconcentración en los países con una forma de desarrollo socioeconómico determinado.

5. Analizar la gestión y el estado que guarda la administración pública al momento de pretender una reforma estructural y superestructural.
6. Estudiar la evolución de la administración pública, en un primer momento de manera global y posteriormente a nivel nacional.
7. Identificar los modelos de administración y cuáles son sus engranajes; contemplando que dentro de la globalidad, el concepto de Estado se ve por los conceptos particulares que lo conforman.
8. Comparar el concepto histórico de *soberanía* con el suscrito en el marco de la globalización mundial.
9. Precisar si el concepto de soberanía impone un nuevo concepto de Estado, sustentado en la influencia económica coyuntural y en las escuelas de administración pública.
10. Evaluar si la *gestión pública* puede llegar a sustituir o reafirmar el concepto de administración pública, o bien, ser un enlace para una mejor administración pública.
11. Definir un Nuevo Modelo de Administración Pública.

CONCLUSIONES

La administración pública se ha entendido en distintas etapas de diferentes formas y bajo características que han inhibido la funcionalidad misma del concepto, su evolución histórica así lo determina.

Determiné conveniente ubicar su trayectoria en el siglo actual, porque los estudiosos de la administración con carácter público han encontrado en éste, sus principales características y diferencias con respecto a la actividad propia del gobierno y del Estado en general.

Dentro de este contexto, se establecieron cuatro grandes paradigmas: administración pública entendida desde el punto de vista de la **ciencia jurídica**, de la **ciencia administrativa**, de la **ciencia política** y, finalmente, desde la propia **administración pública**.

A partir de este estudio queda claro que, la conformación que permea la administración pública es multi e interdisciplinaria; su diseño es tan amplio como los alcances sociales que se pretendan alcanzar, la conducción económica que se establezca o, incluso, la continuidad política de un gobierno.

Esas tres dimensiones: social, económica, y política constituyen las principales variables en la configuración de modelos administrativos propios a los fines del Estado, las cuales se enriquecen con otros aspectos a considerar, como son: el equilibrio ecológico en la producción; la geografía, hidrografía y demás elementos del territorio, como la parte física donde se asientan la población y su autoridad; los ambientes en que se circunscribe la administración, sean del tipo estable, cambiante o turbulento, estático-simple o dinámico-complejo, como señalé: estas consideraciones pueden ser tantas como las metas y fines que se prevean lograr.

El estudio del dinamismo administrativo ha permitido el nacimiento de escuelas que identifican los factores de su desenvolvimiento con el cuerpo estatal. He señalado cinco: descriptiva o del afán de emprendimiento, diferencial o teorías de la estructura institucional, del marco referencial o del parentesco de la familia, analítica y posmodernista o del paradigma posburocrático, mismas que permiten comprender algunos argumentos de su desarrollo evolutivo en México, y que se plasmarán en el siguiente capítulo.

La administración pública en cuanto a su relación con la política pública ha delimitado una corriente del pensamiento estatal que ha logrado influir grandemente en el accionar administrativo, en donde se ubican modelos específicos para atacar problemáticas igual de específicas, éstos son: el punto de disputa, las agendas, la racionalización, la expansión, el dinámico y los símbolos.

Cabe señalar que la política pública no es la solución a todos los problemas que enfrenta la sociedad como receptora de lineamientos constitucionales, ni tampoco a los que enfrenta la propia administración pública del Estado, es una herramienta de que se vale ésta última para poder acceder con mejores elementos cognoscitivos a la sociedad, a la cual se debe, lo que significa que la política pública no es un sustituto de la propia administración, sino que es un elemento generador de nuevas aportaciones para el campo de la misma, con base en la idea de generalidad multidisciplinaria y metodología específica en la solución y prevención de los problemas sociales, que bien se pudiese aplicar al ámbito de la economía y las finanzas, básicamente por el rigor metodológico que emplea en su desenvolvimiento.

Una última apreciación es en el sentido de que *la lluvia conceptual* aquí presentada permitirá en capítulos posteriores comprender los argumentos del desarrollo evolutivo estatal en México, mismos que se pueden generalizar a América Latina, en la búsqueda de una nueva identidad tanto teórica como práctica de la administración pública.

BIBLIOGRAFIA

1. **Administración Pública y Administración de Empresas.** Revista de Administración Pública. Río de Janeiro, Brasil. v. 2, n. 3.
2. Brand, Salvador. **Diccionario de Economía.** Plaza & Janes Editores Colombia Ltda. Bogotá, Colombia. 1984.
3. Cobb Roger y Charles Elder. **Participación en Política Americana. La Dinámica de la Estructuración de la Agenda.** Noemí Editores. 1986.
4. Chevallier y D. Loschack. **Rationalité juridique et rationalité mangériale.**
5. Gordillo, A.A. **Tratado de Derecho Administrativo.** Tomo 1, Buenos Aires, 1974.
6. Khun, Thomas. **La estructura de las Revoluciones Científicas.**
7. Lahera, Eugenio. **Cómo mejorar la gestión pública.** CIEPLAN-FLACSO. Chile, 1993.
8. Lynn, Laurance E. Jr. **Reforma Administrativa desde una perspectiva internacional: ley pública y la nueva administración pública.** En: *Gestión y política pública.* CIDE. Vol. V, N° 2, México, Segundo Semestre de 1996.
9. Méndez , José Luis. **El campo de las políticas públicas: promesas y peligros.** En: *Políticas Públicas y desarrollo municipal: problemas teórico-prácticos de la gestión pública y municipal.* El Colegio Mexiquense. 1995.
10. Muller, Pierre. **Les politiques publiques.** Presses Universitaires de France. París. France 1990.
11. Muñoz Amato, Pedro. **Introducción a la Administración Pública I y II.** FCE.
12. **Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92).** En Revista de Administração de Empresas, Mai./Jun. 1994.
13. Warhlich, B. **Evolución de las ciencias administrativa en América Latina.** Citado en R.A.E Mayo/Junio. 1994.

CAPITULO III

LA ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

CAPITULO III

LA ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

El Estado a través de la administración pública recorre un camino que oscila desde garantizar un proyecto nacional, estimular y expandir el mercado, arbitrar el conflicto social, regular la economía, hasta hacerse más eficiente por medio de la superación constante del sector público, en este sentido, el Estado mexicano lo denota desde su etapa *formativa* hasta la de *redefinición* en la actualidad, tal como se aprecia en el *Ciclo de Pesbas*. (Ver Cuadro 1)

El Estado mexicano, como tal, resulta difícil ubicarlo en el siglo pasado: ni en sus inicios como país independiente, ni siquiera a finales de siglo, momento en que se propone una soberanía del país. Más aún, en el alba del presente siglo (1900-1930), período de conflictos, la estabilidad política y social, junto con la económica, no era la propia para hablar de un Estado moderno.

La anterior aseveración se sustenta, entre otros aspectos históricos, en que es hasta 1917 cuando en una constitución mexicana se plasma el aspecto social. Pues anteriormente, toda constitución y las leyes correspondientes, se habían dedicado a consolidar la imagen de un Estado independiente desatendiendo los reclamos de la sociedad, tal como lo muestran las Constituciones de 1824 y 1857, que centran su atención en la forma de gobierno, y en especial en una figura: el Presidente de la República.

En consecuencia, la política social, no fue atendida por dar prioridad al *sueño* de la soberanía nacional, es decir: no se transfirieron recursos públicos a individuos cuya situación económica debía ser mejorada con esos recursos, lo que propició que el crecimiento económico no se diera y existiera a la par una desigualdad social y, por ende, el desarrollo integral del país se ha ido posponiendo hasta nuestro días.

ETAPAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	CARACTERÍSTICAS
Formativa. 1821-1876. Desde la consolidación de la independencia hasta la llegada al poder de Porfirio Díaz.	Periodo de incertidumbre política, con cuatro dependencias administrativas estables: Hacienda, Gobernación, Marina y Guerra, y Comercio. No se tiene una organización definida en el accionar político y social, en el económico persisten las formas colonialísticas, sustentadas en la metrópoli.
De Realización. 1877-1933. Desde el arribo de Porfirio Díaz e incluye todo el periodo revolucionario y postrevolucionario.	Se accede a una organización administrativa más detallada que cubre casi todos los campos del desarrollo gubernamental, en el aspecto económico se da por primera vez el liberalismo, se avanza hacia la modernidad tecnológica y social con la creación de diversas instituciones en ambos ramos, el periodo dictatorial de Díaz ve frustrado el desarrollo social, razón por la cual se da el levantamiento armado, en donde priva la no administración, sólo la organización guerrillera. El sistema administrativo se reestructura con la llegada de Cárdenas y un sistema sui generis de hacer gobierno.
De Expansión. 1934-1981. Desde el gobierno de Lázaro Cárdenas hasta el último año de la administración de José López Portillo.	Marcado por la expansión de la estructura administrativa, la creación de nuevos órganos de control administrativo y la asunción al poder de gobiernos populistas que encabezan un Estado todopoderoso, tutor de todas las actividades económicas y sociales.
De Redefinición. 1982 a la fecha. Comprende los periodos de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo.	Confuso hacia la sociedad, este periodo se caracteriza por hacer extensivo el deseo de entender al Estado no sólo como administración y gobierno, a nivel del Poder Ejecutivo, sino por extenderlo a los otros poderes de la Unión y comprometer a la sociedad en el mismo; en el aspecto económico se caracteriza por el modelo neoliberalista, es decir, el país se abre a la globalización, a la privatización y a la visión de reducir el Estado y se dedique sólo a administrar.
Del Porvenir.	La administración como encargada de gestionar y satisfacer las necesidades de la sociedad ante las instancias correspondientes sean: públicas, privadas, nacionales o extranjeras.

Cuadro 1. Ciclo de Pesbas, que identifica el desarrollo histórico que presenta la administración pública en el país en cuatro grandes etapas, que permitirán comprender la configuración del nuevo modelo que se plantea establecer para los próximos años.

El establecer un análisis de lo que ha sido el gobierno y la administración del Estado Mexicano requiere una revisión de los aspectos económico, social y político que ha vivido el país en el anterior y en el presente siglo. Y sea referido al presente siglo principalmente, porque es éste en el que ubicamos la característica esencial de todo Estado: la soberanía nacional, así como su finalidad: la generación de satisfactores sociales.

Hoy más que nunca, el Estado se tiene que adaptar, necesariamente, a los requerimientos que va señalando la propia sociedad, y de ahí, que las decisiones de un gobierno y el cumplimiento de ellas por parte de la administración varían de un tiempo a otro. Lo que permanece estable es el binomio: gobierno-administración.

Cabe señalar que algunos autores ubican un gran período económico que abarca de 1935 a 1982, incluye tres subperíodos: el primero, de 1935 a 1952 denominado de *crecimiento inflacionario*; el segundo, comprendido entre 1953 y 1970 se reconoce como de *crecimiento con estabilidad* y el tercero de 1971 a 1982, conocido como de *crecimiento hiperinflacionario*.¹

Al respecto se señala que, *se ha demostrado que el ciclo económico en México coincide con el ciclo político, el que usualmente se designa como el Ciclo de Koehler. Según esta teoría, el ciclo económico tiene la misma duración que el tiempo de gobierno de las administraciones políticas nacionales: seis años*.² (Ver Cuadro 2)

¹ Jaime Serra Puche, Pascual García Alba y Alfonso Martínez Tapia, entre otros señalan el periodo de crecimiento inflacionario hasta 1954 o 1956, fecha en que se ubica la etapa del desarrollo estabilizador. Se designa 1952 como el final de dicho periodo para establecer un criterio unificador de seis años y así evitar las variaciones económicas cíclicas. Al hacer coincidir cada periodo del análisis con la duración de una serie de gobiernos, se evitan las desventajas estadísticas de la estacionalidad descubierta por Koehler.

² García Alba, Pascual y Serra Puche, Jaime. *Causas y efectos de la crisis económica en México*. COLMEX. México 1984. P. 19.

ETAPA	PERIODO	PRESIDENTE
Crecimiento inflacionario	1935-1952	
	1935-1940	Lázaro Cárdenas
	1941-1946	Manuel Avila Camacho
	1947-1952	Miguel Alemán Valdez
Crecimiento con estabilidad	1953-1970	
	1953-1958	Adolfo Ruiz Cortines
	1959-1964	Adolfo López Mateos
	1965-1970	Gustavo Díaz Ordaz
Crecimiento hiperinflacionario	1971-1982	
	1971-1976	Luis Echeverría Alvarez
	1977-1982	José López Portillo

Cuadro 2. Ciclo de Koehler, unifica los ciclos económicos con los sexenios de los gobiernos en México.

El Estado mexicano ha jugado un papel relevante en el cambio social y el progreso económico del país. La intervención del Estado en la vida económica, social y cultural ha tenido modalidades diversas y se ha adaptado a las condiciones y exigencias de cada etapa del desarrollo histórico de la nación. El reto mayor del presente sexenio es retribuir la confianza en los capitales foráneos, pero a su vez implementar los mecanismos de control que no permitan su fuga inmediata (situación que les ha valido el mote de *capitales golondrinos*) ante la presencia de imponderables que pueden ser resueltos políticamente por la vía de la concertación. Generar confianza de ipso facto es un reto mayúsculo, pero más lo será echar a andar la maquinaria productiva que permita el sano equilibrio entre el aspecto económico y social.

3.1. La etapa formativa.

Esta etapa de la administración pública abarca desde la consolidación de la independencia política de España, hasta la llegada de Porfirio Díaz al poder y responde a que es en esta etapa en donde se sientan las bases para la formación de lo que actualmente es el Estado Mexicano, bajo la fórmula $E = G(A) + S + Xn$, es decir: el Estado como resultado de la interacción del gobierno con la administración pública, participando con la sociedad como receptora de decisiones y políticas, más una serie de factores tales como el territorio, el ambiente interno y externo, que confluyen en su conformación.

No obstante la delimitación del campo de estudio de este período histórico de la administración, se incluye también un apartado especial sobre la configuración de las culturas prehispánicas y las formas de gobierno español en la Nueva España, ya que si bien entre 1400 y 1821 no podemos hablar de una administración propiamente mexicana, si se establecen las bases que hacen posible la combinación de un pasado organizacional en función del territorio habitado y caracterizado por civilizaciones indígenas más la reorganización estructural que soporta la visión española en el hacer gobierno; combinación territorio-estructura, agregada a una mezcla de razas, que da como resultado el mestizaje, esencia misma del ser mexicano.

3.1.1. Antecedentes de la Administración Pública Mexicana.

El inicio del estudio de la administración pública en México tiene sus orígenes remotos en la forma de hacer gobierno por parte de los aztecas, es decir, su división y configuración organizacional que le permitía sobresalir como la cultura dominante en la época prehispánica, así como la organización del mundo maya, en sus últimas etapas (Renovación del Imperio).

Estos estudios los podemos ver analizados y conceptualizados a través de distintas obras, por ello, sin querer terminar un cuadro que otros han concluido, quiero referirme a algunos puntos de importancia que siguen siendo lastre en el desarrollo administrativo del país. Aclaro, no quiero profundizar sobre este tema, sólo rescatar algunos aspectos tales como: autoridad, administración, administración fiscal.

Para el entendimiento del desarrollo administrativo vigente en México cobra principal relevancia el Imperio Azteca, como principal elemento de la configuración estatal y social de nuestros días.

La organización que se daba en esta época precolombina, en la **Civilización Azteca**, se basa en su célula o unidad orgánica mínima: el CALPULLI (tipo de organización a través de cual se otorga cierta seguridad a los miembros que la integran), o bien en una comunidad específica o concreta denominada CLAN, que identificaba familias dedicadas a trabajar la tierra. Cuando una familia compartía dioses, tierra y organización conformaba una TRIBU, más arriba en la escala organizacional se encuentran las AUTORIDADES SUPERIORES. (Ver Cuadro 3)

Cuadro 3. ORGANIZACION DE LA GRAN TENOCHTITLAN.

1. AUTORIDADES SUPERIORES
2. CONSEJO TRIBAL (JEFES DE FAMILIA)
3. TRIBUS
4. CALPULLI (FAMILIAS)

Los calpullis formaban tribus, éstas estaban organizadas a través de un Consejo Tribal; en la organización tribal identificamos al *Calpullec* o *Teachcauh* que son los Jefes de familias, al *Tecuhtli* que es el Jefe militar y al *Tlatoani* o *Tlacatecuhti* que es el Jefe Principal de la organización en su totalidad.

Los jefes de familia integrantes del Consejo Tribal eran los encargados de seleccionar a las autoridades superiores. Las funciones de éstas eran: administrar el régimen comunal agrario; dirigir el trabajo y la distribución de sus productos; determinar el orden jurídico-mágico; dictar justicia y, establecer el culto a los dioses y a sus antepasados.

En la sociedad mexicana, la autoridad suprema era ejercida por el *Huey Tlatoani* o gran señor, el cual era el depositario del poder absoluto tanto en la ciudad estado México-Tenochtitlan, como en los cuatro señoríos sometidos por el Imperio Azteca: Huizipochco, Mexicaltzingo, Iztapalapa y Colhuacan, así como veinte calpullis.

La elección de un *Huey Tlatoani* era realizada por un reducido grupo de funcionarios perteneciente a los estratos más altos de la sociedad, era designado por las autoridades superiores (tlatoani y tecutli) y la nobleza mexicana, puesto que en los pueblos prehispánicos no existió el voto popular ni el consenso general de la población para elegir a sus representantes políticos. Las principales funciones del Huey Tlatoani consistían en:

1. Gobernar.
2. Hacer la guerra.
3. Dirigir el culto.
4. Cuidar de la producción agrícola y del comercio.
5. Impartir justicia.
6. Establecer nexos y relaciones con los aliados.

En la figura del *Huey Tlatoani* se conjuntaban lo que actualmente conocemos como división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, es decir, además de gobernar, legislaba y vigilaba la administración de la justicia y su impartición. Y tenía un Consejo que le auxiliaba en sus funciones de gobierno, tales como las de carácter militar, judicial, hacendaria y religiosa.

En la civilización mexicana se observan indicios de que se sostenía a los órganos estatales, a los funcionarios y a los servidores públicos, proporcionándoles ingresos y prestaciones, entre los que destacaban el sostenimiento del *Huey Tlatoani*, su familia y su corte, compuesta de dignatarios, nobles y muchos empleados.

La organización política de los Mexicas estaba compuesta por el poder administrativo que culminaba en el Cihuacoatl y el ejecutivo que partía del Tlatoani al pueblo. El poder administrativo o Cihuacoatl, se componía de: a) Administración Escolar: donde se ubicaba desde los educandos del Calmecac pasando por los asistentes del director y finalmente el director del Tlillancalmec que era la máxima autoridad, siendo el lugar donde se educaban a los hijos de los soberanos; b) Administración religiosa: jerarquía supeditada a dos sumos sacerdotes; c) Administración fiscal: estaba compuesta por recaudadores, ayudantes, almacenistas dependientes del Cihuacoatl; d) Administración general: se incluían por una parte los comerciantes, artesanos, joyeros dependientes del Cihuacoatl y los jueces electos, quienes tenían a su cargo el buen orden de las familias; f) Jerarquía de gobernantes, compuesta por los diversos gobernadores³.

En el aspecto administrativo, se vislumbra el primer antecedente formal, que ha permanecido en la configuración estructural de la actualidad. La administración pública de México-Tenochtitlan estaba organizada por un consejo supremo denominado *Tlacotan*, el cual era integrado por los consejos de gobierno, hacienda pública y guerra, que funcionaban como ministerios o secretarías de despacho. Todos y cada uno de los funcionarios del servicio de los órganos del gobierno eran designados directamente por el *Huey Tlatoani*.

Esta situación asemeja el cuerpo de gobierno actual en México, con un Poder Ejecutivo fuerte conformado por un gabinete central que lo auxilia en sus funciones, aunque con la variable de la división de poderes, pero que históricamente influye directa o indirectamente como antecedente del presidencialismo actual, es decir: en el predominio de la figura del Presidente por sobre los demás actores políticos.

Por otra parte, y aunque de menor incidencia en la configuración del México actual, pero igual de importante como antecedente de formas de organización asentadas en lo que actualmente es el territorio mexicano, se encuentra la **Civilización Maya**.

³ Rojas Meza, Raúl. *Tesis de Seguridad Social*. UNAM, ENEP Acatlán. 1993. P. 7

En términos generales, se puede señalar que es una cultura más independiente en su relación con otras, constituida con ciudades autónomas y que surge hacia el año 200 D.C. (Ver Cuadro 4).

Periodo	Etapas	Años	Ciudades
Clásico	Temprano	200-400 D.C.	Palenque, Copán Piedras Negras Bonampak, Tikal
	Medio	400-600 D.C.	
	Tardío	600-900 D.C.	
Post-clásico	Temprano	900-1200 D.C.	Chichén Itzá Uxmal, Tulum Liga de Mayapán
	Medio	1200-1400 D.C.	
	Tardío	1400-1452 D.C.	

Cuadro 4. Cronología de los territorios mayas prehispánicos, (Principales periodos y ciudades mayas. Fuente: Caunedo Madrigal, S. 1992. *Las entrañas mágicas de América*. Barcelona: Plural, p. 16.

En cuanto a su organización administrativa existe menor información con respecto a la cultura azteca. Sin embargo se puede rescatar lo siguiente: el jefe supremo se denominaba Halach Uinic (Ahan) designado por una familia real o nobleza y por el consejo denominado Ah Cuch Cab; el jefe militar supremo era Nacom y el líder político o jefe de familia se llamaba Batab.

Las funciones del Halach Uinic son, incluso, más relevantes para su sociedad que las que desempeñaba el Huey Tlatoani con los aztecas, pero en lo genérico son las mismas: 1) Guerra, 2) Justicia y 3) Religión y Gobierno. Las élites dominan las masas a través de su conocimiento e interpretación de los grandes enigmas de la vida y la muerte; la religión es fatalista y el culto implicaba sacrificios para evitar o retrasar su destrucción.

En conclusión, tanto en las civilizaciones azteca como maya se puede apreciar ciertas funciones básicas de organización administrativa y de gobierno, que funcionan como eje del desarrollo de la vida social de ese momento. Estas funciones son: la justicia, la religión, el gobierno interno, la guerra y los asuntos tributarios; así a través de la ideología

implementada por la religión y el uso de la fuerza y en su caso la guerra por el gobierno daba como resultado una dominación tributaria en otras organizaciones. Las cuales, con su debida proporción y adecuación a los tiempos actuales, equivaldrían al desarrollo de las funciones que tiene encomendadas el sector público federal.

La finalidad de presentar este cuadro de información respecto a los principales indicadores de la organización administrativa practicada por las dos principales culturas asentadas en el territorio de lo que hoy es nuestro país tiene como intención identificar los factores de gobierno y administración que prevalecen en la actualidad y que han sido constantes a lo largo del desarrollo histórico de México: la existencia de actividades que cumplir ante la comunidad y la preponderancia de un hombre sobre los demás, así como el hecho que desde esta etapa se ubica el origen de las primeras instituciones del Estado, en el contexto de lo que actualmente es el territorio nacional, y la idea de *estados federados*.

3.1.2. Funcionamiento de la Administración Pública en la época de la Colonia.

En la misma línea señalada en el anterior punto, no se pretende hacer un nuevo estudio de la época colonial en México, sino solamente identificar algunos indicadores de coincidencia entre la administración colonial y la que se genera en tiempos modernos.

A lo largo de los tres siglos de dominación española (1519-1810) la máxima autoridad del imperio español era la persona del rey, pero como no podía estar presente en cada uno de los reinos provinciales, delegó su autoridad en otras personas⁴.

El resultado de la tradición cultural ibérica manifestada por España y Portugal no podía ser otro que el *paternalismo del gobierno*, como antecedente del *patergobierno* vivido en la época moderna del presente siglo.

⁴ Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. *Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano*. Cuaderno 20. INAH/SEGOB. México, 1991. P. 21.

En el año 1500 el escribano de la flota de Cabral ofrecía el primer ejemplo de sometimiento a las autoridades establecidas: Pedro Vaz de Caminha dio inicio al clientelismo -equivalente al compadrazgo en México- en Brasil en la carta misma que comunicaba al Rey de Portugal el descubrimiento, al recabar del soberano una colocación para su yerno⁵.

Para el estudio de la Epoca Colonial es necesario identificar tres fases: I. La Conquista, a partir de los Reyes Católicos, en 1521; II. El primer sistema español: organización administrativa, que identifica los Habsburgo y la Casa de Austria, en los siglos XVI y XVII; III. Las Reformas Borbónicas, del siglo XVIII hasta la independencia de la Nueva España.

La conquista y la colonización de México por parte de España, impusieron al país una economía fuertemente dependiente e integrada a la metrópoli. El primer antecedente sobre la intervención del Estado que proviene de la Colonia, entendida como la extensión ideológica-religiosa como base de dominación que permite obtener riqueza en los nuevos territorios, fue la actividad que ejercía la Real Hacienda a través de los estancos.

En México, como en toda Latinoamérica, el control sobre la vida económica por el Estado comienza desde la época del encuentro y de la colonización. La política mercantilista española mantuvo la nueva economía bajo rigurosa vigilancia, primero debido a la filosofía política dominante y después por fuerza de los tratados comerciales que la metrópoli celebró con Gran Bretaña. Así, desde entonces y hasta la independencia, la industria de los países latinoamericanos no obtuvo jamás permiso para su instalación.

⁵ Fernandes Marcelino, Gileno. *Gestión del Estado y Estrategias de Reforma en Brasil*. En: *Gestión del Estado y Desburocratización*. ILPES/Oficina Nacional del Servicio Civil de la Presidencia de la República Oriental de Uruguay. Montevideo, Uruguay 1989. Colección Estudios Políticos y Sociales. P. 121.

La estructura administrativa de la colonia se ve reflejada en el Gobierno Central: el Rey y el Consejo de Indias, el Gobierno, la Audiencia, los Virreyes y los municipios. Aunque es preciso señalar que *después de 200 años de gobierno virreinal y de gran poder en manos de los representantes de dicha institución, surge la Intendencia, poderoso rival del Virrey en la estructura administrativa colonial*⁶.

La administración pública en la Nueva España tiene como escenario histórico las monarquías de los períodos Habsburgo y Borbón que dominaron el espacio político, económico, geográfico y social de España y sus colonias durante poco más de 300 años a partir de 1469 con la unión de los Reinos de Castilla y Aragón, período conocido como del absolutismo español.

La España del siglo XVI se caracteriza por su creciente expansionismo a través del ejército más poderoso de Europa. La contribución de los dominios americanos, no sólo acrecentó los recursos económicos de la Corona, sino que permitió financiar los gastos crecientes de su espíritu expansionista, y así lograr ser la potencia hegemónica de su tiempo.

*Las estructuras administrativas que tan extensos dominios demandaban, hacen de la delegación de poderes en los Consejos y los Virreyes el medio para fomentar el proceso de centralización. América es organizada a partir de 1535 con un gobierno central a cargo del Virrey y la Audiencia; las Provincias están a cargo de los Gobernadores, Corregidores y Alcaldes Mayores; los Municipios a cargo de los Cabildos*⁷.

En 1535 por órdenes del Rey español Carlos I se instaura como forma de gobierno el Virreinato para los dominios de ultramar, logrando consolidar una estructura administrativa capaz de gobernar en su representación. El Virrey, representante del **Alter Ego** del Monarca y como tal, el más alto cargo administrativo al que se puede aspirar, estaba además

⁶ Díaz Casillas, Francisco José. **La Administración Pública Novohispana**. Cuadernos de análisis político-administrativo 10. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México 1987. P.p. 190.

⁷ Idem. P. 196.

investido de los más altos cargos: Representante personal del Rey, Gobernador, Presidente de la Real Audiencia, Capitán General de los territorios conquistados y Vicepatrono de la Iglesia, es decir, representaba la cabeza rectora de la organización administrativa Indiana.

Su función más importante era la política administrativa, en la que podía modificar o suspender la ejecución de cédulas reales, dictar ordenanzas y reglamentos; hacer los nombramientos de algunos funcionarios y magistrados como: alcaldes mayores, corregidores, gobernadores, comisarios e inspectores, y debía dar la confirmación de los alcaldes ordinarios; además, en caso de enfermedad podía nombrar a su sustituto en la figura de los regentes⁸.

Otras de sus facultades, en el ámbito jurídico, eran determinar los asuntos de carácter judicial y los administrativos; decidía qué asuntos eran de competencia civil o eclesiástica, inspeccionaba a todos los organismos judiciales y cuidaba de poner en vigor los fallos y leyes de las audiencias.

En relación a los asuntos tributarios pudo intervenir en la implantación de sistemas fiscales, en la recaudación de impuestos, mejoramiento de la administración de la Real Hacienda, así como imponer contribuciones extraordinarias, fiscalizar caudales procedentes de bienes de difuntos y negociar empréstitos particulares, entre otros más.

Durante los 170 años de dominación de la dinastía de los Habsburgo en la Nueva España, gobernaron 32 Virreyes con tan extraordinaria autoridad y sin que institución, con excepción del Rey y del Consejo de Indias instalados en España, pudiese arrancarles lo que por Decreto se les otorgó. Durante el período de los Austria, España llega a la cúspide de su grandeza, pagando un alto costo por esta supremacía; entre otras cosas, la constante importación de plata americana durante el siglo XVI, había ocasionado la inflación en los

⁸ Bajo otros criterios, esta figura perduró hasta el periodo 1994-1997, último en que el Presidente de la República designó al titular administrativo del Distrito Federal, conocido tradicionalmente con el nombre de Jefe del Departamento del Distrito Federal o Regente de la Ciudad de México.

precios de los productos españoles, reduciendo las posibilidades de acceso al mercado europeo, la economía agraria y urbana de Castilla se encontraba en estado deplorable y los constantes gastos militares de los Austria, amenazaban con arruinar la producción española, que sólo por las remesas de metales de las Indias Occidentales podía sostenerse.

En el siglo XVII, España comienza un lento decaimiento de su poderío político y económico que se refleja en el relajamiento de la autoridad imperial, ocasionando que los funcionarios se aprovechen de la falta de vigilancia. Para finales de este siglo, los intentos por reprimir los abusos administrativos fracasaron. La monarquía para incrementar sus ingresos inicia un proceso de venta de cargos menores en las audiencias de América, situación imperante hasta mediados del siglo XVIII, lo que provoca la discapacidad en la función administrativa de los tribunales al estar integrados por personal incompetente.

Así, la dinastía de los Borbón en el siglo XVIII recibe una monarquía debilitada, lo cual aunado a las ideas de la revolución francesa con sus principios de libertad, igualdad y soberanía, propicia el fin del imperio español, con el advenimiento de la independencia política de la Nueva España y la conformación de los Estados Unidos Mexicanos.

Desde 1535 hasta 1821, el Virrey representó la máxima autoridad dentro del territorio novohispano, las amplias facultades de que gozó, pusieron en sus manos el desarrollo y devenir de nuestra historia⁹.

Podemos afirmar que esa figura suprema de autoridad la refrendan los gestores de la independencia política, a través de distintos documentos como fue el caso de la Constitución de Apatzingán -aunque no tuvo vigencia-, bajo la figura del Poder Ejecutivo; esta idea del poder supremo permeó la época, desde 1810, y se continuó durante la etapa postindependiente del siglo XIX, iniciada en 1821.

⁹ Op. Cit. Nuestra Constitución. P. 26

Con el breve cuadro presentado, podemos apreciar esas características totalitarias que recaían en un solo hombre: 1) en el *Huey Tlatoani* de los aztecas, 2) en el Virrey de la Nueva España y 3) Representante del Poder Ejecutivo, a la postre; Presidente de la República en la época postindependiente y época moderna, así como la creación de una organización administrativa más delimitada, en comparación con al Imperio Azteca, fundamentada en características europeas.

3.1.3. Características de la Administración Pública en la época postindependiente.

◆ Independencia y Reforma (1810-1877).

Al identificar los primeros antecedentes históricos, tanto en la cultura azteca como en la etapa del virreinato de la Nueva España, que dan matiz a algunos aspectos que persisten en etapas posteriores, se puede afirmar que a partir de 1821, fecha en que se logra la consolidación política de México con respecto de España, se da el inicio formal de la denominada **etapa formativa**.

Esta etapa del desarrollo histórico es una de las más convulsionadas y corresponde, en un primer momento, al enfrentamiento contra el colonialismo español y en un segundo, a la lucha contra la intervención extranjera. En este período crítico de conformación del nuevo Estado independiente, se produjeron intervenciones extranjeras armadas que retrasaron el desarrollo del país.

En el aspecto económico, a partir de la consumación de la independencia fue adoptada una política de comercio libre, sin la necesaria protección a la industria todavía incipiente, prevaleciendo entonces una economía esencialmente agrominera.

Después de casi tres siglos de dominación española, la Nueva España inicia, a principios del Siglo XIX, la lucha por su independencia. Sin embargo, aún cuando la revuelta armada

finaliza en 1821, la situación precaria en lo económico y político de esa época habría de prevalecer en los hechos durante algunas décadas más.

Posterior a la declaración de independencia política de la Nueva España respecto de España, surgió de manera inmediata el problema de constituir a la nación, de darle fisonomía jurídica y política propia, de crear un Estado acorde a las características y circunstancias de la sociedad. Y con la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos promulgada en 1824 se estableció un régimen republicano y dividió el supremo poder de la Federación en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Para ello, se delinearon rápidamente dos grandes tendencias que pugnaron durante cinco décadas (1821-1867) por darle forma, contenido y presencia al Estado y gobierno en México, como se denominó finalmente.

De un lado los partidarios de un Estado centralizado basado en: la religión católica como lazo unificador entre los mexicanos; la ausencia de Congresos ni representación política; restricción de libertades, particularmente las de imprenta y creencias; mantenimiento de los privilegios eclesiásticos, militares y aristocráticos, seguridad pública en caminos, puertos y en general, continuar con el orden de cosas heredado del régimen colonial español, aún a costa de crear un gobierno monárquico presidido por algún rey o príncipe extranjero.

En el extremo opuesto, la teoría liberal, que estaba derrumbando los absolutismos europeos, constituyó un marco ideológico sumamente atractivo basado en los derechos individuales de libertad, propiedad, igualdad y seguridad jurídica, la representación política y la división de poderes.

Característica fundamental del orden político-liberal era la distinción e incluso la oposición entre el Estado y la sociedad, al concebirlos como dos entes autónomos, en donde el Estado no podía intervenir en las esferas económica y social. *El Estado se entendía como una organización jerárquica-racional expresada en leyes abstractas, división de poderes para frenar el absolutismo y garantizar la libertad. La sociedad, en cambio, era entendida como un orden espontáneo expresado en leyes económicas y de otro tipo superiores a las leyes*

jurídicas, como una organización sustentada sobre la base de relaciones competitivas a la que se subordinaban todo tipo de relaciones, incluso de clase, y que tenía la capacidad para generar el mejor de los órdenes posibles mediante las leyes económicas de la oferta y la demanda. Así, el Estado solo debía limitarse a crear y preservar las condiciones ambientales mínimas para que funcionara ese orden espontáneo¹⁰.

En este período, la alternancia del poder entre conservadores y liberales fue rasgo característico del momento de indefinición de una sociedad que no acababa de constituirse como tal y de un Estado a la deriva, sin la adecuada orientación que da la sociedad a la que se dirige, lo que se tradujo en falta de comunicaciones, elevado índice de analfabetismo, economía de autoconsumo sobre la base de bienes familiares, actividades económicas prácticamente inexistentes y en el mejor de los casos continuación del patrón comercial heredado de la colonia y, por supuesto, una gran estratificación social.

Sin embargo, en el mismo periodo, también caracterizado por varios Congresos disueltos, pérdida de la mitad del territorio, gran inestabilidad del Poder Ejecutivo (47 cambios de titular, 11 de ellos a favor de Santa Anna), la administración pública no sólo consolida sino que acrecienta sus funciones, a partir del decreto del 8 de noviembre de 1821 que estableció cuatro Secretarías de Estado, encargadas de los siguientes ramos:

- 1) Guerra y Marina, con facultades para concentrar y organizar todos los recursos y fuerzas armadas y defender la naciente soberanía nacional ante los peligros de reconquista española y más tarde del expansionismo norteamericano...*
- 2) Relaciones Exteriores e Interiores, encargada de lograr, por un lado, el reconocimiento diplomático de otras naciones a nuestra independencia y promover las relaciones comerciales, culturales y de todo tipo, por otro lado, en el ámbito interno, se le recomendaron dos tipos de funciones; los asuntos políticos y los asuntos económicos...*

¹⁰ Rives Sánchez, Roberto. *Desarrollo administrativo del Estado mexicano*. P. 94.

- 3) *Justicia y Negocios Eclesiásticos, que era un reconocimiento político del Estado a la organización e influencia del clero en el país.*
- 4) *Hacienda, encargada de la recaudación y clasificación de las rentas, contrataciones de empréstitos y conducir el gasto público a los fines del Estado...*¹¹.

A diferencia de los países desarrollados, el Estado mexicano no se limitó a la defensa y policía, sino que desde su formación se dirigió al fomento económico y social dado la falta de un sector privado empresarial, tan desarrollado bajo la ética protestante del capitalismo pero tan escaso en la idiosincrasia española; con un perfil económico basado en el comercio y no en la agricultura, es decir, centrado en el sector servicios -de intercambio- y no en el sector primario, o de producción de la tierra.

Desde el primero de los gobiernos postindependistas, se perfiló el papel del gobierno sobre la economía nacional a través de una acción librecambista versus proteccionismo. Por lo que, bajo Agustín de Iturbide se aplicó un sistema arancelario en extremo liberal, pero bajo la dirección de Vicente Guerrero se recurrió al proteccionismo al establecer barreras a la importación en los textiles de algodón, medida que los estudiosos de la época consideraron insuficiente al aceptar que *el sistema puramente prohibitivo no puede por sí solo hacer que la industria florezca; se necesitan otros elementos tales como una población abundante, capital y maquinaria adecuada...deben procurarse fábricas que produzcan los artículos de mayor consumo y que sean también los más fáciles de establecer*¹².

Hacia 1853 se crea la Secretaría de Fomento, Colonización, Industria y Comercio y se prevé la creación de un Procurador General de la Nación con la finalidad de defender los intereses de la administración estatal, por lo que se expide la ley de lo contencioso-administrativo; momento señalado por algunos autores como el inicio del derecho administrativo en el país. No obstante el momento, la incertidumbre generada por las disposiciones legales

¹¹ Idem. P. 95.

¹² Alamán, Lucas. *Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores 1830*.

centralistas y/o federalistas, las medidas arbitrarias, las facultades extraordinarias otorgadas por el Congreso al Ejecutivo, la preservación de prácticas coloniales, el constante cambio de titulares del despacho consecuencia de la lucha política, el apoyo presupuestal mayoritario al renglón militar, impidieron consolidar una marcha administrativa coherente y organizada.

Con todo eso, se coincidía en la importancia del Estado y la sociedad en el desempeño nacional, en este sentido, al referirse a los medios para mejorar la administración pública, Luis de la Rosa señaló que los individuos debían desarrollar con su trabajo y/o su capital todas las fuentes de riqueza posibles, y por otro lado, la administración pública debía asegurar esta marcha productiva creando un servicio de policía para proteger la marcha de los negocios, las garantías individuales; un sistema, que sancionado por la sociedad corrigiera los delitos, vicios e inmoralidades que ocurrieran en ella¹³.

En el anterior planteamiento, De la Rosa permite observar la relación primera entre el Estado y la sociedad en México, así como la existente entre el mismo Estado y el mercado, sin embargo el Estado no constituía aún una entidad autónoma diferenciada de otros grupos sociales, ya que la organización y funciones eclesiásticas impedían su asentamiento, no existían redes de comunicación que propiciaran la unidad política ni la unión en torno a un modelo de gobierno, además el mercado se reducía únicamente a ciertos ámbitos regionales y con limitaciones propiciadas por las propias condiciones del país: rumbo político indefinido, falta de comunicaciones para acceder a las distintas poblaciones del país y un modelo de administración pública incipiente que no constituía una alternativa de crecimiento económico, sino exclusivamente de organización interna del Estado.

Al término de la etapa de gobierno de Antonio López de Santa Anna, durante doce años, se inician en los años cincuenta las bases para lograr la autonomía del Estado a partir, por primera vez, de un proyecto nacional e ideología liberal encabezada por Benito Juárez

¹³ De la Rosa, Luis. *Sobre la Administración Pública de México y los medios para mejorarla*. Revista de Administración Pública. N° 50, abril-julio 1982, INAP.

desde la Presidencia de la República. Confluía en este momento la primer gran incertidumbre al cambio que enfrentaba la nación mexicana y en particular, el Estado en su estrato de gobierno-administración.

Después de cuarenta años de vida independiente, al asumir Benito Juárez la Presidencia, México presenta características semejantes a las de principio de siglo. En lo económico resultaban determinantes la virtual ausencia de una red de transporte, la existencia de un sistema de alcabalas impuesto y administrado por las autoridades locales, y una gran concentración de tierras ociosas en manos de la iglesia y las comunidades indígenas, lo que junto con la propia geografía del país, explican la fragmentación que presentaba el mercado interno. Aunado a esto, la presencia y el poder de los caciques locales reforzaba la tendencia a la fragmentación.

Las reformas inducidas por el Presidente Juárez pretendían modificar las circunstancias que venían impidiendo el florecimiento de la actividad económica y comercial del país. De especial importancia resultaron las medidas encaminadas a la construcción de los ferrocarriles; el fortalecimiento del gobierno central y la concentración del poder, como recurso necesario para implementar las medidas necesarias de desarrollo y a su vez como mecanismo de control; la abolición de barreras al comercio interno y externo -que junto al desarrollo del transporte, reduciría en forma sustancial los costos de producción-, así como el fomento a las actividades industriales.

La avanzada liberal empezó por suprimir los tribunales especiales (Ley Juárez 1855), con el Decreto sobre desamortización de fincas rústicas administradas por las corporaciones, civiles o eclesiásticas (Ley Lerdo 1856); por dar reconocimiento constitucional expreso a las libertades y derechos del individuo (enseñanza, pensamiento, imprenta, petición, asociación, inviolabilidad del domicilio y de la propiedad, industria y comercio libres, el ejercicio del Patronato por las autoridades federales) y poco después por las Leyes de Reforma (nacionalización de los bienes eclesiásticos; retiro de la legación de México ante la Santa Sede; secularización de hospitales; extinción de comunidades religiosas), todo lo

cual en su conjunto favorecía la completa separación de las esferas e intereses políticos y eclesiásticos.

Respecto a la organización gubernamental, en el molde constitucional de 1857 el criterio liberal consideró que el Poder Ejecutivo había sido un peligro para la felicidad de la nación, que los excesos de la dictadura santanista amenazaban constantemente las libertades de los individuos por lo cual ahora se delimitaba frente a la acción de un Congreso unicameral que elegía al Presidente de la República en forma indirecta, le debía autorizar muchos de sus actos, destinaba uno de los dos periodos anuales de sesiones a la aprobación del Presupuesto, llevaba a cabo diversas tareas administrativas por medio de sus múltiples comisiones.

Sin embargo, quedó en manos del Ejecutivo un arma poderosa y ampliamente ejercitada en todos los años anteriores, las facultades extraordinarias, con las cuales el Presidente no solo desbordó sino que inhibió la acción legislativa, llegando a crear Congresos dóciles al Presidente¹⁴.

En esta etapa, con Juárez al frente del Ejecutivo, se legitima el autoritarismo centralista para poder llevar a cabo la integración, la unidad de la nación y la autonomía estatal. Y es a través de la administración pública que se encomienda la realización del proyecto, por lo que se sometió al poder político del Estado a todos los demás intereses y dio con ello bases más sólidas para transitar a la economía de mercado; ya que hasta este momento la economía mexicana se caracterizaba por una mezcla de bienes públicos, tales como seguridad, igualdad y libertad, y bienes familiares, ambos en un sentido no productivo, sino como factores en la búsqueda de la estabilidad social y no del crecimiento económico¹⁵, es pues el inicio de la economía mixta.

¹⁴ Rives Sánchez, Roberto. *Desarrollo administrativo del Estado Mexicano*. P. 96

¹⁵ Visión no compartida en la actualidad donde se pretende primero consolidar el crecimiento económico para en un segundo momento buscar el desarrollo social integral.

La destrucción del poder económico de la iglesia terminó con la cohesión tradicional de las comunidades indígenas, se inició un proceso de latifundismo que obligó a los indígenas a trabajar en las haciendas o en las factorías. La política gubernamental de la época no atendió entonces las demandas de protección y seguridad que la iglesia proporcionaba a los indígenas, el gobierno señalaba que los indígenas no tenían interés de empresa individual y que él no tenía la obligación de protegerlos ni procurar su bienestar¹⁶, situación que sí ofreció a pequeños y grandes capitales.

3.2. La etapa de realización.

Esta etapa comprende desde el arribo de Porfirio Díaz al Ejecutivo Federal en 1877, hasta el año de 1933, que incluye la etapa revolucionaria de 1910; se denomina de realización porque es en este período cuando surge como propia una administración característica del Estado mexicano, en la que además se vislumbra una definición en el rumbo económico y que permite un crecimiento en ese aspecto pero no un avance en lo político ni en lo social. La estructura administrativa se realiza completamente y se ajusta a los tiempos y necesidades que, siempre, el entorno internacional le demarca.

3.2.1. El Gobierno de Porfirio Díaz.

♦ El crecimiento económico hacia afuera y el Porfiriato (1877-1910).

Las reformas implementadas por Juárez rindieron, de manera parcial al menos, los fines esperados, por lo que al arribar Porfirio Díaz al poder, la economía presentaba avances importantes en la actividad agrícola, así como en el surgimiento de un incipiente núcleo industrial.

¹⁶ Informes Presidenciales ante el Congreso de la Unión en 1871 (Juárez) y 1874 (Lerdo). En México a través de los informes presidenciales. Archivo histórico de la nación.

Con base en lo anterior, Díaz centró sus esfuerzos en el desarrollo de las actividades industriales del país, considerando que el elemento clave para lograrlo era el capital extranjero. Su gobierno se caracterizó por brindar acceso a la economía mexicana a los inversionistas del exterior; se estima que, como resultado de estas medidas, el capital extranjero proveniente de Estados Unidos aumentó de 200 millones de dólares en 1897 a alrededor de 1,100 en 1911¹⁷. En su gobierno se consolidó la deuda externa anterior y se abrieron los mercados de crédito del exterior. Profundizó las reformas fiscales puestas en marcha por Juárez con el propósito de impulsar el comercio, tanto interno como externo, y dio un impulso adicional al ensanchamiento de la red ferroviaria y la construcción de puertos. Modernizó las comunicaciones telegráficas y de correos. Lo anterior, junto con la estabilidad política proporcionada durante el régimen, propiciaron que entre 1875 y 1910 el producto interno bruto creciera a una tasa promedio anual de 2.7. por ciento¹⁸.

Por más de tres décadas, la economía mexicana se caracterizó por su orientación hacia afuera; destacándose las actividades agro-mineras de exportación; la economía pasó del autoconsumo al intercambio mercantil, debido a los flujos de inversión extranjera, principalmente: estadounidense, inglesa, francesa y alemana, dirigidos a las comunicaciones: ferrocarriles, teléfonos, telégrafos, así como al petróleo, la minería y la energía eléctrica. Del lado del capital privado nacional, se fortaleció la industria manufacturera. La estrategia de desarrollo porfirista se basó fundamentalmente en cuatro elementos: un **gobierno fuerte** encargado de crear y mantener las condiciones propicias para el crecimiento económico; un **sector privado extranjero** que aseguraba una inversión creciente, complementando su acción con el sector privado **nacional** que disponía del apoyo del régimen; un **sector agro-minero exportador** y el **estímulo a la inversión extranjera**.

De acuerdo con Raymond Vernon, Roger Hansen y Armando Ayala Anguiano, se puede señalar que el *Porfiriato* determinó el ingreso de México a la etapa moderna, después de un

¹⁷ Vernon, Raymond. *El dilema del Desarrollo Económico*. Edit. Diana, 1977, p. 61.

¹⁸ Véase Hansen, Roger. *La política del Desarrollo Mexicano*. S. XXI Eds. 1979, p. 22

periodo de caos y quiebra económica. Porfirio Díaz continuó con la obra de consolidación nacional que Juárez inició con las leyes de reforma. El crecimiento económico que se registró en esta época permitió prosperar a ciertos grupos extranjeros, principalmente, con inclusión de algunos nacionales. Sin embargo, a pesar del fuerte incremento en la producción interna de artículos como cemento, dinamita, productos de fierro y acero, vidrio, artículos de tabaco, bebidas y comestibles elaborados, entre muchos otros, algunos sectores de la población se mantuvieron al margen de estos beneficios: en particular, las medidas de redistribución de la tierra ocasionaron que las tendencias a la concentración de la propiedad en el campo, que de hecho se iniciaron con las reformas juaristas, se agudizaran, provocando un grave descontento social entre los campesinos.

Además, la política gubernamental y la administración pública desatendieron otros aspectos sociales, tales como no crear mejores condiciones de vida para los trabajadores asalariados y al quitarle la tierra a los campesinos terminó con su independencia frente a las exigencias del mercado, nacional y extranjero, en el cual las alzas salariales eran menores a las de los precios.

A eso se sumaron, en la primera década de este siglo, circunstancias que determinaron que otros segmentos de la población manifestaran su descontento, como el disgusto de los hacendados por la rivalidad que representaba para ellos el florecimiento de las actividades industriales -manufacturas y minería- e incluso la agricultura moderna, en términos de competencia por la mano de obra; la subordinación y el servilismo hacia los intereses extranjeros; la reducción de la demanda externa, que representó un fuerte revés para los exportadores; una reducción importante de los salarios reales y el consiguiente deterioro de los niveles de vida de la población, debido en parte al estancamiento de la producción agrícola, derivado a su vez de lo mismo; y la inconformidad de ciertos grupos contra la estabilidad política al sumarse a la demanda de movimiento y acceso a los puestos de dirección política y ejecución administrativa del régimen dictatorial. Esta situación trajo un aumento sustancial en el número de huelgas y disturbios sociales, que culminó con el estallido revolucionario de 1910.

3.2.2. Los gobiernos revolucionarios.

La lucha armada y la turbulencia política que prevaleció durante la segunda década del siglo fueron elementos determinantes del virtual estancamiento en la actividad económica. En términos de crecimiento, demográfico, la Revolución implicó una reducción importante, pues se estima que la población bajó de 15.2 millones en 1910 a 14.5 millones en 1921¹⁹. Por lo que respecta a la actividad económica, la producción de maíz declinó en un 40%, al igual que la de minerales, mientras que la manufactura descendió en un 9%, y sólo el petróleo mostró un crecimiento positivo, si bien de impacto limitado para la economía en su conjunto²⁰. No se puede dejar de precisar que la revuelta implicó una severa destrucción de vías férreas, cuya importancia resultaba esencial para el buen desempeño de la actividad económica.

Por el lado social, se debe señalar que a partir de la Revolución Mexicana que se inició en 1910, se fraguaron los ideales de una sociedad *más justa* que cristalizaron en la Constitución de 1917, pues además introdujo conceptos de distintas revoluciones y del entorno internacional, en materia de fines del Estado en cuanto a su aparato gubernamental y su organización administrativa. Por su contenido social y político, este texto crea las bases para la aparición de un Estado que abandonaría el papel pasivo tradicional y se tomaría más dinámico y activo en su acción interventora.

♦ El proceso revolucionario mexicano y los cambios en la economía (1910-1934).

Entre el inicio de la Revolución Mexicana en 1910 y la promulgación de la Constitución de 1917, el país atravesó por un período de inestabilidad política y estancamiento económico. Esta situación provocó un cambio en la correlación de fuerzas políticas y con ello, una nueva relación Estado-economía, en que la intervención estatal adoptó una nueva

¹⁹ Hansen, Op. cit., p. 42

²⁰ Vermon, Op. cit., p. 96 y Hansen, Op. cit., p. 43

modalidad más atractiva como producto de las demandas sociales que surgieron al calor de la lucha armada y de los cambios estructurales que produjo la movilización revolucionaria.

Una vez terminado el conflicto armado, el crecimiento económico empieza a mostrar señales de recuperación, aunque muy lenta e inestable, se denota una tendencia gradual hacia la estabilización política de la nación, así como una paulatina reconstrucción de la infraestructura destruida, en especial, la de los ferrocarriles.

El escaso crecimiento económico experimentado en la década de los años 20 se agudizó por los efectos de la depresión mundial de 1929-1933, la cual produjo reducciones en algunas actividades económicas, sobre todo en la minería de exportación. En estas dos décadas posteriores a la Revolución, la economía experimenta cambios importantes: se dan fuertes corrientes migratorias del tipo campo-ciudad, en respuesta a la creciente importancia de las actividades fabriles; asociado también a este fenómeno se registra un incremento de las ocupaciones de clase media y un aumento en la prestación de servicios, lo que contribuye a la reducción del analfabetismo.

Al término de la Revolución Mexicana, se manifestaron una serie de acciones tendentes a incrementar el número de estructuras administrativas. En el sector central de la administración pública, el Ejecutivo Federal, para el despacho de los negocios administrativos contó, y continúa vigente, con las secretarías de Estado y los departamentos administrativos. Paralelamente al sector central, surgió otro denominado descentralizado; constituido por una serie de organismos que se han venido conformando de acuerdo a las necesidades nacionales.

El Estado transforma su papel predominantemente legislativo en uno con mayor intervención económica y administrativa, para la producción, distribución y redistribución de bienes y servicios; adquiere así un carácter y fines sociales.

El Estado adquiere un perfil presidencial autárquico toda vez que el Presidente se elige en forma directa, se le otorgan facultades extraordinarias en el artículo 89 de la Carta fundamental y metaconstitucionales implícitas en su actuación por absorber, conforme se desenvuelve el régimen, un conjunto de facultades supremas provenientes del mismo régimen político una vez creado un partido político en 1929 concebido como brazo del gobierno, denominado como Partido Nacional Revolucionario (PNR).

La Constitución de 1917 contribuyó a crear una tendencia centralizadora del federalismo, indisolublemente ligada al carácter presidencial del sistema político mexicano. Al mismo tiempo que se logra la institucionalización el gobierno presidencial, la administración pública experimenta un crecimiento funcional cada vez mayor.

Concretamente en esta época, la historia de la administración pública mexicana se circunscribe a la creación, división y modificación de estructuras; estas características fueron creando un ambiente de complejidad en el actuar administrativo del sector público. Pero cabe señalar el hecho de que se fueron planteando intentos para adoptar una estructura administrativa cada vez más consistente. Con la finalidad de efectuar reformas a la organización administrativa surgen un sinnúmero de intentos por transformarla.

Durante el período de 1917 a 1934 funcionó el Departamento de Contraloría, al que se le encomendó, entre otras funciones, la realización de estudios que contribuyeran a mejorar el funcionamiento de la administración pública; en 1921 la federación asume el manejo de la educación. *Dentro de este proceso no puede soslayarse las reformas constitucionales para fortalecer el predominio del Ejecutivo destacando la ampliación del ejercicio de 4 a 6 años (1928)*²¹.

²¹ Rives Sánchez. Op. Cit. P. 100.

En el periodo de 1928 a 1932, operó el Departamento de Presupuesto de la Federación, que dependía directamente del Ejecutivo Federal y se encargó de *estudiar la organización administrativa, coordinar las actividades y sistemas de trabajo para lograr eficiencia en los servidores públicos*²². En el año de 1932, estas funciones se incorporan a la Oficina Técnica Fiscal y de Presupuesto dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Posteriormente fueron constituidas las llamadas Comisiones de Eficiencia, que funcionaron en algunas dependencias con la finalidad de racionalizar los recursos humanos, materiales y financieros.

Lo anterior significa que el proyecto nacional iniciado a través de la Constitución del 17 requería de un aparato administrativo más desarrollado que el de fines del siglo XIX, razón por la cual se crearon los órganos administrativos en adición a los órganos políticos, según función u objetos a desarrollar.

La transformación del Estado liberal en social produjo un nuevo enfoque al principio de la división de poderes, es decir, se dan situaciones en las que un mismo poder cumple distintas funciones y una función es cubierta por distintos poderes, por lo que se vuelve cotidiano, debido al mayor desarrollo de la administración del Estado en comparación con los Poderes Legislativo y Judicial, un reconocimiento implícito a la investidura del Poder Ejecutivo, que lo obligan al diseño y aplicación de políticas económicas y sociales tendentes al crecimiento del mercado, la producción y el consumo, a la redistribución para lograr el bienestar social y la conciliación de clases y factores de la producción del sistema económico sin la injerencia de los actores sociales implicados en el proceso, entiéndase: sociedad, empresarios, e incluso, la sumisión del Poder Legislativo y Judicial.

La creación de instituciones financieras orientadas a regular el mercado de capitales, la moneda, el crédito y el interés, de apoyar el desarrollo de ciertas áreas económicas permitieron al Estado convertirse en la fuente más importante de capital. Surge así la

²² Carrillo Castro, Alejandro. *La reforma administrativa en México*. INAP, México, 1975, P. 58

Comisión Nacional Bancaria en 1924 y el Banco de México, creado por Decreto Oficial el 15 de agosto de 1925.

La crisis de 1929 replanteó el papel interventor del Estado en la economía. Las tesis liberales sostenían que la única forma de superar la crisis era la reducción salarial, que la acumulación del capital necesario para aumentar la producción se lograría con escasos salarios y sacrificando el consumo de la población; la tesis keynesiana planteaba aumentar el gasto público para relanzar la producción y superar la crisis, es decir estimular la demanda de las masas sobre la producción, si decae o se contrae corresponde al Estado impulsarla vía gasto público, entonces se justifica la intervención directa del Estado como instrumento de desarrollo. La mayor producción ampliaría la oferta de empleo, con esto se obtendrían ingresos y con ellos, demanda y/o consumo para alentar la producción.

En consecuencia, el papel del Estado en esta etapa, y de la administración pública en particular, es la de complementar el salario a través de prestaciones sociales, con una función prestadora de servicios y redistribuidora del ingreso para aumentar la capacidad de consumo y bienestar; es pues, coordinador de todas las actividades sociales interviniendo la vida económica colectiva.

3.3. La etapa de expansión.

Esta etapa se inicia con Lázaro Cárdenas del Río en el año de 1934 y concluye hasta 1981; es el periodo en donde se expanden los gobiernos revolucionarios caracterizados por los principios que dieron origen al movimiento armado de 1910, y que pretenden una igualdad con base en la distribución de recursos promovidos desde la propia administración gubernamental y consolidados a través de políticas populistas que redituán en una sociedad complaciente de las actividades de los gobernantes, pero que llega a su fin en el momento en que los recursos propios y crediticios se agotan y no se puede continuar con este tipo de prácticas.

3.3.1. Características de la Administración Pública en los gobiernos postrevolucionarios.

En esta etapa, se precisan cinco períodos en la evolución de la administración pública en México. El primero, de 1934 a 1945, la administración central disminuye el número de las entidades dependientes del Poder Ejecutivo de 22 a 18.

Un segundo período, que va de 1946 a 1957, registra cambios en el número de dependencias respecto al lapso anterior: si aquél terminó con 18, éste concluye con 22. El tercero, es un lapso comprendido entre 1958 y 1969, el número de dependencias de primer nivel va en aumento, llegando a 24.

Para el cuarto período, de 1970 a 1982, la administración central se reduce de nuevo a 22 dependencias, pero se extiende desmesuradamente en el número de entidades paraestatales que constituyen el eje motriz del sector público, mismas que alcanzan el total de 1,020 a su término.

El quinto período, de finales de 1982 a la fecha, aunque no se sitúa en esta etapa de *expansión*, sino en la *de redefinición*, sirve para señalar que la estructura central ya no crece, pero sí se redistribuyen funciones en algunas Secretarías.

En cuanto al aspecto económico, la estructura política y el propio marco económico establecidos por Plutarco Elías Calles y Lázaro Cárdenas respectivamente, entre 1924 y 1940, ejercieron una influencia decisiva en el entorno económico de México y se convirtieron en el sello distintivo de la vía mexicana hacia el desarrollo económico. Calles funda un partido político para su apoyo (PNR), Cárdenas lo transforma y a la vez le sirve de apoyo (Partido de la Revolución Mexicana, PRM), así su desarrollo estatista se refleja en un control gubernamental fuerte en la industria básica y que culmina en la nacionalización de la industria petrolera. Existe una planificación centralizada y una administración de ordenamiento. A partir de 1940, se da un acelerado crecimiento económico en el país, un

despegue económico caracterizado por un superávit fiscal constante. Sin embargo, un fuerte gasto gubernamental en infraestructura: proyectos de irrigación y electrificación principalmente, trajeron una inflación y dos grandes devaluaciones: la del 48 y la del 54. Existía una planificación central y de desarrollo hacia afuera, con una administración liberal²³.

El desarrollo estabilizador de 1954 a 1979 se caracteriza por una inflación de las más bajas en la historia de México y por la estabilidad monetaria del peso frente al dólar. Se le da apoyo a un solo sector para lograr el desarrollo y se cierra al exterior, es decir, la política económica que plantea es la sustitución de importaciones. Existe una planificación central en donde el Estado es el rector de la economía y logra llevar sus acciones a través de una administración de sectorización.

A finales de la década de los 70 se hicieron sentir tensiones crecientes en la estrategia de desarrollo económico introspectivo. El Estado planteó políticas populistas de elevado gasto deficitario y expansión monetaria. La estrategia política consistió en acelerar el desarrollo económico y repartir beneficios igualitariamente mediante la expansión acelerada del sector público y de su papel cada vez más amplio en la toma de decisiones económicas. El resultado del programa de gasto social fue la enajenación del sector privado y la desestabilización de la economía; la inflación se aceleró y el tipo de cambio se devaluó. La planificación fue proteccionista con crecimiento hacia adentro, con una administración central fuerte que pretendía sectorizar al país.

♦ **La preguerra, la nacionalización del petróleo y el impacto de la Segunda Guerra Mundial (1934 -1946).**

Este período iniciado con el General Lázaro Cárdenas del Río, se caracteriza por la visión

²³ Es necesario considerar el período de 1935 a 1953 como una etapa de reconstrucción después de la revolución mexicana. La magnitud del esfuerzo de reconstrucción que hubo de realizar puede valorarse a partir de la situación que prevalecía en la economía.

creciente del Estado en la actividad económica, se considera al Estado como al único ente con interés general y una visión de conjunto de los problemas económicos de México y sus formas de resolverlos; es decir, el Estado debía ser cada vez mayor, cada vez más frecuente y cada vez más a fondo.

A partir de 1934, se establecieron las bases de un sistema político que trasciende hasta nuestros días, se inició un cambio en la política del gasto público para orientarla al fomento económico y social y se reforzaron los fundamentos del sistema financiero para acceder a un proyecto de industrialización auspiciado por el Poder Ejecutivo, agregándose al Banco de México diversas instituciones de crédito agrícola, industrial y de servicios públicos.

La agricultura inició un proceso de desarrollo diferente a partir de 1935 como resultado de la inversión pública en obras de fomento agropecuario y comunicaciones y del más amplio uso de la tierra que resultó de la Reforma Agraria. Si bien su tasa de crecimiento fue sólo del 1.9% anual entre 1925-40 y del 2.8% anual en 1935-45 las inversiones de infraestructura realizadas durante este período permitieron su desenvolvimiento creciente hasta llegar al 7.6% entre 1946 y 1956. Algunos factores que contribuyeron favorablemente a esta recuperación son el reparto agrario, en especial el realizado por Cárdenas con un total de 17,906,429 hectáreas; la mayor certidumbre en la tenencia de la tierra; el aumento en las obras de irrigación, y la creación de instituciones de crédito en apoyo al sector.²⁴

La actividad industrial, por su parte, se ve fuertemente influenciada durante estos años por dos factores: el primero, a finales de los 20's y principios de los 30's, fue la caída de la demanda mundial derivada de la *gran depresión*. El segundo factor operó en la segunda mitad de la década de los 30's, y se refiere a las fuertes tensiones generadas entre el gobierno y el sector privado por las políticas adoptadas por Cárdenas, en especial en 1938, cuando el gobierno decide ejercer su derecho de expropiar los bienes de las empresas petroleras extranjeras.

²⁴ Macro Asesora Económica, S.C. *Realidad Económica de México, 1993*. Compendio Estadístico. Grupo Editorial Iberoamérica. México P.xii

En este proyecto de industrialización emprendido, se pueden apreciar dos etapas: 1) la creación de las bases o infraestructura para llevar a cabo el proyecto, por lo que surgen la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México, la construcción de pistas aéreas, de red carretera, obras y acondicionamiento de puertos marítimos, la reorganización del aparato administrativo del Estado con la creación de nuevos Departamentos de Estado, y 2) el Ejecutivo pone en práctica, que se prolongaría durante cuatro décadas, la estrategia de sustitución de importaciones y el proteccionismo a la producción nacional, basado en tres políticas: *de asignación de recursos*, canalizando créditos a empresas industriales a través de Nafinsa y de la banca privada; *impositiva*, promoviendo el desarrollo industrial a través de la exención de los impuestos sobre la renta y, *comercial* estableciendo modificaciones de los aranceles, precios oficiales de los artículos objeto del comercio exterior, permisos o licencias de importación, hasta constituir una política orientada hacia el **proteccionismo**.

Desde el ángulo de la administración pública, el proyecto de industrialización se significó por la creación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (1943), a fin de dirimir las disputas intergremiales y laborales²⁵.

La expropiación petrolera fue una decisión trascendente y significativa, mediante la cual el Estado amplió su actividad empresarial, diversificó y expandió la capitalización del sector público, pero que en ese momento generó incertidumbre entre los inversionistas nacionales y extranjeros, verificándose fugas de capital. Es decir, durante esos años la economía no mostró un gran dinamismo, pero muchas de esas medidas adoptadas en esta época y, en especial, en el régimen de Cárdenas, dieron sustento a la estabilidad y la prosperidad que le caracterizaron al país durante las tres décadas posteriores.

²⁵ Rives Sánchez. Op. Cit. P. 104.

De las decisiones en la búsqueda del desarrollo nacional que se ponen en práctica durante este período sobresalen, además de la Expropiación Petrolera, la Reforma Agraria, la creación de mecanismos financieros y la utilización del gasto público para la formación de capital.

Destacan también, la creación de instituciones económicas que se sumaron al Banco de México y fortalecieron el sistema financiero, tal es el caso de Nacional Financiera (1934), el Banco de Crédito Agrícola, el Banco de Crédito Ejidal (1935), el Banco de Comercio Exterior (1937), entre otros; asimismo, la creación de instituciones políticas, en especial, la reconfiguración del PNR en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), como elemento que permitió mantener la estabilidad política y social indispensable para un crecimiento sostenido; un extenso programa de obras públicas en las que se privilegió la construcción de infraestructura económica en apoyo a los sectores agrícola e industrial, así como obras de bienestar social, en especial en las áreas de salud y educación; una creciente participación estatal directa en la actividad económica, como complemento de la actividad privada; aportaciones sobre el crecimiento económico global que sólo empezaron a rendir frutos en forma cabal en los años posteriores a 1940.

En el aspecto social, partiendo de la idea de la conformación del Estado ya con el principio de soberanía arraigado entre la población, posteriormente al reordenamiento del Estado revolucionario, en donde sólo se dice y no se actúa, es hasta 1940 cuando se empiezan a mostrar los primeros indicios de un sistema político que conforma la actual base del Estado y también se institucionaliza una fuerte sucesión presidencial, antecedentes primeros de lo que sucede en la actualidad.

Cabe señalar que desde 1940, el Estado se caracteriza por contar con un apoyo social y por resolver en términos políticos los principales problemas por los que iba avanzando el país. Es un Estado estable y autoritario, poco democrático. El Presidente casi no tiene límites, el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos enumera sus

facultades y atribuciones, que en términos generales son las de: abarcar amplios campos de acción política, promulgar y ejecutar las leyes, proveer en lo administrativo a la exacta observancia de las leyes, nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, designar al Procurador General de la República con ratificación del Senado²⁶.

No obstante el crecimiento de la actividad estatal emprendido por Cárdenas, es hasta el año de 1943 con Manuel Avila Camacho, que se crea una Comisión Intersecretarial, a la que se le encomendó *formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública, a fin de suprimir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el Erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos*²⁷; situación que denota las primeras expresiones de reorganización de las funciones administrativas a través de un control más estricto de las mismas y que dio la pauta para *ex post* establecimiento de mecanismos de evaluadores de la administración pública.

♦ La postguerra y la política de sustitución de importaciones (1946 - 1958).

La crisis aparecida al término de la Segunda Guerra Mundial influyó en ampliar la acción interventora del Estado, fortaleció los planteamientos estratégicos de la política de sustitución de importaciones y la necesidad de impulsar un proceso de industrialización nacional. En este período, México ya había dado pasos importantes para fomentar un desarrollo industrial, en función de la capacidad interventora que tenía el Estado en la economía. El sector público en esta fecha, tenía cierto grado de control importante en ramas de la industria y en sectores de la economía, tales como: hidrocarburos, siderurgia, fertilizantes, sistema financiero, así como comunicaciones y transportes.

²⁶ Hasta antes de la reforma electoral de 1994, también tenía entre sus facultades nombrar al titular del gobierno del Distrito Federal. Incluso, la forma de hacer gobierno por parte del titular del Ejecutivo, Ernesto Zedillo, ha marcado el fin de estas prácticas totalitarias heredadas de la historia azteca, virreinal e independiente del país.

²⁷ Op. Cit. *La reforma administrativa en México*. Pág. 101.

En este período, los gobiernos apoyaron su acción interventora en función de la política de sustitución de importaciones y de una mayor injerencia en la economía, lo cual permitió avanzar en el proceso de industrialización del país: se crearon empresas industriales públicas y se facilitó la capitalización en el campo y otros sectores, mediante la ampliación de funciones del sector paraestatal.

Políticamente, se da la transformación del PRM (1945) en Partido Revolucionario Institucional (PRI), como parte del brazo legitimador de las demandas que reclama la sociedad, más como una extensión del gobierno que como auténtico partido político.

Administrativamente, en 1946 se crean las Secretarías de Recursos Hidráulicos, la de Salubridad y Asistencia, la de Ganadería y la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. La Ley de Secretarías y Departamentos del Estado de 1946, le confiere a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, la calidad de órgano central de Organización y Métodos, otorgándole facultades para *...coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias, hacer estudios de macroorganización, sugerir al Jefe del Ejecutivo medidas tendentes al mejoramiento de la administración pública y asesorar en la materia a las entidades gubernamentales que lo soliciten. El órgano operativo encargado de estas tareas, fue la Dirección Técnica de Organización Administrativa*²⁸. Posteriormente, con la finalidad de desconcentrar esta función, se promueve la creación de las Unidades de Organización y Métodos (UOM's).

Los intentos de mejoramiento administrativo por estas unidades se caracterizaron por desarrollar un trabajo bastante limitado, operando de manera aislada y sin sistematización, no contaron con la continuidad, apoyo, recursos y personal necesarios lo que arrojó acciones que se redujeron en la mayoría de los casos a simples recomendaciones.

²⁸ Op. Cit. Pág. 101.

♦ **Período de estabilidad cambiaria y de precios (1958 - 1970).**

En este período se postuló seguir avanzando en la sustitución de importaciones de componentes tecnológicos más complejos, en función de una nueva estrategia que se denominó como *Desarrollo Estabilizador* y que tenía como objetivo lograr un crecimiento económico acelerado con estabilidad de precios y sin devaluaciones de la moneda nacional.

La tesis de industrialización por vía de la sustitución de importaciones, desarrollada en América Latina por la CEPAL y aplicada por los respectivos gobiernos, tal es el caso mexicano, sostenía que mediante la limitación de importaciones se podía liberar una demanda monetaria pre-existente que, volcándose sobre el mercado interior, en vez de fugarse al exterior, crearía las condiciones para atraer los capitales de las esferas comercial y especulativa a la esfera industrial.

Esta estrategia de desarrollo estabilizador otorgaba al Estado la responsabilidad para crear condiciones favorables y estimular el proceso de crecimiento económico en un ambiente de estabilidad económica y social, que diera seguridad tanto al inversionista nacional como al extranjero. En este marco, el sector público se preocupó de dotar al país de la infraestructura básica necesaria, orientar la inversión de las empresas públicas a sectores que no fueran competitivos con el sector privado, mantener buenas relaciones con el sector laboral y otorgar a la población los servicios sociales necesarios.

Un aspecto fundamental de esta estrategia fue la necesidad de actuar sobre los elementos condicionantes del ahorro, relacionando a este último directamente con el financiamiento de los inversionistas privados. En tanto el Estado acudiría al ahorro externo, lo cual ayudaría a mantener el equilibrio en la balanza de pagos y el crecimiento de las reservas, y contribuiría a complementar los escasos ingresos fiscales destinados al financiamiento de la inversión pública.

Así, el *Modelo de Sustitución de Importaciones* se basó, por un lado, en la capacidad del Estado para financiar su propio gasto y reasignar los flujos del ahorro de la economía y, por otro, en un amplio y consistente sistema de regulaciones. Esta combinación de producción mixta y regulaciones configuró un cuadro de crecimiento en que destacaron, por su dinamismo, dos agentes económicos: el monopolio estatal -natural y protegido- y los monopolios y oligopolios privados protegidos.

Sin embargo, pese al crecimiento cuantitativo del aparato administrativo, la acción gubernamental no se logró coordinar en todos sus niveles de actuación, debido a que las decisiones y objetivos coyunturales caracterizaron la creación de cada vez más comisiones, empresas públicas y organismos descentralizados, lo que propició falta de unidad en la acción y ausencia de control. Ante tal limitante, se expide la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado en 1958, creándose la Secretaría de la Presidencia, desapareciendo la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa; para coordinar el estudio y la puesta en marcha de las reformas a la administración pública, encomendándole en particular los siguientes asuntos:

1. Determinar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse en su actual organización para:

- a) Coordinar la acción y acelerar el proceso de desarrollo económico y social del país, con justicia social.*
- b) Introducir técnicas de organización administrativa al aparato gubernamental, que resulten convenientes para alcanzar el objetivo anterior.*
- c) Lograr mejor preparación del personal gubernamental.*

*2. Proponer reformas a la legislación y las medidas administrativas que procedan*²⁹.

²⁹ Presidencia de la República. *Informes sobre la reforma de la administración pública mexicana*. Coordinación General de Estudios Administrativos, 1977. Pág. 17.

Para 1967 la Comisión de Administración Pública (CAP), resultado de ese proceso de reforma administrativa constituyó un esfuerzo de investigación y visión de conjunto de la administración pública mexicana, teniendo como aspectos más relevantes los estudios efectuados sobre:

- I. La política de la Reforma Administrativa,
- II. El análisis general de la administración pública que comprendió: La organización y el funcionamiento de las secretarías y departamentos, los sistemas de coordinación general del gobierno mexicano, los elementos materiales de la administración, la administración de personal, el sistema de planeación nacional y la programación de las actividades del sector público, el sistema de elaboración del presupuesto federal; y ...
- III. Análisis por sectores de la administración pública.

En cuanto a la organización y funcionamiento de la administración pública, la Comisión resalta el problema que implica la falta de planeación administrativa y recomendó:

1. Que se cree, en cada Secretaría y Departamento de Estado, una unidad de organización y métodos que tenga, entre otras funciones, la de estudiar, analizar y planear la actividad administrativa de la dependencia. Sería aconsejable que estas unidades estuvieran en comunicación con la Comisión de Administración Pública, para la discusión de problemas técnicos.

2. Que se solicite a cada Secretaría y Departamento del Estado, que procedan - mientras las unidades de organización y métodos o sus equivalentes, realizan sus estudios y hacen sus recomendaciones- a ordenar y codificar las normas que regulan actualmente su actividad.

3. Que con posterioridad y sobre la base de los estudios de las unidades de organización y métodos o sus equivalentes, cada dependencia revise las normas que determinan su estructura orgánica y regulan su actividad, con el fin de proponer las

reformas necesarias para racionalizar los sistemas administrativos y darles la mayor flexibilidad posible con vista a los cambios de estructura y procedimientos que al correr el tiempo sean necesarios.

4. Que dichas unidades tengan entre sus funciones las de formular y mantener al día los instrumentos administrativos apropiados para la técnica de las actividades de la dependencia³⁰.

Este diagnóstico reveló la carencia de instrumentos de planeación y análisis de las organizaciones, puesto que no existían reglamentos claros y precisos al interior de ellas, ni tampoco elementos administrativos propios de un organismo público.

En 1968, la CAP establece un secretariado técnico como órgano operativo encargado de: profundizar en los análisis administrativos, promover y coordinar los programas de reforma a nivel operativo y establecer y mantener un permanente y continuo contacto con los organismos públicos.

Con las medidas de esta Comisión, se notó un mayor interés por el estudio y mejoramiento de la administración pública, y aunque no se pudo consolidar una posición que definiera los instrumentos adecuados para la consecución de los objetivos de la reforma, ya que se carecía de instrumentos legales que dieran un carácter formal a la acción de programas y estrategias definidas de apoyo y de recursos suficientes, se logró que la administración no fuera vista sólo en su aspecto externo de vínculo con la sociedad, sino también desde su ámbito interno, es decir, buscar los elementos organizacionales eficaces que permitieran cumplir con los objetivos propios de cada dependencia y del propio Estado.

³⁰ Ibid. P.p. 26 y 27.

Por otra parte, a partir de 1968 el crecimiento de movimientos encabezados por sectores medios de la población: profesionistas, intelectuales y estudiantes, toman la bandera de la democratización de la sociedad mexicana, por lo que determinan el decidir y el actuar del Estado; el movimiento del 68 muestra una influencia democratizadora que se refleja en nuevas estructuras sociales actualmente.

♦ **La estrategia de desarrollo del período 1970 - 1976, (El populismo).**

La realidad económica y social a principios de los años 70's no era tan próspera como se esperaba; después de analizarse los resultados logrados por el modelo de desarrollo estabilizador, se postuló una nueva estrategia de desarrollo bajo la concepción de que no basta el simple aumento cuantitativo de las magnitudes con que se mide una economía para demostrar que ha habido desarrollo, sino que hace falta un conjunto de cambios sociales, culturales y organizativos que hagan posible que todos los habitantes del país lleguen a utilizar y puedan servirse del aparato productivo para mejorar realmente sus condiciones de vida.

Esta nueva estrategia, llamada de *Desarrollo Compartido*, planteó como principales objetivos: abatir los desequilibrios, superar el ritmo de crecimiento del pasado y elevar el nivel de vida de la mayoría de la población, especialmente en las zonas rurales; fortalecer las finanzas públicas para emplearlas como instrumento redistributivo; racionalizar el desarrollo industrial y el uso de los recursos de inversión, orientándolos para enmendar los desequilibrios sectoriales y regionales, y reordenar las transacciones económicas con el exterior para conseguir una mayor soberanía nacional.

En este contexto, la administración que se inicia en 1970 da un giro a la política económica, y principia un período de política fiscal expansiva, que tenía entre sus objetivos el abatimiento de los rezagos sociales antes mencionados y, en el terreno económico, la recuperación del dinamismo perdido, impulsando la demanda a través del gasto público. Sin embargo, la política fiscal enfrentó contradicciones que limitaron su alcance; en especial, el

aceleramiento de las presiones inflacionarias hizo que las variables fiscales y monetarias estuvieran orientadas por propósitos encontrados, situación que derivó en la crisis de 1976.

En materia de gasto público, la intención era seguir una política expansiva que permitiera aliviar las presiones sociales, al mismo tiempo que restablecer ciertas bases para un crecimiento dinámico y sostenido de la actividad económica. Sin embargo, los intentos por realizar reformas fiscales que permitieran un financiamiento adecuado de dicho gasto enfrentaron una fuerte oposición por parte del empresariado, de forma tal que a fin de evitar tensiones mayores se optó por buscar soluciones alternas de financiamiento. Estas fueron en algunos momentos la expansión monetaria y, cuando el agudizamiento de las presiones inflacionarias lo determinó, el endeudamiento con el exterior.

Las presiones inflacionarias, que se venían presentando ya en años anteriores como resultado en parte de la crisis agrícola, se fueron agudizando a lo largo de esta administración; a esto contribuyó el shock petrolero y la consiguiente inflación internacional, por la vía de las importaciones, la expansión monetaria como fuente de financiamiento del déficit fiscal, y la profundización de la crisis agrícola.

La necesidad de evitar una mayor inflación hizo que se recurriera en forma creciente a la deuda externa. Sin embargo, la creciente incapacidad de la economía para financiar sus importaciones y el propio proceso inflacionario hacían cada vez más difícil la situación del sector externo; el proceso de endeudamiento reforzó los desequilibrios, dando fin a un largo periodo de estabilidad cambiaria e iniciándose una severa crisis económica.

Se puede decir que de 1970 a 1976, la economía mexicana evolucionó en forma irregular debido a factores coyunturales y problemas de carácter estructural, cuyo origen data de tiempos remotos pero que adquirieron una connotación intensa durante este sexenio. Esto ocasionó que el crecimiento en términos reales del PIB fuera, en promedio, de alrededor del 5% anual, inferior al observado durante la década de los sesenta que fue del 7%, pero

ligeramente superior al crecimiento de la población, porcentualmente del 3.5%; con las consecuencias ya mencionadas³¹.

A partir del año de 1971, la Reforma Administrativa recibió un mayor impulso, ya que contó con las bases y el antecedente del periodo anterior, 1966-1971; caracterizado fundamentalmente por el estudio, diagnóstico y planeación de la administración pública, permitiendo para el período 1971-1976, la implantación e instrumentación de los mecanismos de la reforma administrativa, que incorporara criterios de racionalidad y tecnificación en la acción administrativa. Esto ocasionó posteriormente, un gran rezago en los niveles estatal y local de la administración pública, pasado que vive presente.

Para dar cumplimiento a algunas de las recomendaciones de la CAP, en el año de 1971, el titular del Ejecutivo promulgó el acuerdo en el que se fijan las bases legales de los mecanismos de la Reforma Administrativa; la disposición encomienda a cada uno de los titulares de las dependencias, la creación de las Comisiones Internas de Administración (CIDA's), las UOM's y las Unidades de Programación (UP's); con base en la idea de que el proceso de la Reforma Administrativa requiere de la vinculación de las reformas concretas con los objetivos de las dependencias y con los del sector público en su conjunto.

En relación a las UOM's, el acuerdo en su tercer punto señala que se establezcan unidades de organización y métodos con el propósito de asesorar técnicamente el planteamiento y la ejecución de las reformas que dependan directamente del titular de cada dependencia o del funcionario en el que éste despliegue la autoridad en materia de coordinación y racionalización administrativa.

Con la finalidad de que se pudieran coordinar las reformas de dos o más dependencias se empiezan a crear mecanismos de coordinación y participación; uno de ellos es el Comité Técnico Consultivo de Organización y Métodos (COTECOM) que fue un mecanismo de

³¹ Secretaría de Programación y Presupuesto. **El Papel del Sector Público en la Economía Mexicana.** Coordinación General de los Servicios de Estadística, Geografía e Informática. 1982.

coordinación técnica y de intercambio de información y experiencias de las UOM's del sector público.

EL 1° de febrero de 1971, en la Secretaría de la Presidencia inicia sus funciones la Dirección General de Estudios Administrativos como encargada de estudiar y promover las reformas a la administración, a partir de ese momento desapareció la CAP.

Los lineamientos del período que comprendió de 1971 a 1976, quedaron plasmados en las **Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal 1971 a 1976**, en el que se especifican los objetivos y las responsabilidades de las dependencias y entidades del sector público. Este programa general se proponía a la ejecución de once programas específicos:

1. La instrumentación de los mecanismos de la Reforma Administrativa.
2. La organización y adecuación administrativa del sistema de programación.
3. La racionalización del gasto público.
4. La estructuración del sistema de información y estadística.
5. El desarrollo del sistema de organización y métodos.
6. La revisión de las bases legales de la Administración Pública Federal.
7. La reestructuración del sistema de administración de recursos humanos del gobierno federal.
8. La revisión del sistema administrativo de recursos materiales del gobierno federal.
9. La racionalización del sistema de procesamiento de datos del gobierno federal.
10. La racionalización del sistema de contabilidad gubernamental.
11. La macrorreforma a nivel sectorial y regional.

El primero de estos programas estaba encaminado hacia la instrumentación de los mecanismos para la reforma administrativa, los nueve programas siguientes se orientan hacia la utilización racional de los sistemas administrativos y el último, pretende la coordinación de las acciones sectoriales.

Hasta ese momento, se había delimitado la infraestructura y los elementos teóricos para la reforma de la administración pública, pero la realidad nos demuestra que no funcionaron adecuadamente en su totalidad, principalmente por falta de apoyo y de los recursos requeridos.

♦ El Boom económico y la crisis.

La administración que se inicia en diciembre de 1976 pone en marcha un programa de estabilización tendente a reducir los principales desequilibrios macroeconómicos, en especial el que afecta al sector externo. A la devaluación del 1° de septiembre del mismo año se añade una política de restricción a las importaciones con el objeto de aliviar las presiones sobre la balanza de pagos; en lo interno, las principales medidas adoptadas se encaminan a la reducción de la inflación a través del manejo contractivo de la demanda agregada.

Respecto al período presidencial 1976-1982, en materia de reforma administrativa no se perdió la continuidad, ya que en gran medida se respetaron los mecanismos y lineamientos del período anterior. Se creó la Coordinación General de Estudios Administrativos; a esta Coordinación se le encomendó estudiar y promover los cambios que se requiriesen en la administración pública, así como coordinar y evaluar la ejecución de los mismos.

Es importante mencionar que a inicios del período, se promulga una ley que permite la integración de las actividades del sector público centralizado con las del paraestatal, nos referimos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, promulgada el 29 de diciembre de 1976, que reformó de manera sustancial la antigua organización prevista por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado del 23 de diciembre de 1958.

Por lo que se refiere al Programa de Reformas Administrativas para el período 1976-1982, se persigue la consecución de los siguientes objetivos globales:

1. *Organizar el Gobierno para organizar al país, mediante una reforma administrativa para el desarrollo económico y social, que contribuya a organizar institucionalmente la eficiencia, la eficacia, la honestidad y la congruencia de las acciones públicas.*
2. *Adaptar la programación como instrumento fundamental del Gobierno, para garantizar la congruencia entre los objetivos y las acciones de la Administración Pública Federal, precisar responsabilidades y facilitar la oportuna evaluación de los resultados obtenidos.*
3. *Establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.*
4. *Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y del federalismo en México.*
5. *Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la Constitución...*³²

Asimismo, se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto facultándola para planear la asignación y ejercicio del gasto público, en tanto que también se observa una mayor especialización de las funciones de la administración pública al transformar los departamentos de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Patrimonio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comercio y el de Pesca a nivel de Secretarías de Estado.

³² Carrillo Castro, Alejandro. *La Reforma administrativa en México, Evolución de la reforma administrativa en México (1971-1979)*. México, Miguel Angel Porrúa, 1980. P. 136

En 1978 se inicia un programa de explotación/exportación a gran escala de las recién descubiertas reservas de hidrocarburos, lo que marca el fin del programa de estabilización y el inicio de una etapa de acelerado crecimiento económico sustentado en los ingresos de divisas, que aumentan a un ritmo de 45.3 por ciento en promedio entre 1978 y 1981³³.

La economía registra en estos años una tasa promedio de crecimiento de 8.6 por ciento; esto hace que se generen cuellos de botella en ciertas ramas de la producción, en especial en las de algunos bienes intermedios y de capital; en consecuencia, las importaciones empiezan a crecer aceleradamente, con lo que se incurre nuevamente en un déficit comercial y en cuenta corriente que tiene que ser financiado con endeudamiento externo.

La paridad cambiaria, los precios y tarifas públicos, los precios de una amplia gama de productos básicos y los salarios se mantuvieron prácticamente fijos; esto determinó la necesidad de incrementar substancialmente los subsidios, lo que a su vez contribuyó a aumentar el déficit financiero, que pasa del 6.7 por ciento del PIB en 1978 a 7.5 por ciento en 1980 y a 14.1 por ciento en 1981³⁴.

El mantenimiento de la libertad cambiaria en un contexto de evidente sobrevaluación de la paridad cambiaria, así como la generalización de las expectativas devaluatorias, dieron lugar a una fuga de capitales que alcanzó un total aproximado de 13 mil millones de dólares, lo que reforzó la tendencia al endeudamiento externo en condiciones altamente desfavorables.

Después de cuatro décadas, 1940-1980, el Estado se ubicó en un proceso de crecimiento sin control con la finalidad de cumplir con los cada vez mayores compromisos sociales, el desarrollo del sector privado, de la economía, del mercado y de la propia red administrativa, ocasionando que se establecieran funciones económicas y sociales con costos incrementales

³³ Op. Cit. Realidad Económica de México. P. XVII

³⁴ Idem. P. XVIII

cada vez mayores, reflejándose en un gasto público deficitario al pasar del 0.5% al empezar los años setentas a 7.5% en 1980³⁵.

En los 80's, el Estado se ve afectado por la crisis que incide a cambiar las políticas y se empieza a manejar una política exterior de mercado y apoyo de capital extranjero, además, la decisión sustancial del Estado mexicano es la ampliación democrática.

Los desequilibrios antes descritos hacen crisis en 1982, ocasionando la devaluación de febrero y la puesta en marcha de un programa de recorte del gasto público; las medidas resultan insuficientes para corregir los desequilibrios y en agosto se verifica una nueva devaluación del peso y una virtual suspensión de pagos frente al exterior. Finalmente el 1° de septiembre se decreta el control de cambios y se nacionaliza la banca, medida más política que efectiva, como años más adelante lo confirmaría su reprivatización.

Al inicio del periodo de 1977 a 1982, el Estado determina una política de austeridad para estabilizar a la economía, sin embargo el auge de la explotación petrolera hace que cambie esta política por una menos rígida de gasto y crecimiento, pero que no previó la baja del petróleo, lo que trajo la mayor crisis en la historia del país, pues la economía giró en torno a este insumo hasta que su baja tocó fondo. Se dio una planificación de coyuntura, con un programa de reordenamiento de la administración.

Tanto la administración de Luis Echeverría Álvarez, como la de José López Portillo, en los 70's, registran un notable movimiento de la sociedad civil: la ampliación y renovación del sistema partidario, la actuación del sindicalismo independiente, el surgimiento y desaparición de los grupos armados políticamente hablando, la aparición de los movimientos urbanos y populares, la expansión de la insurgencia campesina, la eficacia de la discusión pública y la reactivación del papel político de los empresarios. Fue un nuevo tipo de sociedad a la cual el Estado se adaptó, anteponiendo el aspecto social sobre el económico.

³⁵ Idem.

3.4. La etapa de redefinición.

A partir de 1982 se empieza a cuestionar en nuestro país tanto el modelo económico imperante como el papel del Estado, la eficacia del presidencialismo, del federalismo *centralista* y la justicia social, en pocas palabras, se retorna al liberalismo social del siglo pasado, pero con los enfoques **postmodernistas** del fin de siglo y se accede a una nueva etapa, denominada como *“de redefinición”*.

Esta etapa comprende los períodos de los gobiernos de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari y Ernesto Zedillo Ponce de León. ¿Por qué de redefinición? Porque éstas son las administraciones encargadas de implementar un nuevo orden de actuación y desarrollo administrativo que incida en una nueva concepción del Estado. Se redefinen y orientan los nuevos valores sobre los que habrá de versar la economía y el accionar político. Aún no se entra en una etapa de madurez por parte de los sectores que conforman el país, sean productivos, empresariales, políticos, académicos o bien la sociedad misma. La brújula parece desviada, pero sucede que es un momento de enclave, de transición entre el viejo modelo de dominación estatal a uno más participativo y abierto a los mercados internacionales, tal como lo exigen las nuevas condiciones de *globalización de las economías*.

Los regímenes presidenciales de este período implementan una planificación de reordenamiento acorde con una administración de modernización para hacer frente a los problemas que venía arrastrando el país desde períodos anteriores de gobierno. El régimen salinista vio resquebrajado su modelo económico por los sucesos de Chiapas, los asesinatos del candidato oficial a la presidencia y del secretario general del partido en el gobierno, la inseguridad pública que originó desde secuestros de empresarios hasta el incremento de delitos del orden común, lo que ocasionó una desestabilización social que afectó intensamente la economía nacional alejando la inversión extranjera y propiciando un retroceso en el avance hacia el desarrollo previsto en el presente sexenio.

3.4.1. El período de Miguel de la Madrid Hurtado.

Caracterizado por una economía sumamente debilitada originada por el sueño petrolero de primer mundo. Es una administración que enfrenta la desconfianza extranjera y que finalmente asume la moratoria del pago de la deuda externa decretada por la anterior administración, situación que repercute sustantivamente en el desarrollo nacional.

En el período presidencial 1982-1988, por medio del Acuerdo del Ejecutivo publicado en el Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1983, se derogan las disposiciones que dieron lugar a la Coordinación General de Estudios Administrativos, y mediante acuerdo publicado en el DOF del 25 de enero de 1983, se creó la Unidad de Modernización de la Administración Pública Federal adscrita a la Secretaría de Programación y Presupuesto, como encargada de promover y evaluar las modificaciones que deban hacerse a las estructuras y funciones de la administración pública.

El periodo de Miguel de la Madrid Hurtado, administración iniciada en diciembre de 1982, se puede definir como de reorganización económica, se tuvo que implementar medidas de reordenación y reestructuración con base en un severo programa de estabilización, cuyo principal objetivo fue reducir la inflación. Para ello, se recurrió al manejo contractivo de la demanda agregada, que incluyó la reducción del déficit financiero, una política de contención salarial y una astringencia crediticia que contribuyó a reducir aún más la ya de por sí deprimida inversión privada. Las líneas generales de acción se centraron en el saneamiento de las finanzas públicas, redimensionamiento del sector público y apertura económica.

En el frente externo las medidas adoptadas incluyeron una devaluación de 258 por ciento en 1982, lo que en combinación con la recesión determinó la caída de las importaciones en

39.7 por ciento en 1982 y 40.8 por ciento en 1983, con lo que se registró por primera vez en muchos años un superávit externo³⁶.

Las drásticas medidas instrumentadas dieron lugar a una contracción del PIB en 1983 del orden del 4.2 por ciento, mientras que el índice de precios al consumidor se ubicó en la cifra sin precedentes de 101.9 por ciento. En 1984 el PIB creció en 3.6 por ciento y la inflación se redujo a 65.4 por ciento, mientras que el sector externo siguió mostrando superávit y la fuga de capitales se redujo aún más. Sin embargo, la inestabilidad del mercado petrolero y la pérdida del dinamismo de las exportaciones no petroleras generaron nuevamente expectativas devaluatorias y fuga de capitales, por lo que se optó nuevamente por devaluar el peso. A esto se sumaron los terremotos de 1985, definiéndose un nuevo contexto recesivo para el país.

*En 1986 el precio del petróleo sufrió una nueva caída: de 26.5 dólares por barril en 1985 a sólo 13.2 dólares en 1986*³⁷. A pesar de que la balanza comercial logra registrar superávit, la cuenta corriente presenta un déficit de 1,700 millones de dólares. Para evitar un mayor deterioro de las cuentas externas y nuevas fugas de capitales, se verifica una nueva devaluación.

Las finanzas públicas reflejan tanto la caída de los ingresos petroleros como, de manera muy importante, un incremento en el gasto total que se origina en un aumento de la tasa de interés sobre la deuda pública interna. En efecto, al incrementarse la tasa de interés interna para evitar fugas de capital, entre 1985 y 1986 el monto total de intereses sube al 16.5 por ciento del PIB.

A lo largo de 1987 las tasas mensuales de inflación muestran una tendencia ascendente; esto lleva a la necesidad de otorgar nuevos y cada vez más frecuentes aumentos salariales, lo que retroalimenta la inflación. Esto impulsa a un mayor deslizamiento del tipo de cambio

³⁶ Idem. P. XIX

³⁷ Fondo Monetario Internacional, Octubre de 1988.

y, dado el interés por evitar la recurrencia a la fuga de capitales, presiona a la alza las tasas de interés internas, imponiendo una carga adicional sobre las finanzas públicas.

La favorable evolución del sector externo permite un aumento de las reservas internacionales, en 6.9 mil millones de dólares. En parte como resultado de lo anterior, la actividad económica durante 1987 registra un crecimiento de 1.7 por ciento. Sin embargo, este aumento se acompaña de un progresivo aceleramiento en el ritmo de incremento de los precios a medida que transcurre ese año, lo que determina la necesidad de reforzar las medidas para el control del proceso inflacionario³⁸.

Hacia finales de 1987 se puede decir que se entra a una etapa de estabilización, pues la *administración madrileña* pone en marcha el llamado "Pacto de Solidaridad Económica" (PSE), programa de combate frontal a la inflación que incluye medidas de tipo heterodoxo y que está basado en un sistema de concertación entre los sectores productivos del país. Entre las principales medidas, el PSE incluyó la reducción del déficit público; la devaluación del tipo de cambio en un momento de fuertes presiones especulativas; una revisión inicial a la alza de los precios y tarifas públicas, de los salarios y de las tasas de interés, seguida por el congelamiento de precios y salarios y una gradual pero importante reducción en las tasas de interés; la restricción del crédito; la aceleración de la apertura comercial de la economía y de la reprivatización de un número importante de empresas de participación estatal, *medida con la que se inicia el redimensionamiento del Estado y que se puede decir con precisión, conforma el inicio de una nueva etapa del desarrollo administrativo público.*

Estas medidas dieron lugar a un incremento sustancial de las tasas mensuales de inflación para, una vez realizados los ajustes necesarios, empezar a mostrar una tendencia descendente que se apoyaría no solamente en la reestructuración de los precios relativos y en la reducción de las presiones provocadas por el déficit público, sino también en un sistema de concertación entre los sectores productivos.

³⁸ Op. Cit. Realidad Económica de México. P. XX

Hasta mediados de la década de los 80's, la administración pública participó activamente en el desarrollo de México, el sector público federal asumió distintas posturas en su accionar a lo largo de la historia nacional, fue *patente un constante incremento de sus funciones, en relación directa al carácter del Estado y a las demandas de la sociedad en un momento dado*³⁹.

En esta etapa la principal preocupación estatal era la de adquirir mayores responsabilidades administrativas, económicas y sociales, ensanchando su ámbito de competencia de acuerdo con cada circunstancia específica, funcionando como motor y actor de los procesos de producción, distribución y consumo, imprimiendo diferentes matices al desarrollo a partir de las variaciones políticas propias de cada sexenio, por lo que se tuvo que recurrir a medios de coordinación institucional que regularan y controlaran a la burocracia federal creciente de esa época.

La aparente complejidad de la evolución funcional del Estado a través de las dependencias de la administración pública federal se identifica en dos partes sustanciales. Por un lado, las funciones tradicionales en el ejercicio de la dominación se han cumplido con claridad a través de las Secretarías de Estado de: Gobernación, Defensa Nacional, Relaciones Exteriores, Hacienda, Educación Pública, Salud, Trabajo y Agricultura, que persisten en lo sustantivo a lo largo de la historia reciente. Por otro, las funciones de conducción económica han implicado diversas adecuaciones que propiciaron en determinado momento el crecimiento de la estructura global de la administración. *La relativa estabilidad en las primeras funciones tiene contraparte en la indefinición propia de las segundas. Así, actividades como la industria, el comercio, la agricultura, la pesca y el fomento económico, en general, han significado un esfuerzo constante en el aparato administrativo del Estado mexicano para la definición de áreas de competencia específicas, que ha derivado en una intensa movilidad de una a otra secretaria, de un departamento a otro*⁴⁰.

³⁹ Rives Sánchez, Roberto. *Desarrollo Administrativo del Estado Mexicano*. P. 93.

⁴⁰ Patiño Arias, Patricio y Merino Huerta, Mauricio. *El crecimiento de la confusión en México*, (mimeo).

No obstante, esa indefinición a que hace referencia el autor responde a un esfuerzo por parte de las autoridades de consolidar un modelo de administración flexible y adaptable a los cambios que se suceden en el entorno económico internacional.

Los controles administrativos y de gestión fueron en aumento como parte de un esfuerzo continuo por hacer eficiente el aparato administrativo, basado en un modelo de organización que centra su funcionamiento en Secretarías de Estado que coordinan sectorialmente los ámbitos de sus respectivas competencias, incluyendo al sector paraestatal y descentralizado, y un Departamento del Distrito Federal⁴¹, permitiendo establecer orden y continuidad a la dirección de las actividades estatales por ese conducto, pero principalmente por la de Gobernación y la de Hacienda.

Consecuencia lógica de las necesidades poblacionales y de la economía internacional se da en las funciones y atribuciones para la participación del Estado en la economía donde se observan mayores cambios, propiciados sin duda por la necesidad de adaptarse a las circunstancias cambiantes de cada momento. Así, las funciones relativas al comercio y a la industria se han redistribuido en varias ocasiones.

La etapa de redefinición a la cual se accede a partir del periodo presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado presenta procesos de simplificación administrativa en los cuales se reconoce a la magnitud del aparato gubernamental como el factor que impide la eficiencia; la justificación del Estado fuerte por su función social se precisó como uno de los grandes culpables del estancamiento económico de este periodo. En consecuencia, se introdujo, con la aprobación del Congreso de la Unión, el concepto de Rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional, incluyendo al propio crecimiento económico, bajo un sistema de planeación democrática coordinado por el propio Ejecutivo Federal y apoyado en la Secretaría de Programación y Presupuesto.

⁴¹ El cual a partir de 1997 se redefine como Gobierno del Distrito Federal, con dirigentes elegidos a través del voto.

3.4.2. Carlos Salinas de Gortari y la Reforma del Estado.

La participación democrática de la sociedad se vio reflejada en los comicios de 1988, con una sociedad sensibilizada por una cultura política de amplia manifestación, que dio como resultado en un principio un régimen caracterizado por la ilegitimidad de su elección pero al paso del tiempo y con los programas implementados generó la confianza tanto de los inversionistas extranjeros como de la población en general. Este período alcanzó su máximo al momento de reducir la inflación⁴² de 140 puntos porcentuales del sexenio anterior a solo un dígito: 9%, así como lograr el ingreso al grupo selectivo de países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), sin embargo, al final de su período, ante la falta de tacto político de su gabinete encargado de la política social permitió el estallido de un movimiento rural semiarmedo, que generó la desconfianza de los mercados internacionales, no afectando su mandato pero sí el de su sucesor.

En el aspecto económico, la administración entrante enfrentó el severo problema de la crisis de credibilidad económica del mercado internacional y de una iniciativa privada nacional temerosa de los acontecimientos políticos electorales y de la incertidumbre económica. Debido a los resultados del PSE *madrilista*, el gobierno en turno decidió la continuación del mismo bajo el nombre de Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), con ciertas modificaciones de carácter coyuntural, tales como: la revisión periódica de los precios y tarifas públicos; incrementos salariales, caracterizados por su moderación; ajustes en el ritmo de deslizamiento cambiario, de acuerdo al objetivo de reducir cada vez más el piso impuesto por esta variable a la inflación; continuar con el saneamiento de las finanzas públicas y la reestructuración del sector público; revisiones periódicas del marco tributario; la profundización de la apertura externa, en donde se incluye el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá; un programa amplio de privatizaciones, que incluyó a la

⁴² Es el fenómeno económico y social que se manifiesta a través de la subida de los precios de las mercancías y servicios, con resultados distintos entre las clases sociales: los ricos se hacen más ricos y los pobres más pobres.

banca nacionalizada en 1982; diversos programas de desregulación en distintas áreas de la actividad económica, entre otros.

De hecho, la **desregulación** se estableció, y así es entendida, como la *estrategia para eliminar la excesiva normatividad o dar flexibilidad a procesos que atañen a todos los sectores de la economía como normas, requerimientos de calidad, reglas operativas de las comunicaciones y transportes, hasta eliminar monopolios cuyas prácticas perjudican fundamentalmente a grupos de menores ingresos*⁴³, para que los impactos de la liberalización comercial se puedan absorber con facilidad y se avance en la obtención de la estabilidad de precios, eliminando regulaciones obsoletas que permitan abrir nuevos mercados y fomentar los flujos de inversión.

Asimismo, el aspecto social en este sexenio se impulsó con el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), que pretendió integrar al desarrollo nacional a las esferas más necesitadas de los recursos necesarios para una vida digna a través de vivienda, cultura, servicios de salud, entre otros.

A diferencia de las reformas políticas y administrativas de otros períodos sexenales, la reforma emprendida en el salinato pretendió ser de mayor magnitud, encaminada a un cambio en la relación Estado-sociedad civil, es decir, una transformación de esa relación haciendo más participativa a la sociedad.

La Reforma del Estado, como se le denominó, emprendida durante el presente sexenio analizado, contempló el aspecto económico, el político y el social, como un proyecto global cuyo destino final era la modernización del Estado y la sociedad sobre una base más democrática, apoyada en hechos reales. Implícita a ésta, encontramos a la administración pública, entendida como la acción que emprende el Estado en la búsqueda de soluciones y respuesta a problemas sociales.

⁴³ Glosario de términos más usuales... P. 149.

El proceso de Reforma del Estado para ser viable y corresponder a las necesidades reales de las demandas sociales, incluyó también al aparato administrativo, en el que consideró conveniente modificar el comportamiento de los órganos, al igual que precisar funciones que redefinieran las prioridades sociales. Asimismo, este proceso buscó corresponder a un cambio en las reglas de producción, un cambio en la forma de acceder la sociedad civil a los servicios de bienestar, así como un cambio en los términos de la competencia, establecido en la misma ley. La reforma pretendió un Estado social con una responsabilidad compartida, tanto de la sociedad en la búsqueda de la democracia como de la administración pública en el logro de la eficiencia que procurara el aspecto social, y en consecuencia, el vínculo Estado-sociedad para el desarrollo integral de México.

La administración salinista se caracterizó pues, por la implementación de una ideología rectora para un nuevo Estado, a la cual se le dio el nombre de *Liberalismo Social*, bajo una lógica en donde es el gobierno el que promueve, propone, promociona y regula la actividad económica con una marcada orientación social que expresa su pasado benefactor y transforma su facultad de rectoría renunciando a su carácter de propietario de los medios de producción, sin abandonar el control sobre el destino de la economía nacional; lo que permite una transformación de un Estado (visto generalmente desde la autoridad y no como complemento: sociedad-autoridad), que se expresa dueño de la economía y con una organización interna basada en las corporaciones, a un Estado basado en el liberalismo económico, en la democracia y en el pluralismo.

A esa definición de liberalismo social, pronto se le difundió como *pensamiento o modelo neoliberal*, el cual aspiraba a provocar una refundación de la sociedad donde se aplica. A nivel económico existen rasgos homogéneos en su aplicación concreta que se pueden ubicar como los principios básicos y rectores del modelo:

- a) Estabilidad de precios. Es el objetivo principal para mantener el equilibrio interno en la economía.

- b) Equilibrio en balanza de pagos. Es una forma de sustentar la estabilidad interna y el contexto global en que se desenvuelve la economía.
- c) Apertura externa. Para renegociar un espacio en el concierto económico internacional.
- d) Economía de mercado. Que no impida el libre movimiento de los recursos y factores productivos.
- e) No intervención del Estado en la esfera económica. Para no distorsionar el equilibrio de mercado.
- f) Promoción de la inversión de carácter privado. Como el mecanismo central por el que se puede reactivar el circuito económico. (Ver Cuadro 4)

FINES DEL SISTEMA	OBJETIVOS DE POLÍTICA ECONÓMICA	ENFOQUE TEÓRICO	PLAZO	ROL DE LAS INSTRUMENTALES
Restauración o Estabilización	Estabilidad de precios y equilibrio de la balanza de pagos	Exceso de demanda Monetario de balanza de pago	Corto	<ul style="list-style-type: none"> • Precios-ingreso • Fiscal • Monetario-crediticia • Cambiaria
Reestructuración	Apertura externa Empleo	Principio de las ventajas comparativas (asignación de recursos) y ley del único precio	Mediano	<ul style="list-style-type: none"> • Comercial • Financiera • Capital extranjero
Desarrollo	Crecimiento	Ley de Phillips (desocupación natural)	Mediano	<ul style="list-style-type: none"> • Costo mano de obra • Seguridad Social
		Economía social de mercado	Largo	<ul style="list-style-type: none"> • Inversiones estratégicas ligadas al comercio internacional y a la seguridad nacional

Cuadro 4. Características del Modelo Neoliberal.

El Estado adopta una tendencia a replegarse sobre sí mismo, abandonando buena parte de sus antiguas responsabilidades sociales y crea un clima ideológico que permite aceptar la descentralización y la desconcentración, a pesar de sus influencias sobre el desempleo, la economía informal y la concentración de la riqueza.

El modelo salinista planteó la pretensión de transformar las bases constitutivas de la vieja democracia liberal y propuso repensar las formas de participación política, la igualdad, la justicia y libertad en un orden interno nuevo sustentado en la concertación política.

3.4.3. Ernesto Zedillo Ponce de León y el equilibrio administrativo.

La actual administración enfrenta un reto enorme, el de consolidar el sano equilibrio administrativo, históricamente dejado a un lado, entre la Federación, sus Estados miembros y los municipios. Un equilibrio igual entre los poderes de la federación, estableciendo a cada uno de ellos: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, la responsabilidad auténtica de sus funciones.

Tanto la administración salinista como la actual, parecieran no interesarse por el aspecto social, sin embargo, sería falso no señalar que el impulso al aspecto económico responde a la tesis de *lograr el crecimiento económico para después fortalecer el desarrollo social, a través de la equidistribución de los recursos socialmente necesarios para el buen desempeño de las actividades del orden común, siempre a través de la conducción dada por el aspecto político.*

Teniendo un inicio desconcertante en el gobierno, por la devaluación de diciembre de 1994 que llevó a depreciar el peso frente al dólar en más de un ciento por ciento: 3.50 pesos por dólar a 7.50 por el mismo billete. Tuvo que cerrar filas entre todos los miembros del gabinete y de la clase política; heredero del conflicto semiarmado de Chiapas y de una sociedad expectante ante los acontecimientos de Lomas Taurinas y Lafragua, con un priísmo inseguro, y con una prensa demasiado *suelta*, el actual Presidente y su

administración enfrentan problemas de nuevo tipo que antes no se habían presentado a otras administraciones, el momento es el de adaptarse a los nuevos requerimientos de una sociedad que vive la transformación de su ingreso a los países desarrollados.

Esta administración se engloba dentro de la corriente neoliberal, como ya se señaló, por ello es menester acotar que *la nueva crisis de 1994 no es producto del fracaso del "modelo neoliberal". Es consecuencia, primero, de un error de política de estabilización consistente en minimizar el riesgo de tolerar un altísimo déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos financiado con flujos de capital de corto plazo. Segundo, la quiebra política e institucional que se fue agudizando a lo largo de 1994, finalmente destruyó la confianza del país y disparó en diciembre una súbita e incontenible "corrida" contra el peso*⁴⁴.

Por tal razón, el Presidente Zedillo tuvo que ajustar nuestro consumo, por medio de una gran devaluación, al nivel compatible con nuestro propio ingreso como una primera solución de golpe, difícil de aceptar y menos de circunscribirse a ella, pero resultaría más doloroso rechazarla y no incluirse en este proceso de redefinición de la ubicación social.

Para afrontar y resolver esos retos, el Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, producto por vez primera en la historia de México de una consulta nacional popular y democrática, comprende cinco capítulos: **Soberanía, Estado de Derecho, Desarrollo Democrático, Desarrollo Social y Crecimiento Económico**, que contemplan los aspectos a desarrollar durante su gestión a fin de asumir su compromiso democrático y de bienestar social con la población nacional.

En cada uno de esos capítulos se manifiestan las políticas gubernamentales del Estado en su conjunto, específicamente, en materia administrativa podemos señalar los siguientes puntos a desarrollar por el actual régimen, que servirán como parámetro en la configuración de la

⁴⁴ Miranda, José Luis. **El espacio económico del neoliberalismo**. En: *Análisis de la Realidad Mexicana. Neoliberalismo*. Universidad Iberoamericana. México 1995. P. 27

siguiente etapa administrativa y en un nuevo modelo de administración pública en México.

Estos son:

- 1. Reforma de gobierno y modernización de la administración pública**, orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.
- 2. Promoción de la descentralización administrativa**, para fortalecer el federalismo a través de la evaluación de funciones que actualmente realiza la Federación y determinar cuáles podrían desempeñarse de manera más eficiente, menos costosa y con mayor pertinencia por los gobiernos estatales y municipales, o bien, con su participación.
- 3. Profesionalización de los servidores públicos**, que entraña la creación del servicio público de carrera a través del reconocimiento de la importancia que tiene el trabajo del servidor público y asegurar que su desempeño honesto y eficiente sea condición esencial para la permanencia en el empleo. Además, la profesionalización permitirá dar continuidad a programas de trabajo y garantizará que no se interrumpa el funcionamiento en la transición por el relevo de los poderes, y se efectuará por áreas prioritarias, para en el largo plazo incluir a todo el sector público.
- 4. Sistemas de control y rendición de cuentas**, que implica que los órganos encargados de evaluar y fiscalizar la gestión pública y el ejercicio del gasto, tengan la capacidad técnica, la independencia y la credibilidad necesarias para efectuar sus tareas. Esto implicará una reforma estructural profunda de las actuales instituciones y mecanismos de control interno y externo de la gestión pública, así como adecuar el marco jurídico a las necesidades de rendición de cuentas a la ciudadanía.

5. **Modernización de la gestión pública**, por medio de desarrollar criterios nuevos y más pertinentes para la medición del desempeño de los servidores públicos, de la calidad de los servicios que prestan y de la capacidad de respuesta de cada dependencia a los requerimientos de la ciudadanía.

6. **Simplificación y adecuación del marco normativo**, lo que significa actualizar la normatividad de las funciones presupuestales globales y propiciar la revisión, actualización y simplificación de los reglamentos y disposiciones que rigen los procesos de la administración pública, con objeto de reducir costos, incrementar la oportunidad y transparencia de las operaciones y favorecer la iniciativa de los servidores públicos para mejorar la atención ciudadana.

7. **Responsabilidad de los servidores públicos**, que implica modernizar la legislación en materia sus responsabilidades y fortalecer su observancia mediante programas de orientación, capacitación y consultoría, así como la aplicación de sanciones en caso de incumplimiento.

Para tal efecto, específicamente se generó el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 que recoge los aspectos antes descritos del PND, así pues, este programa *señala los puntos críticos y presenta planteamientos propositivos para orientar el sentido y directrices principales del cambio. Asimismo coordina acciones conjuntas para acelerar las transformaciones que demanda la modernización y el desarrollo permanente de la Administración Pública Federal*⁴⁵, en este documento se plasma la intencionalidad de la presente administración por ejecutar de la mejor forma las políticas que reditúan en un mejor beneficio para el país.

⁴⁵ SECODAM. Programa de modernización de la administración pública 1995-2000. P. 2.

Además del anterior, se generan una serie de programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales pertinentes para la búsqueda del crecimiento y el acceso al desarrollo, como los que a continuación se relacionan:

1. Programa para un Nuevo Federalismo.
2. Programa de Seguridad Pública y Protección Civil.
3. Programa de Prevención y Readaptación Social.
4. Programa Nacional de Población.
5. Programa Nacional de la Mujer.
6. Programa de Financiamiento del Desarrollo.
7. Programa para Supera la Pobreza.
8. Programa de Desarrollo Urbano.
9. Programa de Vivienda.
10. Programa para Desarrollo de los Pueblos Indios.
11. Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía.
12. Programa de Comercio Interior, Abasto y Protección al Consumidor.
13. Programa de Política Industrial y Desregulación Económica.
14. Programa de Política de Comercio Exterior y Promoción de Exportaciones.
15. Programa Agropecuario y de Desarrollo Rural.
16. Programa de Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes.
17. Programa de Desarrollo Informático.
18. Programa de Desarrollo Educativo.
19. Programa de Cultura, Ciencia y Tecnología.
20. Programa de Educación física y Deporte.
21. Programa de Reforma del Sector Salud.
22. Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales.
23. Programa de Desarrollo del Sector Turismo.
24. Programa de Medio Ambiente.
25. Programa de Pesca.

- 26. Programa Forestal y de Recursos Naturales Renovables.
- 27. Programa Hidráulico.
- 28. Programa para atender la Agenda del Desarrollo Sustentable.
- 29. Programa de Procuración de Justicia.
- 30. Programa para el Desarrollo del Distrito Federal.
- 31. Programa de Procuración de Justicia para el Distrito Federal.

Los acontecimientos políticos, económicos y sociales han inhibido el curso de planes propuestos desde períodos sexenales anteriores, justificar la actuación de la presente administración no es el motivo de estas líneas, sino generar un análisis con base en los documentos emitidos para lograr lo que la sociedad demanda y que fue lema de campaña: un bienestar para la familia, que permitan crear el precedente para la etapa que se gesta y que es la del *porvenir*, formulada a raíz de los errores del pasado y de los aciertos mismos, pero sobre todo de lo que la nueva sociedad mexicana demanda en el afán de un México mejor, para el presente y para el futuro.

CONCLUSIONES

He considerado determinados problemas del desarrollo económico, político y administrativo del país a través de la perspectiva de la evolución de los modelos de desarrollo de la administración pública, aplicando el método de estudio de caso, he puesto en la mesa de la discusión temas generales sobre el Estado y la Sociedad, por un lado, y la experiencia de la economía a lo largo de los procesos evolutivos de la administración colonial, *post* independiente y *post* revolucionaria. Tomadas en conjunto las estadísticas económicas más relevantes, como son el PIB, la inversión en gasto social, así como la reconstrucción de las carteras de inversión y de las estrategias administrativas, señalan la revisión conceptual y práctica, sin duda limitada por la existencia de otras grandes variables no consideradas, pero que delimitan el desenvolvimiento administrativo y económico del Estado en sus diferentes etapas.

Los resultados aquí acotados no son definitivos y están sujetos a las cortapisas metodológicas que se advirtieron en la introducción, pero señalan los problemas a que deberán hacer frente las propuestas que se lleven a cabo en un futuro.

Lo que se ha revelado en este capítulo ha sido que tanto en la Colonia como en el México independiente, existe la supervivencia superestructural en la administración pública, de un Estado intervencionista y por ende de alto grado politizado; una manipulación constante de la deuda pública para redistribuir la riqueza existente en la sociedad mexicana; un movimiento revolucionario que buscó una redistribución más equitativa del poder y una *supuesta* igualdad social y un México moderno en busca de una identidad propia para generar desarrollo integral: político, económico, social, ecológico y cultural.

La administración pública en México se ha adaptado a las necesidades diversas del aspecto gubernamental, pero también se ha adecuado a los intereses que la sociedad mexicana ha requerido a lo largo de la historia misma del país. No obstante, los problemas políticos en

un principio y los económicos en la época moderna han menguado el accionar propio de la administración, como el elemento encargado de eficientar las propuestas del plano político al plano de los hechos reales.

La continuación de un modelo administrativo y de gobierno, así como la configuración de un nuevo accionar estatal corresponderá consolidarlo a los encargados de las administraciones futuras, con la participación congruente de los tres poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. El reto se presenta mayúsculo, principalmente por el riesgo de cambio de ideologías de los partidos contendientes en las elecciones federales del año 2000, pero debe quedar claro que el desarrollo de México no depende exclusivamente de cambios políticos en el quehacer gubernamental, sino, en gran medida, responderá al respeto y enriquecimiento a un modelo de gobierno basado en la solidaridad internacional y en los enfoques globales de la economía. El no aceptar esta visión solo atraerá el alejamiento del cercano desarrollo integral, es decir, cerrarse a la visión paternalista del Estado totalitario impedirá el crecimiento en términos económicos, primero, y en el mediano plazo, desfavorecerá lo que al principio se asemeje al desarrollo social; se correrá el riesgo de generar una crisis inversa a la vivida en el año de 1994, pero sin retorno a la búsqueda de alternativas de solución.

BIBLIOGRAFIA

1. Alamán, Lucas. **Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores**. México, 1830.
2. Carrillo Castro, Alejandro. **Metodología para el estudio del funcionamiento y reformas de la administración pública**. México, Tesis UNAM, 1981.
3. Carrillo Castro, Alejandro. **La reforma administrativa en México**. INAP, México, 1975.
4. Carrillo Castro, Alejandro. **La Reforma administrativa en México, Evolución de la reforma administrativa en México (1971-1979)**. México, Miguel Angel Porrúa, 1980.
5. Caunedo Madrigal, S. **Las entrañas mágicas de América**. Plural. Barcelona, 1992.
6. Congreso de la Unión. **México a través de los informes presidenciales**.
7. De la Rosa, Luis. **Sobre la Administración Pública de México y los medios para mejorarla**. En: Revista de Administración Pública Num. 50, abril-julio 1982, INAP.
8. Díaz Casillas, Francisco José. **La Administración Pública Novohispana**. Cuadernos de análisis político-administrativo 10. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México 1987.
9. **Gestión del Estado y Desburocratización**. ILPES/Oficina Nacional del Servicio Civil de la Presidencia de la República Oriental de Uruguay. Montevideo, Uruguay 1989. Colección Estudios Políticos y Sociales.
10. **Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal**. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Dirección General de Contabilidad Gubernamental.
11. Hansen, Roger. **La política del Desarrollo Mexicano**. S. XXI Eds. 1979.
12. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. **Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano**. Cuaderno 20. INAH/SEGOB. México, 1991.

13. Macro Asesora Económica, S.C. **Realidad Económica de México, 1993**. Compendio Estadístico. Grupo Editorial Iberoamérica. México.
14. Miranda, José Luis. **El espacio económico del neoliberalismo**. En: Análisis de la Realidad Mexicana. *Neoliberalismo*. Universidad Iberoamericana. México 1995.
15. Patiño Arias, Patricio y Merino Huerta, Mauricio. **El crecimiento de la confusión en México**, (mimeo).
16. Presidencia de la República. **Informes sobre la reforma de la administración pública mexicana**. Coordinación General de Estudios Administrativos, 1977.
17. Presidencia de la República. **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**.
18. Rives Sánchez, Roberto. **Desarrollo administrativo del Estado Mexicano**.
19. Rojas Meza, Raúl. **Tesis de Seguridad Social**. UNAM, ENEP Acatlán. 1993.
20. Vermon, Raymond. **El dilema del Desarrollo Económico**. Ed. Diana, 1977.

CAPITULO IV

TENDENCIAS EN EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

CAPITULO IV

TENDENCIAS EN EL DESARROLLO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

El futuro sorprende en una medida que rebasa cualquier imperativo justificado por la aparición de nuevas variables, sean naturales, sociales, políticas o económicas; valga el presente para recordar que las decisiones que se tomen y las ideas que se generen repercutirán profundamente en el futuro. Hoy, más que nunca, se necesita una visión que permita superar tanto las necesidades inmediatas como las demandas futuras hacia un porvenir deseado.

A causa de la globalización de la economía, la colaboración y los contactos entre gobiernos a todos los niveles de las administraciones públicas nacionales se han acelerado e intensificado. Una parte creciente de estas interacciones internacionales se confía inevitablemente a responsables públicos que, hasta ahora, no han tenido la ocasión ni han sentido la obligación profesional de familiarizarse con la estructura institucional de las otras administraciones nacionales¹.

La economía mundial se ha caracterizado por un aumento en las transacciones multilaterales traducidas en un avanzado progreso de integración y cooperación internacional. No obstante, y en contraposición a esta tendencia, existe otra relativa a la formación de bloques regionales. En la actualidad se constata la presencia de tres grupos claramente diferenciados entre sí y en pugna en los campos económicos, tecnológicos y políticos: el *euro-africano*, el *americano* y la *orilla asiática del pacífico*.

Asimismo, en el marco internacional, el enfoque posmodernista representa un esfuerzo por restablecer el carácter público de la administración pública, en el sentido de definir que lo público no equivale a lo gubernamental, puesto que el Estado puede cumplir su finalidad

¹ O.C.D.E. Administración Pública; Modelos de los países de la OCDE. OCDE, París Francia, 1993. P.7

no sólo por medio de las instituciones públicas, sino también mediante organizaciones privadas y sociales, lo que da lugar al rol y participación de los ciudadanos y el significado de la rendición democrática de cuentas.

Las tendencias en el desarrollo de la administración pública se deben tomar como un concepto funcional que se adecua a los cambios económicos y se modifica por los reclamos de la sociedad, es decir, debido a esos bloques económicos y la gran configuración que existe actualmente el futuro de la administración pública va a estar constantemente influenciado por la idea de transacciones multilaterales entre los países.

◆ TRES MODELOS DE CONFIGURACION ESTATAL EN EL MARCO INTERNACIONAL.

Para discutir y prever las tendencias en la administración pública, es necesario analizar los modelos de configuración estatal y su vinculación con los estilos de política gubernamental estratégica.

Los Estados enfrentan el imperativo sistémico de ser funcionales respecto al desarrollo de sus sociedades nacionales; entendido el desarrollo, como el incremento permanente del bienestar público presente neto. Bienestar público es la agregación del bienestar propio de los individuos que conforman la sociedad y *presente neto* quiere decir tomando en cuenta el impacto esperable, positivo o negativo, en un horizonte prospectivo dado, de las decisiones gubernamentales en el presente. Los indicadores usuales del desarrollo son el crecimiento del ingreso, el crecimiento del ingreso por habitante y un grupo de indicadores diversos, tales como: esperanza de vida, escolaridad de la población, mortandad infantil, entre otros, que permiten tener una idea del llamado bienestar social general.

De no cumplir con el imperativo de ser funcionales respecto al desarrollo en *términos absolutos y/o comparativos internacionales*, tarde o temprano, los Estados nacionales tienden a entrar en crisis de magnitud e intensidad variables según el caso. Las crisis se

pueden superar con ajustes a las políticas gubernamentales, o bien, a través de una genuina transformación de la configuración estatal en su conjunto, una reforma del Estado, y no solamente del estilo tradicional de política gubernamental.

Para dilucidar la situación diferencial de las sociedades periféricas y de las sociedades industriales en la actualidad, se asume para el presente trabajo que durante la segunda mitad de este siglo han existido tres tipos de configuraciones estatales: el **Estado Liberal Democrático**, que se consolidó fundamentalmente en las sociedades industrializadas; el **Estado Burocrático Autoritario**, cuya cristalización se operó predominantemente en las sociedades periféricas o en vías de desarrollo; y el **Estado Burocrático Totalitario**, que se implantó en las llamadas sociedades *socialistas*.

Todo Estado en cualquier par de coordenadas espacio temporales, puede ser pensado y descrito como una configuración de tres sistemas interarticulados: el sistema jurídico, que designa los derechos de propiedad establecidos de los individuos miembros de la sociedad y/o los gobernantes en turno, así como los procedimientos para hacerlos valer en caso de violación; el sistema político, que designa el conjunto de relaciones formales e informales que, con base en el sistema jurídico, se establecen entre gobernantes y gobernados; y el sistema de política (s), que designa la manera en que, sobre la base de los dos sistemas anteriores, se toman las diversas decisiones de política estatal (gubernamental, legislativa o judicial) ².

El análisis del modelo de política gubernamental estratégica imputable a cada uno de los tipos de configuración estatal, con sus áreas de política de comercio exterior, industrial, de finanzas públicas o fiscal, así como la social, permite tener un espectro mayor hacia donde se dirigen los cambios de los diferentes modelos de administración pública, con el énfasis posterior principal al modelo mexicano.

² Bazúa, Fernando y Valenti, Giovanna. **Política pública y desarrollo**. En: Políticas Públicas y Desarrollo Municipal: problemas teórico-prácticos de la gestión pública y municipal. Coord. Carlos E. Massé. Universidad Autónoma del Estado de México/El Colegio Mexiquense. México, 1ª edición, 1995. p. 63.

♦ El Estado Liberal Democrático (ELD) en tanto modelo de configuración estatal se puede describir de la siguiente manera:

1. **Sistema jurídico.** En cuanto a los rasgos principales del sistema jurídico dos serían los relevantes: primero, la consolidación y vigencia plena del bien público jurídico característico de la civilización occidental moderna, consistente en los tres grupos de derechos individuales públicos, *válidos para todos* básicamente, derecho a la propiedad individual, derecho a la libertad de acción, expresión y asociación, y derecho a la elección pública y periódica del gobernante en turno (democracia); y segundo, el establecimiento y consolidación de la división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y en consecuencia, de mecanismos de control de la constitucionalidad de las decisiones y acciones gubernamentales y estatales en general.

Esos dos rasgos del sistema jurídico en el ELD elevan la probabilidad de que el funcionamiento general del Estado, la gestión estatal, resulte funcional al imperativo del desarrollo porque reducen la probabilidad de abusos del gobernante en turno contra los bienes o las propiedades de las personas, comparada con la que habría en ausencia de tales rasgos. Sin embargo, por sí solos no aseguran que efectivamente exista tal funcionalidad.

2. **Sistema Político.** Los rasgos principales del sistema político en el Estado Liberal Democrático, son fundamentalmente cuatro:

I) Consolidación de la democracia en tanto mecanismo de selección social genuina de los ocupantes coyunturales de las instituciones jurídicamente públicas (Poderes Ejecutivo y Legislativo, incluso el Judicial en ciertos casos). Lo que obliga a los miembros de la clase política a depender sistémicamente, por método, de la opinión del público ciudadano respecto a su idoneidad como ocupante temporal del Estado (*accountability*); esto es, los obliga a *dar cuenta de lo público* de su desempeño como tomadores de decisiones estatales (gubernamentales, legislativas o judiciales, según el

caso) y, en consecuencia, el público ciudadano tiene la posibilidad de convertirse en propietario colectivo real, no sólo jurídico, del Estado mismo (*constituency*).

II) Desarrollo y consolidación de un mercado sociocomunicacional competitivo y libre que permita una oferta permanente de información confiable y razonablemente útil sobre la gestión gubernamental en general, rompiendo los secretos buropolíticos, en particular, sobre el manejo de los recursos públicos y sobre las relaciones extralegales y/o ilegales, como el contubernio, entre burócratas y agentes privados.

III) Desarrollo y consolidación de un mercado político competitivo y libre basado en la igualdad de condiciones y oportunidades de las organizaciones o individuos oferentes de proyectos de gobierno. Esto genera la competencia sociopolítica genuina y el desarrollo de la cultura ciudadana porque constituye una especie de escuela sociosistémica en la que el ciudadano típico, tiende a asumir una macrovisión de lo público y del Estado centrada en la indispensabilidad de la vigencia plena del imperio de la ley para su bienestar individual y para el bienestar público.

IV) Normalidad de la alternancia en el poder. Esto permite la paulatina desmitificación del buropolítico y el poderoso, en tanto formas fenoménicas de la fantasía del déspota benevolente, cuestión clave y estratégica en la consolidación de la cultura ciudadana. El ideal del gobierno bipartidista está ligado a esta postura, no porque sea la única manifestación viable, sino porque hasta ahora es la más concreta y clara de un gobierno no ideológico sino técnico³.

Estos cuatro rasgos del sistema político del Estado Liberal Democrático conducen, en grados diversos según el caso, a la existencia permanente de un importante nivel de control sociopolítico del público ciudadano: sobre las finanzas públicas y la acción gubernamental

³ La convicción de que un gobierno técnico es mejor que uno ideológico es a su vez una ideología, o sea una creencia que condiciona y distorsiona la imagen de la realidad, exactamente del mismo modo que la convicción de que la verdad positivista es mejor que la verdad metafísica es, a su vez, una convicción metafísica.

en general; sobre la calidad de los bienes y servicios públicos y privados producidos por el gobierno y en general sobre la calidad de la gestión gubernamental e, implícitamente, sobre el tamaño absoluto y relativo de la renta buropolítica, es decir, la carga comparativa o costo agregado que el Estado le representa a la sociedad, al público ciudadano y a los contribuyentes. Estos rasgos sistémicos, sumados a los del sistema jurídico, reducen sustancialmente la probabilidad de abusos del gobernante contra la sociedad, aunque todavía no al grado tal de abolición.

3. **Sistema de Políticas.** Las características fundamentales del sistema de políticas (*policymaking system*), del sistema de toma de decisiones gubernamentales, en el Estado Liberal Democrático, son los siguientes:

a) Desarrollo y consolidación de una cultura de gobierno nucleada en torno de la preocupación del tomador de decisiones por la opinión del público ciudadano acerca de los problemas o áreas de la vida nacional a los que como gobernante dedica su **agenda**, así como acerca de los efectos públicos de sus decisiones y acciones.

b) Desarrollo y consolidación de un tipo de mentalidad buropolítica que incorpora como condicionante fundamental la racionalidad técnico-científica en el proceso de toma de decisiones, especialmente de las estratégicas, lo que acota la influencia decisional de la racionalidad buropolítica de naturaleza ideológico-política y sobre todo de las tendencias corruptócratas, aunque por supuesto no las anula.

c) Desarrollo y consolidación de una tradición de análisis técnico científico en materia de problemas de gobierno y toma de decisiones, en especial en el área económica, que eleva la probabilidad de que se tomen decisiones y se adopten políticas gubernamentales consistentes y funcionales (racionales) respecto al desarrollo en el largo plazo.

d) Desarrollo y consolidación de una tendencia a la permeabilidad pública y a la flexibilidad decisional en el ciclo de las políticas gubernamentales. La existencia de

accountability tiende a obligar a que la selección de problemas relevantes (agenda de gobierno) considere los contenidos de la *agenda sistémica* procesada en la opinión pública; a que la conceptualización general de los problemas sea científicamente consistente; a que la definición de los problemas de política sea técnicamente adecuada; a que el diseño de las políticas se apoye en el conocimiento científico-técnico disponible, en el análisis prospectivo riguroso de todas las opciones de política y en criterios públicos de racionalidad estratégica para seleccionarlas; a que el proceso de implementación esté planeado consistentemente y animado por la cantidad y calidad de voluntad política mínimamente necesarias, así como que contemple estrategias contingenciales adecuadas frente a eventos sociopolíticos o de otra naturaleza que puedan modificar el escenario intencionalmente buscado; y, por último pero no al final, a que el proceso de evaluación durante y ex post esté consistentemente planeado y genere la información relevante, pertinente y suficiente para la toma de decisiones relativa a continuar con la política, modificarla sobre la marcha, terminarla y diseñar otra, en su caso.

Estos cuatro rasgos del sistema de políticas conducen, en grados diversos, en cada caso, a garantizar el núcleo de la racionalidad (funcionalidad) de la acción gubernamental para el desarrollo económico y sociopolítico en general: la provisión eficaz del bien público básico, y a elevar la probabilidad de tal racionalidad en el resto de las áreas de acción del gobierno, con relativa independencia del ocupante temporal del Poder Ejecutivo. Es decir, se produce sistémicamente gobierno y no sólo gobernante en turno, en otros términos, se logra una auténtica institucionalización del aparato. Condición necesaria para tal efecto es la presencia obligatoria de los otros dos sistemas.

Los procesos decisionales tienden a ser públicamente racionales cuando los tomadores de decisiones están obligados a responder por el nivel de eficacia y eficiencia de sus decisiones y acciones ante el público ciudadano votante y contribuyente, el cual a su vez ha aprendido a controlarlo sobre esa misma base. La racionalidad gubernamental solo existe si y sólo si el público ciudadano es efectivamente propietario colectivo real de las decisiones

(*constituency*) y el sistema político opera de manera tal que efectivamente exista disposición de la autoridad a escuchar la opinión pública (*accountability*).

La democracia, en el sentido de participación e influencia ciudadana en la toma de decisiones, es requisito de la racionalidad gubernamental y del desarrollo integral del largo plazo. *No porque produzca políticos con "sentido público", lo que a estas alturas de nuestra civilización ya no es esperable que ocurra, sino simplemente porque los obliga a tomar decisiones como si lo tuvieran*⁴.

El modelo de política gubernamental estratégica que le es imputable al Estado Liberal Democrático puede ser descrito con la fórmula: *Desarrollo = Economía Abierta + Industria Exportadora + Salud Financiera Pública + Equidad Social*.

Las políticas que maneja este sistema, que son básicas para el desarrollo en el largo plazo son: *Política comercial*, a través de la tendencia al librecambismo comercial y financiero y al uso de protección comercial sólo de manera selectiva y coyuntural. *Política Industrial*, por medio de intervenciones gubernamentales directas acotadas por el objetivo de corregir "fallas de mercado" interno y por el imperativo de salud financiera pública. *Política financiera*, que regule monetaria y no inflacionariamente y mantenga un control permanente sobre el déficit fiscal. *Política social*, básicamente impulsar la transferencia de recursos públicos genuinos, no inflacionarios, a los individuos y familias, con especificaciones y prioridades claras y, sobre todo, con mínimo intermediarismo corporativo, que como más adelante se señala, ha llegado a la inoperatividad casi total.

En esta descripción modelística, el eje de la conceptualización de política estratégica para el desarrollo está colocado en la convicción librecambista en materia de política comercial, como el núcleo dinámico de todo el modelo, pues una vez asumida, el resto de las áreas de política quedan sustancialmente agotadas.

⁴ Op. Cit. Fernando Bazúa. Pág. 66.

En este contexto, la acción gubernamental tiende a maximizar el bienestar público presente neto, el desarrollo en el largo plazo, porque garantiza la macroeficiencia comparativa de la economía nacional en el contexto internacional (por el efecto combinado de las políticas comercial, financiera e industrial) y a priorizar la inversión en capital humano (formación de recursos humanos), así como en investigación y desarrollo.

♦ El modelo de configuración Estatal Burocrático-Autoritario (EBA), se describe de la siguiente manera:

En lo relacionado al **sistema jurídico**, los rasgos sobresalientes son dos: primero, la instauración parcial del orden jurídico moderno. Por razones diversas, en estas sociedades se han establecido limitaciones y/o condicionamientos formales e informales al derecho universal a la propiedad individual, especialmente de la propiedad de la tierra. Ello ha conducido a la débil consolidación del sistema de derechos de propiedad característico de las sociedades modernas, que en general, puede ser considerado macroeficiente desde el punto de vista del desarrollo en el largo plazo. La economía agraria, que es crucial para el desarrollo económico y político moderno, en estas sociedades ha quedado presa del latifundismo y/o de los monopolios gubernamentales. Segundo, la inexistencia formal o funcional de la división de poderes y de control sobre la constitucionalidad de las decisiones y acciones estatales en general pero, sobre todo, de las gubernamentales.

Estos dos rasgos del sistema implican que la probabilidad de producir abusos por parte de los gobernantes contra el bienestar público sea mayor en comparación con el del Estado Liberal Democrático.

En cuanto al **sistema político** los rasgos que se pueden señalar con base al sistema jurídico son fundamentalmente cuatro:

- a) Consolidación de un sistema político basado en grados diversos, según el caso, en el monopolio del establecimiento buropolitico sobre el conjunto del aparato estatal y

gubernamental, dados los poderes de los que está investido el gobernante en turno. Los que, comparados con los que detente en el ELD, resultan inmensos. Este monopolio buropolítico incontrolado tiende a hacerse valer, además, mediante todo tipo de mecanismos extralegales e incluso violentos.

b) Incompetencia virtual de una genuina competencia sociopolítica e interburopolítica y alta potencialidad de conflictos violentos en el proceso político. El monopolio gubernamental sobre el Estado vuelve altamente rentable todo tipo de acechos violentos del poder político porque aunque los costos potenciales son catastróficamente altos, los beneficios alcanzables, dado tal carácter monopólico, son cuasi infinitos.

c) Anormalidad en la alternancia del poder constitucional, periódica y pacífica.

d) Inexistencia virtual de cultura ciudadana moderna y de mercado político de proyectos de gobierno abierto y plural.

Los cuatro rasgos anteriores del sistema político de la configuración estatal periférica conducen, en general, a una *casi inexistente probabilidad sistémica de control sociopolítico* sobre el presupuesto y la acción gubernamental en general; sobre el comportamiento de la *clase buropolítica* y los grupos granempresariales nacionales y extranjeros; sobre la calidad de los bienes públicos y privados que provee el gobierno y en general sobre la calidad de la gestión gubernamental y, en consecuencia, sobre el tamaño absoluto y relativo de las rentas buropolítica y granempresarial.

El autoritarismo burocrático constituye un contexto sistémico estatal en el que resulta poco probable la racionalidad gubernamental y por tanto el desarrollo en el largo plazo. No porque sea imposible que surjan en él políticos con "sentido público", sino simplemente porque en el contexto que priva en las instituciones jurídicamente públicas, en especial las gubernamentales, el sistema estatal de corrupción los obligaría a tomar decisiones sin cargo de ellas.

♦ Finalmente, es preciso señalar las características del **Estado Burocrático Totalitario**, o bien, sistema socialista de administración y política.

Las principales tareas del Estado Burocrático Totalitario (EBT) o socialista consisten en crear la base material y técnica del comunismo, perfeccionar las relaciones sociales y transformarlas en comunistas, educar al hombre, elevar el nivel material y cultural de vida de los trabajadores, garantizar la seguridad del país, contribuir al fortalecimiento de la paz y al fomento de la cooperación internacional.

El **sistema político** consiste en asegurar la eficiente administración de todos los asuntos sociales, la participación de los trabajadores en la vida estatal, la conjugación de los derechos y libertades reales de los ciudadanos con sus deberes y responsabilidad ante la sociedad.

El poder pertenece al pueblo, quien lo ejerce a través de diputados populares, electos de entre el pueblo, encargados de revisar y establecer los mecanismos de control a los organismos estatales.

La organización y la actividad del **EBT** parte de un centralismo democrático, es decir: elección de todos los órganos de poder estatal de arriba hacia abajo, deber de rendir cuenta al pueblo de su gestión y obligatoriedad de las decisiones de los órganos superiores hacia los inferiores. El centralismo democrático conjuga la dirección única con la iniciativa y la actividad creadora en la base, con la responsabilidad de cada organismo estatal y de cada funcionario por la misión encomendada.

En cuanto al **sistema jurídico**, el Estado, a través de sus tribunales y órganos menores, actúa sobre la base de la legalidad socialista, consistente en la igualdad económica, política y social, asegura el orden jurídico y la protección de intereses de la sociedad y de los derechos y libertades de los ciudadanos.

Dentro del **sistema de políticas**, se observa que las cuestiones trascendentales de la vida del Estado se ponen a discusión de todo el pueblo y se someten a referendo; su desarrollo se orienta a desplegar e impulsar la democracia socialista, a través de la participación amplia y constante de los ciudadanos en la administración de los asuntos del Estado y de la sociedad, del perfeccionamiento del aparato estatal, la elevación de la actividad de las organizaciones sociales, la intensificación del control popular, el fortalecimiento de la base jurídica de la vida estatal y social, así como la ampliación de la publicidad, en términos de información hacia la opinión pública.

La base del **sistema económico** socialista es la propiedad de los medios de producción por parte del Estado, que es patrimonio de todo el pueblo, y de otras organizaciones cooperativas conformadas por ciudadanos, pero bajo el auspicio del aparato estatal, así como, el patrimonio de los sindicatos y otras organizaciones sociales.

Todo lo anterior en su conjunto, conforma la propiedad socialista, de la cual el Estado tiene la obligación de proteger y crear las premisas necesarias para multiplicarla. Y ningún individuo tiene derecho a utilizar la propiedad socialista para el lucro personal y otros fines comerciales.

La propiedad del Estado es la forma fundamental de la propiedad socialista y son de su exclusividad y uso: la tierra, el subsuelo, las aguas y los bosques; los medios básicos de producción en la industria, la construcción y la agricultura; los medios de transporte y de comunicación; los bancos, los establecimientos comerciales, de servicios públicos y otras empresas organizadas por el Estado; el fondo inmobiliario fundamental de las ciudades, así como otros bienes necesarios para cumplir sus funciones.

Respecto del **sistema social**, la producción en el EBT está encaminada a satisfacer las demandas materiales y espirituales del hombre. El Estado asegura el incremento de la productividad del trabajo, la elevación de la eficacia de la producción y de la calidad del trabajo y el desarrollo dinámico, sistemático y proporcional de la economía nacional por

medio de conjuntar esfuerzos de los trabajadores, progreso tecnológico y perfección de métodos.

El Estado contribuye a intensificar la homogeneidad social de la sociedad, es decir, a borrar las diferencias de clase y las diferencias esenciales entre la ciudad y el campo, entre el trabajo físico y el intelectual, además asegura el aumento y la distribución equitativa de los fondos sociales de consumo.

La combinación y extracción de características relevantes de cada uno de los tres modelos estatales señalados: **ELD**, **EBA** y **EBT**, permitirá determinar criterios para la configuración de un modelo administrativo para el sector público en México, más humanista y menos burocratizado, que contemple a la sociedad en su conjunto como receptora de políticas gubernamentales y sea filtro del decidir político.

4.1. Tratamiento de los problemas inherentes a la Administración Pública, en el marco actual (*neoliberal*).

La situación actual de la administración pública en México y en la mayoría de los Estados que han aplicado el llamado *modelo neoliberal*, parece plantear un reto mayúsculo para los politólogos, los críticos del gobierno y los comunicadores. Es decir, no hay una comprensión real de lo que se pretende con este tipo de política del gobierno, debido principalmente a la repercusión económica -más que social- que se vive en el momento de transición de una etapa a otra.

El modelo neoliberal se da por la apertura de mercado, es decir, pasar de un modelo de economía cerrada a uno de economía abierta, lo cual implica un mayor perfeccionamiento social, cultural, educativo, económico y de planificación, así como de las importaciones y exportaciones, todo en su conjunto, puesto que se da una real competencia no sólo en el ambiente interno sino y con el externo. Por ello, al pasar a un modelo abierto es necesario

replantear el modelo de administración vigente del aparato estatal, *ad hoc* al paternalismo y no a la competitividad.

Primero que nada hay que señalar que el planteamiento neoliberal del desarrollo no es una corriente del pensamiento exclusiva en su aplicación en México, sino por el contrario es una tendencia internacional como consecuencia de la globalización de las economías. Esto genera que uno de los dos sistemas administrativos-económicos preponderantes que existen en el mundo: capitalista y socialista, copte al otro extendiendo el dominio de la ideología imperante en el modelo dominante. Hasta el momento, el modelo socialista de Estado ha visto disminuido su accionar en virtud de las alternativas de crecimiento y desarrollo que ofrece el sistema capitalista.

La diferencia entre un sistema y otro radica principalmente en que en el capitalismo, el régimen se basa en las condiciones del libre mercado, en consecuencia la administración actúa como reguladora de las empresas dándole la mayoría de las veces preponderancia a este sector sobre el aspecto social; sin embargo, los índices macroeconómicos señalan como viable la aplicación del mismo. Por otra parte, el socialismo se basa en un Estado fuerte, totalitario, la dictadura del pueblo por el pueblo, lo que genera un extraordinario beneficio social al establecer empresas desde el interior del Estado con la finalidad de generar los insumos básicos para la convivencia de una comunidad; esto es, el aspecto económico, aunque importante, pasa a un segundo plano desplazado por el social, por lo que el Estado intervendrá una y otra vez el mercado interno con capital extraído de partidas presupuestales destinadas a otras áreas de actuación del Estado, lo que disminuye la capacidad motriz del desarrollo en esas mismas, para continuar con el beneficio social.

La consecuencia, se crea un círculo vicioso en el que el aparato productivo no genera excedentes, se recurre a los excedentes de otras instancias o al presupuesto asignado a otras partidas para cubrir ese faltante, se hace indistintamente y atemporalmente hasta que el círculo se rompe al no existir más fondos con los cuales continuar el desarrollo social, generándose una crisis de gobierno y de la economía en general.

La lógica deductivista popperiana indicaría que el modelo neoliberal es una mezcla “*tutti frutti*” de diversas formas de organización social y administrativa de las culturas de la antigüedad y el presente; y en este sentido la conjunción del modelo capitalista y el socialista indican la propia lógica del modelo neoliberal, es decir: se toma la fortaleza del Estado con visión social del modelo socialista y la forma de hacer mercado y generar riqueza del modelo capitalista para el logro de los fines sociales contemplados en los dos modelos pero impulsados principalmente en el primero.

¿Por qué no se aprecia así en este momento? Porque como se señaló anteriormente se vive la etapa de transición, es decir, nos ubicamos en el punto nodal de la crisis de identificación. Pero lo pretendido en el corto y mediano plazo es conseguir la aplicación de la visión socialista al Modelo Neoliberal, puesto que en esta primera etapa se reactiva la economía en su aspecto macroeconómico, no obstante no se han percibido los resultados en el “bolsillo ciudadano”: en la microeconomía. Este momento deberá contemplar las líneas para continuar con una visión del futuro esperado y no desistir por los resultados sociales de coyuntura.

El resultado final será una alternativa económica y de administración de los Estados a nivel mundial, sustentada y conducida por y desde el interior de la administración estatal, pero siempre dirigida hacia la sociedad.

4.2. El cuarto paradigma: Administración Pública entendida como Administración Pública.

La administración pública en México ha tenido que incorporar diversas posiciones e interpretaciones sobre la estructura y la finalidad del Estado, del gobierno y de la misma administración pública; caracterizada en un principio por ser parte del derecho administrativo, posteriormente equiparándola a la administración privada e incluso supeditada a la ciencia política, ha evolucionado hasta integrar su propia personalidad dentro del marco del Estado en el cual tiene su campo de aplicación y desarrollo. Por ende,

en este apartado se pretende visualizar a la administración pública bajo el enfoque que la sitúa como institución y como organización dándole su propia personalidad con respecto a los otros campos donde se había circunscrito, pero con la conciencia de no poder estar desligada de ninguna ellas, al ser concebida como una disciplina híbrida, en la que la política misma se contempla en ella al ser una precondición de su concepción.

Las corrientes del pensamiento administrativo en las cuales se ha basado principalmente la administración pública mexicana y a través de las cuales ha guiado su evolución son las escuelas norteamericana y francesa, que predominan en el enfoque institucional y organizacional de la administración pública.

Bajo la perspectiva institucional, el estudio de la administración pública se centró en su naturaleza especial en relación con otras formaciones sociales. Esta naturaleza tiene como fundamento la teoría liberal del Estado árbitro, que representa el interés general, cuyos recursos materiales y humanos (la administración) deben ser diferentes en su funcionamiento a los del resto del cuerpo social y que se caracteriza por la oposición de intereses particulares⁵.

La administración pública ha sido entendida bajo la óptica de ser un recurso de intermediación entre el Estado y la sociedad civil, distinta del poder político del cual es instrumento y de la esfera privada, a la que controla dado su régimen particular para mantener el orden, aplicar las leyes y su propio funcionamiento de los servicios públicos.

El enfoque institucional distingue rasgos distintivos de la ciencia administrativa tradicional, entre los que destacan el papel primordial asignado al derecho, es decir, una administración sumamente normativa con debilidad en la observación de la realidad, con textos oficiales descriptivos y no explicativos.

⁵ Nioche, Jean Pierre. *Science Administrative, Management Public et Analyse des Politiques Publiques*. Revue Francaise d'Administration Publique, 1982, núm. 24, pp.635-649. Citado por: Pardo, María del Carmen. *La administración pública en México*. En: Foro Internacional No. 131. El Colegio de México. Enero-febrero 1993.

El enfoque institucional se fortalece debido a que la teoría marxista y la liberal del Estado comparten una visión instrumental de la administración, en la cual el aparato administrativo está totalmente sometido al poder político y actúa según reglas impuestas y a través de una estructura jerárquica y unitaria, este enfoque limita el avance teórico administrativo.

Al incorporarse la óptica de la organización, el desarrollo conceptual quedó rezagado respecto a los avances que sobre las nociones de management y management público se tenían en otros países. Algunos postulados de este enfoque se incorporaron en nuestro país sin el sustento de la reflexión rigurosa, lo que desvió la investigación hacia discusiones poco trascendentes y propició que se incorporaran al sector público métodos de trabajo de la empresa privada sin la suficiente revisión crítica. Se utilizaron sistemas de planificación y control adaptados de la esfera pública, pero otros, que se copiaron directamente del sector privado, evidenciaron los límites de la falta de adecuación a la realidad del proceso público de decisión.

La idea de recurrir a técnicas como el control de gestión, la dirección por objetivos, la presupuestación por programas, etcétera, era la de mejorar la administración de las organizaciones públicas. Se logró reinterpretar, en términos de management, algunas de las lecciones del enfoque institucional, lo que sin duda fue una base para las contribuciones que, desde la óptica gubernamental, se hicieron en nuestro país.

El sustento teórico del management público aportó elementos que permitieron análisis más apegados a la realidad. Por ejemplo, se adaptaron métodos de acuerdo con los problemas que se fueron presentando, y obviamente, con el entorno social. Uno de los problemas que impidieron hacer propuestas que avanzaran más allá de las circunstancias fue que, al intentar analizar el sector productivo del Estado (sector paraestatal), no fue fácil encuadrar su función en la definición clásica que sobre ésta se tenía.*

* Neckel, John. *Teoría de la Administración Pública de la Oferta*. Prentice Hall. EUA, 1984.

Los análisis tampoco lograron la adecuada articulación de la administración con el sistema político, ni explicaron suficientemente los avances e innovaciones, que sin duda influían de manera importante en la administración y en su relación con la sociedad.

Para avanzar hacia la concreción de propuestas de largo alcance deberíamos superar las explicaciones tradicionales que se centraron en fortalecer el carácter omnipotente del Estado, y también aquellas derivadas de las distintas interpretaciones del management público, que subrayaron de manera casi exclusiva temas como la eficacia en detrimento de otros criterios y de reflexiones más profundas y críticas⁶.

La transformación del modelo de administración pública actual, tiene bajo este nuevo enfoque, circunscrito en la etapa de redefinición, una tendencia a fortalecer su organización interna y generar las ideas y acciones transformadores desde su propio acercamiento con la sociedad, con su funcionamiento y con las políticas y decisiones que dicta el gobierno. Para ello es necesario abordar algunos aspectos que impliquen el punto nodal en la implementación de una nueva visión de la administración pública.

4.3. Implementación de Políticas de Administración Pública.

En razón de lo expuesto en capítulos anteriores, algunas líneas de acción que se deben contemplar para la implementación de políticas tendentes a desarrollar un nuevo modelo de administración pública en México, se pueden especificar en los siguientes puntos:

1. Participación y atención ciudadana.
2. Descentralización y/o desconcentración administrativa.
3. Medición y Evaluación de la Gestión pública.
4. Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.
5. Simplificación y adecuación del marco normativo.

⁶ Pardo, María del Carmen. La administración pública en México: su desarrollo como disciplina. En: Foro Internacional. No. 131. COLMEX. P.p 28-29.

6. Creación de modelos de desarrollo regional propiamente administrativos.

1. Participación ciudadana.

La sociedad ha experimentado transformaciones importantes que la han llevado a asumir y a exigir un papel más activo en su relación con el gobierno; los ciudadanos están cada vez más informados y pendientes de los servicios que el Estado a través de su administración pública les proporciona, del uso y destino que se da a los recursos públicos, y de la manera en que funciona el aparato gubernamental. Sin embargo, históricamente en pocas ocasiones se ha consultado a la sociedad o se ha escuchado sus planteamientos para la definición, desarrollo o evaluación de las políticas públicas, lo que ha generado falta de cohesión entre sociedad y gobierno, como una organización cuyos procesos resultan insatisfactorios para cubrir las necesidades de los usuarios de los servicios y trámites públicos; es decir, la sociedad se ve ajena al Estado y el gobierno se ve como el mismo Estado, sin contemplar que ambas partes son concomitantes en la formación y actuación de la figura abstracta denominada: Estado.

Por otro lado, los planteamientos ciudadanos ocasionalmente se toman en cuenta para modificar los procesos administrativos o para generar sanciones a servidores públicos que operan fuera de la norma, lo que causa desaliento entre la población para expresar sus demandas y opiniones ante instancias del gobierno; incluso, las sugerencias, quejas o denuncias que se atreven a externar, la mayoría de las ocasiones o bien no se resuelven o se olvidan, incrementando el nivel de desconfianza.

Asimismo, el proceso de rendición de cuentas de los gastos y asignación de los recursos no satisface a plenitud las expectativas de información que requiere la opinión pública, ya que en su mayoría se realiza por medio de documentos de circulación relativamente restringida que se presentan a órganos de gobierno o a las unidades administrativas de jerarquía superior. No existe normatividad alguna que regule la comparecencia de los titulares de las dependencias y entidades en el seno de la Cámara de Diputados, lo que significa un abismo

entre el gobierno y los ciudadanos para evaluar políticas y discutir el cumplimiento o no, de los objetivos y tareas encomendados a las instituciones públicas.

La calidad de los servicios públicos y en general la atención que proporcionan las oficinas gubernamentales, son objeto de constantes críticas por parte de la población, debido a la falta de compromiso que muestran algunos servidores públicos en el cumplimiento de sus funciones. La inclusión de la participación ciudadana en la toma de decisiones es necesaria.

2. Descentralización y/o desconcentración administrativa.

En la administración pública persisten una fuerte concentración de actividades y un acendrado centralismo en la toma de decisiones, razones que obligan a generar políticas inversas: de descentralización y desconcentración, bajo los siguientes argumentos:

a) De la Federación respecto de los gobiernos estatales y municipales.

El gobierno federal ha concentrado decisiones operativas de acciones que se desarrollan en el ámbito geográfico de las entidades federativas, sin consulta popular previa o sin un adecuado análisis de costo-beneficio de las iniciativas, lo que da lugar a deficiencias de origen en la planificación que traen como resultado ineficacia administrativa e insatisfacción ciudadana.

No obstante los avances de cambio estructural en algunos sectores básicos como educación y salud, tendentes a eliminar su enfoque centralizado y acercar la administración a la población, en otros sectores persisten funciones con elevado grado de centralismo y concentración de decisiones que se traducen en mayores costos para la sociedad.

B) De las dependencias globalizadoras en su relación con las dependencias sectoriales.

Los instrumentos normativos elaborados por las dependencias globalizadoras para administrar los recursos federales, corresponden a diversos estadios de desarrollo económico, político y social que difieren, en diversos grados, de la situación actual. Esta condición limita la flexibilidad en la gestión que requieren las dependencias y entidades de la administración pública federal para atender las demandas de los segmentos de la población, usuarios de sus servicios, con eficiencia, efectividad y oportunidad.

A esa circunstancia hay que agregar que, la regulación excesiva entorpece la dinámica de la administración de las dependencias sectoriales, incrementándoles costos y cargas de trabajo. Las reglas a que tienen que sujetarse suelen ser tan específicas y numerosas que diluyen la responsabilidad integral de los administradores, quienes tienden a orientarse más al cumplimiento de las normas, que al logro de resultados mediante el empleo racional y eficiente de los recursos.

C) De las coordinadoras sectoriales respecto de sus órganos desconcentrados y entidades coordinadas.

Las dependencias coordinadoras de sector ejercen, a su vez, sobre sus órganos desconcentrados y entidades coordinadas un excesivo centralismo en sus decisiones, como reflejo de su relación con las dependencias globalizadoras, y extienden su influencia hacia los órganos desconcentrados a través de la obligatoriedad de normas rígidas.

Estas condiciones limitan la autonomía patrimonial, técnica, administrativa y operativa de las entidades y órganos desconcentrados, debido a que frecuentemente deben consultar y reportar con su coordinadora sectorial y con las dependencias globalizadoras, la cuantía y destino de sus recursos humanos, materiales y financieros, quedando con ello sujetas a la autorización y aprobación de diversas instancias.

Este esquema de funcionamiento orientado al control presupuestal, da lugar a una deficiente capacidad de respuesta, en tanto que la reglamentación centralizada alarga los procesos de resolución e impide una atención oportuna, diluyendo con ello la responsabilidad de las instituciones sectorizadas.

3. Medición y Evaluación de la Gestión Pública.

Tradicionalmente la actuación y el desempeño de las dependencias y entidades de la administración pública se han evaluado con base en los niveles de gasto autorizados, así como en su respectiva asignación a programas y a rubros presupuestales. Sin embargo, no se ha medido, por lo general, la contribución del gasto público al logro de objetivos a los que se destina dicho gasto. Lo anterior se debe a que el planteamiento programático-presupuestal vigente ha tenido como prioridad la disciplina presupuestal, sin que incorpore otros criterios tales como su eficiencia para cumplir con las expectativas de la población a la que se pretende servir, es decir la *humanización* de los objetivos.

Otro factor que disminuye la atención sobre los resultados, es que el sistema de vigilancia y control, se enfoca principalmente a verificar que se cumpla con la normatividad, así como a la detección de irregularidades o ilícitos, y solo de manera eventual se solicita una rendición de cuentas sobre los resultados alcanzados y la eficiencia en el manejo de los recursos. Con ello, parecería que la honestidad y el apego a la norma son condiciones no solo necesarias, sino suficientes para un desempeño satisfactorio en el servicio público.

Por tanto, bajo el actual sistema de autorización y vigilancia presupuestal, resulta más que importante para los administradores, mantenerse dentro de los niveles de gasto autorizado, que el eficaz cumplimiento de los objetivos institucionales, ya que la justificación de los recursos solicitados para el siguiente ejercicio fiscal, depende en gran medida del monto ejercido en el año inmediato anterior.

Por otro lado, las asignaciones presupuestales, una vez autorizadas, quedan estrictamente etiquetadas para ser utilizadas únicamente para el rubro de gasto correspondiente y cualquier transferencia necesita autorización previa. Este requisito, si bien contribuye al logro de los objetivos de las autoridades reguladoras, constituye una restricción adicional para las dependencias y entidades, que al sumarse a otras relativas al uso de los recursos, hacen más rígido su marco operativo y diluyen, con ello, la responsabilidad integral de los administradores.

Así pues, la homogeneidad de un conjunto de normas relativas a la administración de recursos humanos, materiales y financieros, que parecen razonables en lo general, impide la necesaria distinción que requiere la diversidad existente en la administración pública, en cuanto a las actividades que realiza para otorgar una gran variedad de servicios y cumplir con una multiplicidad de tareas distintas entre sí.

No existe un verdadero acuerdo o consenso respecto de las obligaciones y compromisos de las instituciones gubernamentales en cuanto a los servicios que proporcionan, ni se usan de forma sistemática o generalizada parámetros de desempeño o rendimiento relevantes para evaluar su gestión, o la eficacia de las acciones a su cargo. Es común el uso de unidades de medida poco significativas o que se refieren a los medios utilizados, y no necesariamente son representativos de los objetivos que se persiguen.

Otro elemento que ha dificultado el proceso de evaluación integral es la falta de sistemas de información que concentren la evolución cuantitativa y cualitativa de la gestión gubernamental, no solo en materia de gasto sino en cuanto a su efectividad y eficiencia. Se han hecho esfuerzos considerables a través del sistema integral de información por conformar un mecanismo ágil para la captación y procesamiento de datos, sin embargo, éste no ha sido incluyente ni exhaustivo, por lo que su alcance se ha visto limitado.

La falta de un verdadero mecanismo de sistematización de la información ha impedido que en algunos casos se conozcan con precisión el costo de los servicios proporcionados por el gobierno a la población o parámetros representativos que reflejen la obtención o no, de resultados satisfactorios por parte de las instituciones, en cuanto a la calidad y oportunidad.

4. Dignificación, Profesionalización y Ética de los Servidores Públicos.

El recurso humano es el elemento generador de transformación en el desarrollo administrativo del sector público, en éste reside el mayor potencial para promover el cambio y el sentido del mismo.

La administración del Estado enfrenta el reto de fomentar y promover de manera clara y precisa, las actitudes y conductas positivas en el servicio público, la adecuada selección, la profesionalización y el desarrollo de sus recursos humanos, asimismo debe implementar un sistema efectivo de reconocimientos e incentivos a su honestidad, lealtad, esfuerzo y creatividad.

La diversidad en los perfiles y grados académicos del personal no se encuentra debidamente reconocida en la administración pública, toda vez que la normatividad presupuestal, homogeneiza las remuneraciones, las horas de trabajo, la asignación de recursos a áreas específicas, los escalafones para las diversas actividades, el uso en número y calidad de equipos y de bienes, que limitan una operación efectiva y diferenciada, tal como lo requieren las necesidades del servicio.

En este contexto, el desarrollo, profesionalización y satisfacción individual de los trabajadores al servicio del Estado se ve fuertemente limitado por la existencia de un estricto marco normativo, que impide su integración en líneas de especialización que deben conformarse en las diferentes áreas del gobierno federal. Esta situación es particularmente notoria en el sector central, y provoca que en ocasiones se tengan ambientes laborales poco estimulantes que no logran hacer compatibles los objetivos de desarrollo profesional con

los de las propias instituciones, ni fomenta un verdadero compromiso de servicio a la sociedad.

Con el transcurso del tiempo se han creado enormes diferencias entre los trabajadores adscritos a sindicatos y el personal denominado *de confianza*, las cuales inhiben en ambos grupos su desarrollo. En el primer caso, se les garantiza la permanencia laboral, pero ven fuertemente restringido su ascenso en la escala organizacional y salarial. En contraste, los segundos, que componen básicamente los grupos de mando de la institución, carecen de seguridad en el empleo y de una indemnización al perderlo, lo cual presiona sensiblemente su estabilidad y desempeño.

Un factor más que ha impedido la adecuada superación y profesionalización de los servidores públicos, lo constituye el hecho de que la capacitación no es recurrente, programada, ni incremental para cada persona, por lo que es frecuente duplicar cursos, aplicar otros no relacionados directamente con la función determinada que se realiza, o que no se utilizan como requisito para certificar conocimientos y habilidades que requieren los puestos específicos.

La movilidad del personal ha impedido la continuidad de muchos programas de trabajo y el desaprovechamiento de la experiencia y conocimientos, con los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades. Esto repercute en un incremento de los costos de la administración, retraso en el alcance de objetivos y metas, y desaliento de los recursos humanos.

Adicionalmente, la mayoría de los trabajadores que llevan a cabo funciones técnico-operativas, sean de base o de confianza, no son regular ni sistemáticamente consultados para proponer mejoras que beneficien a los usuarios internos o externos de los servicios que proporcionan. Esta circunstancia hace que se desaprovechen el potencial y la experiencia de

este personal, como resultado de estar directamente involucrado en la operación de los servicios públicos y programas sociales⁷.

En otro aspecto, los sistemas de evaluación del desempeño que hasta la fecha se han venido aplicando, no están debidamente normados ni son claros para valorar y medir objetivamente la productividad, tanto individual como institucional. Los elementos existentes son limitados y se circunscriben a las relaciones personales entre los superiores y sus subordinados, sin tomar en cuenta al usuario al final del servicio que se presta.

5. Simplificación y adecuación del marco normativo.

La simplificación, la rapidez y la exactitud son en la actualidad elementos indispensables en los procedimientos técnicos y administrativos que día a día sustituyen prácticas que antes eran adecuadas, pero que pronto han resultado ineficientes. La velocidad de la comunicación, el manejo masivo de datos e información, la capacidad para escudriñar en lo microscópico y para analizar la inmensidad del universo se han incorporado a la vida diaria. Son cada vez más numerosos los casos en los que el conocimiento encuentra traducción práctica en las actividades diarias, y el tiempo en que esto transcurre se ha reducido notablemente⁸, y en consecuencia, es necesario impulsar una revisión del marco legal de la administración, así como de sus códigos y normas de los cuales depende, con la finalidad de adecuarlos a las necesidades presentes y futuras que demanda el entorno nacional en pro del medio interno, tanto social como económico.

⁷ En este sentido las mentes se oxidan y el personal se vuelve una máquina robotizada en el hacer y en el cumplimiento de sus actividades, razón por la cual se pierde interés en la creación de esquemas y planes que efficienten el desarrollo de la función administrativa. Cabe señalar, que en este sentido es loable lo que algunas instituciones del Gobierno Federal intentan, en donde recientemente se ha implementado un serie de evaluaciones al trabajador por su desempeño laboral, asimismo se ha creado un concurso anual sobre un ensayo que refleje la problemática del Instituto y genere alternativas de solución, el mejor trabajo presentado es propuesto al premio nacional de administración pública; este tipo de políticas son las que coadyuvan a la superación laboral y humanista de los trabajadores al instarlos al reconocimiento de sus méritos y esfuerzos por contribuir al desarrollo de la administración pública, lo cual repercutirá posteriormente en una eficiencia de la misma y en una mejor atención a la sociedad.

⁸ Narro Robles, José. *La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI. Una visión de la modernización en México*. FCE. México, 1993. P. 14

6. Creación de modelos de desarrollo regional propiamente administrativos.

El bienestar de las regiones está en función del crecimiento de la economía nacional, puesto que ésta influye en todo el territorio, el cual se manifiesta en el desarrollo armónico de las ciudades. *Si la actividad económica presenta una elevada concentración geográfica, el crecimiento de las ciudades secundarias dependerá del dinamismo de la ciudad primaria, pues aquéllas funcionan, en general, como soportes logísticos de esta última, aunque dependan en mayor o menor grado de ella según sus propias características o atributos*⁹.

Las regiones de México, a través de sus células orgánicas: las ciudades, constituyen un sistema social complejo, jerarquizado, abierto y adaptable, con elementos interactuantes que de acuerdo con su tamaño ejercen una influencia más o menos importante en su propio *hinterland* y en la mayoría de las localidades menores cercanas a ellas, por ende, no son independientes ni autosuficientes. Su funcionamiento depende de su posición jerárquica y su evolución, de las relaciones con otras ciudades mayores o iguales a ellas. No obstante, se considera que por su inclusión en determinada región, su ubicación geográfica y las relaciones con su región tributaria, las ciudades posean una relativa autonomía, que genere la capacidad de difundir local y regionalmente los impulsos del crecimiento de los sectores dinámicos y de la economía nacional en su conjunto.

El aparato intermediador de las relaciones entre ciudades, sin duda lo es el administrativo municipal, es decir el sector público estatal se tendrá que hacer vigente de las relaciones económicas y sociales para establecer criterios de vinculación con otros municipios y regiones en pro de un desarrollo compartido y de un crecimiento económico redundante.

Crecimiento económico significa el incremento de las actividades productivas, se manifiesta por la expansión de las fuerzas productivas, es decir, de la fuerza de trabajo, de la tecnología, del capital, de la producción, de las ventas y del comercio, además de

⁹ Graizbord, Boris. Estructura y posibilidades de crecimiento de 22 ciudades industriales mexicanas. En: Revista "Comercio Exterior" Vol. 43, Num. 2, Febrero de 1993. Pág. 149.

permitir medir en términos cualitativos y cuantitativos el desenvolvimiento de la economía de una nación en un período de tiempo determinado.

Las formas de medir el crecimiento económico y social de un país son los incrementos en las principales variables económicas como:

- ◊ *La producción total de un país, medida por el producto interno bruto (PIB).*
- ◊ *La producción sectorial, o sea, la producción de los sectores agropecuario, industrial y de servicios.*
- ◊ *La producción por ramas económicas seleccionadas: producción agrícola, ganadera, pesquera, petrolera, minera, metalúrgica, energética y otras.*
- ◊ *Los ingresos generados en el país, medidos por el Ingreso Nacional (IN).*
- ◊ *Los ingresos per cápita (IPC), que son el promedio resultante de dividir el ingreso nacional entre la población del país.*
- ◊ *La productividad de la economía, medida en forma general, por sectores o por ramas de actividad.*
- ◊ *El nivel de empleo.*
- ◊ *El nivel de ahorro e inversión, ya sea pública, privada o externa.*
- ◊ *La infraestructura: construcción de caminos, carreteras, escuelas, obras de irrigación, entre otras.*
- ◊ *El volumen de ventas¹⁰.*

■ Problemas regionales y administración.

Dentro de los territorios o regiones existen ciudades que se pueden catalogar como *parásitas* o *generadoras de crecimiento*, con excepción de la Ciudad de México y algunas otras como Monterrey, Guadalajara y Puebla, el resto ha dado muestras de parasitismo: estancamiento o declive, incluso en períodos de crecimiento económico nacional¹¹.

¹⁰ Méndez, José. *Problemas Económicos de México*. Ed. Mc Graw Hill. pp 43.

¹¹ Op. Cit. Graizbord, Boris. pp. 150

En el marco mundial de reorganización económica, los países reestructuran su economía y planta productiva con diversos efectos sectoriales y geográficos: en términos sectoriales, los grupos económicos y sectores industriales tratan de aumentar su capacidad para adaptarse a las nuevas condiciones tecnológicas y a los requerimientos de los mercados externos, principalmente en lo referente a maquila y exportación; en términos geográficos, los espacios centrales, que históricamente han tenido primacía en el plano nacional y por ende mayores ventajas para adaptar tecnologías e innovar, son los primeros en transformarse, condición que los hace los más afectados.

Los cambios de los mercados internacionales, así como la reducción de la participación directa del Estado en la economía tienden, en los países que experimentan este momento, a la pérdida del tradicional peso e importancia económica y demográfica del centro. Tanto el capital interno como el externo, encuentran ventajas en las periferias nacionales e internacionales: *amplia oferta de fuerza de trabajo, incipiente organización laboral y bajos salarios, pero también acceso a recursos naturales y, habría que aceptarlo, activas políticas urbano-regionales que premian la descentralización*¹². Las cuales superan las desventajas tradicionales como la menor productividad de los factores, ya que la elevada concentración genera diseconomías externas.

*México se encuentra inmerso en un profundo proceso de cambio. Este proceso, al que se ha identificado con la modernización, es producto de múltiples condiciones, algunas de orden interno y otras más que resultan de las nuevas circunstancias que prevalecen en el mundo. Son estos elementos la propia discusión y convicción nacionales y, sobre todo, una nueva actitud para enfrentar las realidades y construir el futuro, los principales hechos que han influido y están condicionando muchas de las modificaciones de nuestra vida social*¹³.

¹² Idem. P.p. 150.

¹³ Narro Robles, José. *La seguridad social mexicana... Op. Cit.* P. 11

La definición de una estrategia de cambio requiere de numerosas decisiones en lo económico, lo político y lo social. Todas ellas con el propósito de lograr la modernización del país y sus instituciones, sin pasar por alto nuestros principios fundamentales: el nacionalismo, la soberanía, la vida democrática y la justicia social establecidos en la Carta Magna, esto se impulsará en el país con base en una estrategia que fortalece y vigoriza nuestra historia, nuestros valores y costumbres, que obedezca a nuestras necesidades, recursos y posibilidades; y que resulte de la convicción que existe de vencer los desafíos para superarnos.

El aislamiento y la inmovilidad, el dejar hacer y no integrarse a la nueva cultura internacional globalizadora del cambio dejaría a México al margen de la posibilidad de acceder a una nueva etapa de desarrollo económico, entendido como el *proceso mediante el cual los países pasan de un estado atrasado de su economía a un estado avanzado de la misma. Este nivel alcanzado en el desarrollo representa mejores niveles de vida para la población en su conjunto; trae como consecuencia que los niveles de vida se van mejorando día con día, lo que representa cambios cuantitativos y cualitativos. Dos expresiones fundamentales del desarrollo económico son: aumento de la producción y productividad per cápita en las diferentes ramas económicas y aumento del ingreso real per cápita*¹⁴.

4.4. Normas para estructurar el proceso de administración.

Para agilizar la aplicación de las políticas es necesario la determinación y aprobación de normas que permitan estructurar el proceso de administración para establecer el control de la legalidad de los actos públicos por medio de los órganos de control y auditoría que existen al respecto, más los mecanismos de nueva creación que se puedan generar para su mayor rendimiento y eficiencia.

¹⁴ Méndez, José. *Problemas económicos...* Op. Cit.. P. 43.

Esta situación requiere elevar la capacidad fiscalizadora interna a través de la adecuación y reforzamiento del marco normativo para superar la actitud de esperar que las salvedades sean arregladas en el camino sin la determinación de los responsables de su incumplimiento, y en caso de desvío, la responsabilidad recaerá en el administrador encargado de la ejecución de las políticas gubernamentales y su concreción, quien deberá responder por sus acciones ante la autoridad competente, y sólo en última instancia recurrir a contratar auditorías externas, que pongan en entredicho políticas nacionales.

Para avanzar en el proceso de una reforma integral del aparato estatal que reditúe un nuevo modelo de administración pública, se debe considerar también los cambios en las normas legales.

En un país en el que se requiere una ley para todo, ya existe una ley suprema: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las leyes y reglamentos que se derivan de la misma, los que contienen los principios básicos que debieran orientar la gestión pública. Caso específico: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Entre las ideas consideradas en las mismas está el que las autoridades y funcionarios deben velar por la eficiencia de la administración procurando simplificar y efficientar los trámites y el mejor aprovechamiento de los medios disponibles.

Se dice además que la administración debe cumplir sus cometidos coordinadamente y evitar duplicaciones o interferencias de funciones. Los procedimientos administrativos deberán ser ágiles y expeditos, sin más formalidades que las expresamente establecidas en las leyes.

Por otra parte, es necesario recordar que el Presidente podrá encomendar a través de los secretarios de despacho la coordinación de las labores necesarias para el cumplimiento de las metas gubernamentales y nacionales tradicionalmente manifestadas en la Constitución, así como que el Estado será el responsable por los daños que causen los órganos de la

administración en el ejercicio de sus funciones y también por el daño causado por falta de servicio.

No obstante lo anterior, diversos problemas actuales se modificarían substancialmente si se establecieran normas que permitan agilizar las funciones de las dependencias y entidades públicas en beneficio de la sociedad, la simplificación de trámites y regulaciones permitiría actuar como órgano administrativo de ejecución, propiamente dicho; con un rol específico de proponer y evaluar políticas y planes, estudiar y proponer normas dictadas, asignar recursos y fiscalizar las actividades del respectivo sector productivo que se trate, se formalizaría la reducción del Estado en favor de la consolidación económica de la sociedad, por medio del fortalecimiento de la iniciativa privada.

Se debe establecer el compromiso ante la ley, de establecer la profesionalización del servidor público y la aplicación de principios éticos. La calificación funcionaria se considerará para el ascenso, la eliminación del servicio y los estímulos a los funcionarios. El sector público conforme al texto legal, deberá ser un empleador que ofrezca igualdad de oportunidades, ya que se señala que todas las personas que cumplan con los respectivos requisitos podrán postular en igualdad de condiciones a la administración del Estado, pero su principal función será la de ser interlocutor de las demandas sociales y su satisfacción por la vía legal aplicable, flexible y humanitaria, que no atente contra las políticas y principios nacionales de soberanía, igualdad, libertad y justicia.

CONCLUSIONES

En este capítulo he convenido pertinente manifestar la importancia del marco internacional (ambiente externo) en las decisiones y forma de gobierno que un país inserto en una economía abierta debe prever.

Por ello se ha requerido de un esfuerzo por hacer una distinción de las características propias de tres modelos de configuración estatal identificados en el mundo: Estado Liberal Democrático (ELD), Estado Burocrático Autoritario (EBA) y el Estado Burocrático Totalitario (EBT); la conjugación de sus distintos enfoques permitirá el enriquecimiento para estructurar las bases de un nuevo modelo de administración pública, así como la comprensión de una nueva forma administrativa que supera los paradigmas jurídicos, económicos y políticos exclusivamente, pero que se reconsideran combinándolos con el entendimiento propio de la administración pública desde su raíz y, a partir de ello, establecer su reconfiguración, la cual incidirá prontamente en el rostro del gobierno y por ende en el propio Estado.

El desarrollo de la sociedad, como ente dialéctico, propaga más allá de la simple transformación de estructuras organizacionales, traspola en sí los centros de poder, de decisión y acción, para su concreción y retroalimentación de los beneficios que espera recibir.

A partir de los años setenta en América Latina, y en el mundo, se empezó a resquebrajar el sistema totalitario e interventor directo de Estado, éste se tuvo que enfrentar a una sociedad más demandante pero también más participativa. La reestructuración del orden mundial incide directamente en las formas de organización nacionales y en el comportamiento ciudadano, México no escapa a esa visión.

Al lograr esa identificación, en plena etapa de redefinición de la administración pública en México, se ubicó una serie de lineamientos a implementar como políticas nacidas dentro de la propia administración pública. Para tal efecto se consideraron los siguientes rubros: participación y atención ciudadana; la descentralización y/o desconcentración administrativa; la medición y evaluación de la gestión pública; la dignificación, profesionalización y ética del servidor público; la simplificación y adecuación del marco normativo y, la creación de modelos de desarrollo regional propiamente administrativos.

La situación actual de esos rubros y sus posibles modificaciones, se plantearon en términos de diagnóstico administrativo para abordar soluciones en los siguientes capítulos de la presente tesis.

Finalmente se tomó en consideración el aspecto normativo que permitirá estructurar el cambio administrativo y social del país, por lo que en este sentido es necesario no sólo el esclarecimiento de los ámbitos de actuación de los organismos y entidades del sector público, sino su reforzamiento en el plano económico, administrativo y político que se viven en el mundo actualmente.

BIBLIOGRAFIA

1. Graizbord, Boris. **Estructura y posibilidades de crecimiento de 22 ciudades industriales mexicanas**. En: Revista "Comercio Exterior" Vol. 43, Num. 2, Febrero de 1993.
2. Massé, Carlos E. **Políticas Públicas y Desarrollo Municipal: problemas teórico-prácticos de la gestión pública y municipal**. Coord. Universidad Autónoma del Estado de México/El Colegio Mexiquense. México, 1ª edición, 1995.
3. Méndez, José. **Problemas Económicos de México**. Ed. Mc Graw Hill.
4. Narro Robles, José. **La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI. Una visión de la modernización en México**. FCE. México, 1993.
5. Neckel, John. **Teoría de la Administración Pública de la Oferta**. Prentice Hall. EUA, 1984..
6. Nioche, Jean Pierre. Science Administrative, Management Public et Analyse des Politiques Publiques. Revue Francaise d'Administration Publique, 1982, núm. 24.
7. O.C.D.E. **Administración Pública; Modelos de los países de la OCDE**. OCDE, París Francia, 1993.
8. Pardo, María del Carmen. **La administración pública en México: su desarrollo como disciplina**. En: Foro Internacional. No. 131. COLMEX.

CAPITULO V

FUNDAMENTOS PARA UN NUEVO MODELO DE ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

CAPITULO V

FUNDAMENTOS PARA UN NUEVO MODELO DE ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO

En este capítulo se determinan los componentes básicos para la configuración de un nuevo modelo de acción estatal y para un posible proyecto de administración del país; por lo tanto, previa identificación en anteriores capítulos de los principales elementos teóricos en el ámbito, conformación y evolución de la administración pública, es necesario señalar algunas características esenciales de ciertos indicadores como son: población, producción, gobierno, comercio exterior, ámbitos político, económico y social que inciden en el desarrollo y funcionamiento de la administración del Estado.

5.1. Diagnóstico de los Componentes Esenciales para un Nuevo Modelo de Acción Estatal.

En este apartado, se presentan algunas de las características del Estado mexicano, que soportan la necesidad de cambio en la administración pública.

5.1.1. Radiografía General de México¹.

PAIS	
DENOMINACION OFICIAL	ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
AREA (Km ²)	1,967,183
AREA CULTIVABLE (Km ² , 1990)	394,600

POBLACION	
NUMERO EN MILES (1995)	90,164
HABITANTES POR Km ²	45.8
TASA DE CRECIMIENTO (1980-1995)	1.7
EMPLEADA EN MILES (1995)	33,881

PRINCIPALES CIUDADES	
MEXICO	15,048,000
GUADALAJARA	3,044,000
MONTERREY	2,651,000

¹ La fuente de la información contenida en los cuadros es: Estudios Económicos de la OCDE 1996-1997: México. 1997. En el cuadro relativo a la composición del Congreso se basa en el artículo *Retos y desafíos del Congreso*, por Rafael Abascal y Macías. EL FINANCIERO, 13/sep/97.

PRODUCCION	
ESTRUCTURA DE LA PRODUCCION (PORCENTAJE DEL TOTAL 1995)	
1. AGRICULTURA	5.6
2. INDUSTRIA	27.4
2.1. MANUFACTURA	20.3
2.2. SERVICIOS	66.9
P.I.B. (MILES DE MILLONES DE DOLARES, 1995)	246.4
P.I.B. PER CAPITA (EN DOLARES)	6,781.0
FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO (PORCENTAJE DEL P.I.B., 1995)	16.0

COMERCIO EXTERIOR	
EXPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS (COMO PORCENTAJE DEL P.I.B., 1995)	24.4
PRINCIPALES EXPORTACIONES (PORCENTAJE DEL TOTAL, 1995)	
MANUFACTURA	83.7
PRODUCTOS DEL PETROLEO	10.6
AGRICULTURA	5.0
IMPORTACIONES DE BIENES Y SERVICIOS (COMO PORCENTAJE DE P.I.B., 1995)	21.5
PRINCIPALES IMPORTACIONES (PORCENTAJE DEL TOTAL, 1995)	
PRODUCTOS INTERMEDIOS	80.6
BIENES DE CAPITAL	12.0
BIENES DE CONSUMO	7.4

GOBIERNO	
CONSUMO DEL GOBIERNO EN GENERAL (COMO PORCENTAJE DEL P.I.B., 1995)	10.6
GASTO DE CAPITAL DEL GOBIERNO FEDERAL (COMO PORCENTAJE DEL P.I.B., 1995)	1.8
INGRESO DEL GOBIERNO FEDERAL (COMO PORCENTAJE DEL P.I.B., 1995)	15.8
DEUDA DEL SECTOR PUBLICO (COMO PORCENTAJE DEL P.I.B., 1995)	30.2

MONEDA		
UNIDAD MONETARIA	PESO	
UNIDAD MONETARIA POR DOLAR ESTADOUNIDENSE (PROMEDIO DE LAS TASAS DIARIAS)	AÑO 1995	\$6.43
	SEPTIEMBRE 1996	\$7.54
	A SEPTIEMBRE 1997	\$7.82

COMPOSICION DEL CONGRESO (1997)					
PARTIDOS POLITICOS	SENADORES	%	DIPUTADOS	%	% TOTAL
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL (P.R.I.)	77	60	239	48	50.3
PARTIDO ACCION NACIONAL (P.A.N.)	33	26	121	24	24.5
PARTIDO DE LA REVOLUCION DEMOCRATICA (P.R.D.)	13	10	125	25	22.0
OTROS	5	4	15	3	3.2
TOTAL	128	100	500	100	100

5.1.2. Administración.

La organización de la administración pública está delimitada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el fin de comprenderla consideramos pertinente ...recordar que en todo Estado de Derecho la administración pública debe actuar dentro del estricto marco de facultades legales que expresamente señala la Constitución y las

*disposiciones que de ella se derivan*². Con base en lo anterior, se puede afirmar que en el caso de México, la administración pública tiene un carácter constitucional, ya que sus facultades emanan de la Constitución de 1917, como la norma suprema que regula y establece las distintas facultades de los poderes de la Unión: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Al frente del Poder Ejecutivo se encuentra el Presidente de la República, Jefe Supremo de la administración pública federal, quien para el ejercicio de sus atribuciones y el cumplimiento de sus funciones se apoya en:

1. La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos que constituyen conjuntamente la administración pública centralizada.

Concretamente, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 26 establece que *para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Secretaría de Energía, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, Secretaría de Comunicaciones y Transportes, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría de Trabajo y Previsión Social, Secretaría de la Reforma Agraria, Secretaría de Turismo, y Departamento del Distrito Federal*³, que conforman el gabinete central.

² Carrillo Castro, Alejandro. *Metodología para el estudio del funcionamiento y reformas de la administración pública*. México, Tesis UNAM, 1981 p. 8.

³ Presidencia de la República. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Porrúa. Pág. 7.

2. Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito y organizaciones auxiliares, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen las entidades de la administración pública paraestatal, que constituye el gabinete ampliado. (Ver Cuadro 1)

**CUADRO 1.
SECTOR PUBLICO EN MEXICO**

SECTOR PUBLICO CONSOLIDADO		SECTOR PUBLICO NO CONSOLIDADO
Gobierno General	Instituciones Intermedias	
1. Gobierno Federal	1. PEMEX	230 empresas públicas de los gobiernos estatales y locales (al.17/Sep/96)
2. Distrito Federal	2. Comisión Federal de Electricidad	
3. Sistema de seguridad social (AMSS, ISSSTE)	3. Otras empresas bajo control presupuestal	
	4. Grandes entidades fuera de control presupuestal (Metro, Telmex, Ahmsa)	

Fuente: México, el caso de un país no miembro. OCDE, 1995.

En el transcurso de los últimos 15 años han sido desincorporadas 825 entidades del sector público mediante diferentes mecanismos: liquidación, fusión, transferencia a gobiernos estatales y venta a particulares. Se pasó de 1,020 entidades paraestatales al cierre del gobierno de José López Portillo, a 618 durante el gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado, cifra reducida a 252 en septiembre de 1994 al final de la administración de Carlos Salinas de Gortari, hasta alcanzar las 230 que al 17 de septiembre de 1996 se contabilizan, entidades que pueden ser reducidas con la venta de Ferrocarriles Nacionales (FERRONALES), la desincorporación de la petroquímica básica de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y otras empresas que han dejado de ser productivas económica y socialmente al Estado.

Respecto a esta característica de la administración pública, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 45 estipula que *dentro de la administración*

*pública paraestatal son considerados como organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten*⁴. En el caso de las empresas públicas y de los organismos públicos, el Estado se encuentra facultado para ejercer sobre ellos una vigilancia y control; para cumplir con tal fin, los agrupa en sectores de actividad económica y social, efectuando el control y vigilancia a través de una coordinadora de sector, que por lo general es una Secretaría de Estado.

El Poder Ejecutivo realiza sus actividades a través de las Secretarías, que constituyen el sector centralizado, y conforme a sus fines específicos, por medio de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y las que controla el Estado. La organización actual del Poder Ejecutivo Federal se legitima con los mismos propósitos. Pero si algunas partes de su estructura se encuentran eficientemente administradas, con objetivos más o menos precisos y con rumbos bien definidos, en otras persisten la baja eficiencia, así como los objetivos y políticas más bien confusos.

Los esfuerzos de coordinación de la Federación con los Estados miembros y de éstos con los municipios, multiplican el número de factores que es necesario orientar en el proceso de desarrollo para que la demanda pública se satisfaga en alguna medida, con los recursos cada vez más escasos. Los mecanismos de control y auditoría emitidos por las áreas fiscalizadoras de la Federación e internos de cada una de las dependencias y entidades públicas, forman parte de un esfuerzo continuo por hacer eficiente el aparato gubernamental. El servidor público enfrenta un reto mayúsculo: incentivar a la iniciativa privada a participar junto con el aparato estatal en la consolidación de un proyecto económico, que incluya compromiso social de una parte y apoyo sustancial de la otra, el resultado: beneficio a la sociedad.

⁴ Op. Cit. Pág. 44.

En este contexto, es preciso señalar la existencia de los gabinetes especializados que en la administración pública permiten el mejor desarrollo de las funciones que cumple el ámbito del Poder Ejecutivo. Estos se definen como las *instancias presidenciales de coordinación para el cumplimiento de las políticas y programas del Gobierno Federal, convocados y presididos por el Presidente de la República. Estos surgen por la facultad que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal confiere al Presidente de la República para convocar reuniones de secretarios de estado, jefes de departamento administrativos y demás funcionarios competentes, para definir o evaluar la política del gobierno federal en asuntos que sean de la competencia de más de una dependencia o entidad de la Administración Pública. Para tal efecto, actualmente existen cuatro gabinetes: el económico, el agropecuario, el de salud y el de comercio exterior*³. (Ver Cuadro 2)

CABINETES ESPECIALIZADOS	
ECONOMICO	AGROPECUARIO
SHCP SEDESOL SECODAM ENERGIA SECOFI STPS	SAGDR SHCP SEDESOL SECODAM SRA
DESARROLLO SOCIAL	COMERCIO EXTERIOR
SEDESOL SHCP SECODAM SALUD SEP STPS IMSS ISSSTE	SECOFI SRE SHCP SECODAM ENERGIA

Cuadro 2. Gabinete Especializado. Fuente: Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal.

³ Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Dirección General de Contabilidad Gubernamental. Pág. 199.

5.1.3. Ambito Político (enfoque general).

En primer lugar señalemos que el sistema político mexicano es *republicano*, entendido como una forma de gobierno no vitalicio, sino de renovación periódica y para lo cual se consulta la voluntad popular. La designación del Jefe de Estado es en atención a su actitud o capacidad personal, se opone al sistema monárquico, en donde permanece vitaliciamente en su cargo y sólo lo transmite por muerte o por abdicación; la transmisión de mando es por sucesión dinástica al miembro de la familia que le corresponda por ley o por costumbre, es decir, en atención a la circunstancia fortuita de su nacimiento.

Asimismo, es formalmente *democrático*, puesto que existen elecciones periódicas y un sistema plural de partidos. El régimen republicano está íntimamente relacionado con el concepto de democracia, que practicaban los griegos: gobierno del pueblo. Aunque hoy día, ese término implica y exige más.

De acuerdo con el artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

El concepto de la democracia ha avanzado en México y en el mundo, actualmente se entiende también como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, con especial énfasis en la igualdad de condiciones para lograr la superación tanto colectiva como individual, en beneficio de la sociedad y del propio Estado⁶.

Finalmente, es *representativo*, puesto que para el ejercicio del gobierno, el pueblo nombra a sus legítimos representantes, quienes han de encargarse de dicho ejercicio e intentar un mejor manejo de los intereses del Estado, asimismo quedan supeditados en su actuación al

⁶ Yo, el Político. Conclusiones generales sobre democracia. México 1995. Mimeo.

ordenamiento jurídico, el cual señala la forma en que deben actuar, mas no los limita ante situaciones no contempladas en dicho ordenamiento que retribuyan un beneficio al país.

Por otra parte es necesario presentar algunos aspectos que inciden en el ámbito político, dentro de las atribuciones de los Poderes de la Unión: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Poder Ejecutivo, enfrenta el reto de promover la reestructuración del aparato administrativo estatal y hacer más eficiente, eficaz y oportuno su funcionamiento, de tal manera que incida de manera directa en el beneficio que la sociedad demanda. Esto, debido a que el modelo de administración pública, de la forma como fue concebido e implantado en México a partir de 1930, entró en absoluto y definitivo colapso en los últimos años, y participe de ello, sin lugar a dudas, lo ha sido el entorno internacional, que ha marcado la evolución de la administración pública nacional y delimitado su término en nuestra época, final que inicia a mediados de los años 80 y que en la presente década alcanza su clímax.

La propuesta del Ejecutivo para el nuevo modelo está marcada por la necesidad de reestructuración de su ámbito de aplicación y acción, el cual se establece con base en la visión de hacer menos oneroso el aparato público, a través de la reducción y desincorporación de empresas estatales, que cumplieron su función básica en la época de los gobiernos paternalistas; lo que a su vez incidirá en el equilibrio del gasto público y en la búsqueda de alternativas para fortalecer la inversión privada y el ahorro interno.

No obstante que las evidencias históricas en el mundo, demuestran que dicho modelo paternalista se terminó, en el ambiente político interno, influenciado por los partidos políticos de oposición y algunos medios de comunicación, se insiste en la necesidad de volver al pasado, es decir, cerrarse al nuevo espectro político-económico global y retomar ideas de gobierno y administración que fracasaron en otras latitudes y otros tiempos. Este es el principal reto del Ejecutivo: convencer a la sociedad con hechos, que el futuro del país se encuentra en la abierta competencia entre los individuos y en su capacidad de desarrollo.

Por su parte, el Poder Judicial debe implementar nuevos mecanismos de control y vigilancia de las actividades que suceden cotidianamente entre los ciudadanos para la preservación de la seguridad y tranquilidad social. Diversos acontecimientos pueden dar fe de que el momento de establecer nuevas reglas de convivencia social y orden jurídico ha llegado. La pretendida Reforma del Poder Judicial, debe proveer los elementos para disminuir los índices de corrupción por abuso del cargo público, el narcotráfico y la delincuencia en general, que generen confianza y participación ciudadana.

En cuanto al Poder Legislativo, la composición del Congreso de la Unión en el presente año de 1997, consolida una realidad negada muchos años, por parte de algún sector del aparato gubernamental y del partido históricamente mayoritario, la existencia de una configuración de la sociedad en tres grandes regiones: el norte, de características industriales y desarrollista dominado por el *priísmo-panismo*; el centro, con una ideología de democratización, influenciado por el *priísmo-perredismo* y el sur, con grandes rezagos sociales y económicos, dominado por el *priísmo*.

En comparación con el año de 1995, en donde el Congreso se componía de una mayoría absoluta de priistas con 395 curules (95 en el Senado y 300 diputaciones), la nueva estructuración del poder es un reto a la democracia, ya que la mayoría de las leyes y decretos requieren una solución de ambas cámaras; una excepción es la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, que es plena competencia de diputados.

Las razones para que esto sucediera son varias y tienen merecida consideración y atención por parte de los estudiosos, pero consisten principalmente en el aumento de la participación de la sociedad en la forma de hacer gobierno y ejercer decisiones. Lo que aunado a los entornos conceptuales de la administración pública mexicana, de redefinición a partir de mediados de los años 80, estimula el desconcierto ciudadano y propicia especulaciones de las diversas corrientes del pensamiento político, de los actores políticos y de la misma sociedad, en el sentido de que no existe un rumbo hacia donde ir; es decir, aunque existen planteamientos en pro de una nueva visión de la administración y de lo público, el aspecto

económico ha restado importancia a otros ámbitos, pues en estos dos últimos sexenios la relevancia se ha centrado en implementar números positivos en la macroeconomía, los que todavía no se han visto consolidados entre la población, y por ende, el fortalecimiento de la administración, que aporte la distribución de los recursos y beneficios, se ha visto insuficiente en su actuar.

♦ **Algunos factores asociados a la redefinición del sector público.**

Un extenso rol de factores está asociado al colapso del aparato administrativo público de características totalitarias e intervencionistas. Es imposible establecer con exactitud relaciones de causalidad, pues, en la mayoría de las veces, se produce un efecto circular en donde causa y consecuencia se confunden.

No obstante, es indiscutible la importancia de algunos elementos en el proceso de redefinición del sector público en nuestro país, por lo que vale la pena hacer un breve análisis de algunos de estos factores:

1. El modelo del *Estado conductor* del proceso económico y social se agotó. Como se estableció, el modelo de administración pública implantado en México a partir, principalmente, de los gobiernos postrevolucionarios en la década de los 30's y continuado hasta mediados de los años 80's era caracterizado por una fuerte presencia de la autoridad gubernamental y su aparato administrativo en la vida económica del país, liderando y controlando férreamente la implantación de estrategias de desarrollo y ejerciendo una regulación social y administrativa excesiva, opresiva y frecuentemente autoritaria.

La emergencia de factores como la crisis del petróleo; la creciente disfuncionalidad de los modelos de desarrollo autárquico y autoritario en un mundo en proceso de rápida internacionalización y desregulación de la economía, así como la persistencia de un

proceso inflacionario exacerbado, expusieron las limitaciones y la inequidad de nuestro *modelo desarrollista*.

2. Las secuelas del compadrazgo, del corporativismo, del populismo y de la corrupción, en el aspecto político. El compadrazgo influyó de manera desordenada en los cuadros humanos del Estado; el corporativismo creó privilegios injustificados para algunos líderes sindicales a costa de sus agremiados; el populismo representó aproximadamente millones de pesos gracias a leyes de favorecimiento, o bien, a las simples ausencias de controles presupuestales; y la corrupción diseminada en todos los niveles generó una relación especulativa entre el Estado contratista y el comprador, de un lado, y sus proveedores y empresarios de obras, de otro. La suma de esas patologías encarece brutalmente el costo estatal de contribuir para el logro y la aplicación de los servicios esenciales que la sociedad demanda.

3. Incapacidad de los legisladores, órganos de control público y burocracia en aplicar tendencias modernizadoras. A los anteriores factores se debe también sumar la incapacidad de los legisladores, de los órganos de control público y de la burocracia de dotar al Estado de mecanismos de actuación más ágiles. Al contrario, a lo largo del tiempo se observa una tendencia irresistible a destruir los esporádicos esfuerzos de modernización administrativa introducidos para superar los singulares problemas del desempleo del pasivo sector público.

En las décadas de los 30 y 40, las autarquías se afirmaron como modelos de actuación diferenciada, con cuadros humanos y planes de remuneración específicos, recetas bien definidas y procedimientos operacionales propios. En las décadas siguientes, con la justificación de la restauración de la igualdad y de la eliminación de privilegios, las autarquías fueron progresivamente disminuyendo por medio de una legislación que las igualó al servicio público tradicional, eliminando sus factores diferenciadores y su libertad operacional, esto significa que el paso a la democracia en diversas etapas

siempre ha sido difícil generando nodos de crisis que se llegan a extender hasta nuestros años.

En los años 60 y 70, las empresas de capital mixto y públicas se multiplicaron, inspiradas en el modelo empresarial privado y procurando repetir la agilidad de las mismas para el cumplimiento de objetivos sectoriales bien definidos. Así, el modelo de las funciones públicas permitió dotar de áreas importantes de actuación no económica del Estado: producción de estadísticas, asistencia a la niñez, control ambiental, entre otras; durante la *expansión* algunas de ellas sí cumplieron con sus objetivos, pero la mayoría no respondió al impulso productivo y social, lo que a la postre derivó en la *redefinición*.

Después de un período de absoluta dispersión y ausencia de estrategias, como consecuencia de la crisis económica de 1982 y del reordenamiento mundial, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, llegó el gobierno de Salinas con un paradigma relativamente claro, representado por la reducción del poder intervencionista del Estado, la privatización y la apertura internacional de la economía.

El actual período gubernamental, continúa con la idea de establecer un nuevo modelo de actuación del Estado, basado en privatizar lo que el aparato administrativo público no puede manejar y en la restauración de los padrones éticos del servicio público. Y precisamente, todo parece indicar que ésa es la tendencia, lo importante radica en establecer los criterios para su consecución y consolidación.

5.1.4. Ambito Social.

La política social tiene un doble contenido: reforzar la productividad a través del desarrollo del capital humano y proporcionar una red de seguridad en favor de los titulares de bajos ingresos. No obstante la redefinición del aparato público en su accionar, tendiente a reducir su participación directa del sector productivo y sólo a su regulación y control, en este

ámbito no se puede poner en tela de juicio el impulso logrado en servicios específicos como la salud y la educación, los cuales a pesar de la crisis económica de 1994 no han sido desatendidos.

● Salud.

En términos generales, los servicios de salud son suministrados bajo dos regímenes: asegurados y no asegurados. Poco más de la mitad de la población tiene acceso a la atención médica a través del sistema público de seguridad social: el 47% está cubierto por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), para los empleados del sector privado; y el 10% por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), para los servidores públicos, en conjunto estos dos institutos atienden al 90% de la población asegurada. La Secretaría de Salud suministra los servicios para la población fuera del sistema de seguridad social, o población abierta, y cubre entre el 35 y 40% de esa población.⁷

● Educación.

Hasta principios de la década de 1980, se logró un avance sostenido en el acceso y calidad de la educación. La matrícula creció siete veces durante el período de 1950 a 1980, el magisterio cinco veces y se triplicó el número de escuelas.

Las tasas de analfabetismo que habían caído del 40% en 1950 a menos del 20% en 1980, descendieron a 12% en 1990. La tasa de graduación en el nivel de primaria fue del 56% para el periodo 1986-1991, mientras que en la década de 1970 ascendía solo al 43%. Esto explica porque de 1980 a 1990, el número de analfabetas descendió de 6.4 millones a 4 millones.⁸

⁷ OCDE. *El caso de un país no miembro*. Op. Cit. P. 114

⁸ Fuente: *PROGRESA*.

En los 17 Estados de la República que tienen un ingreso per cápita de más de \$2000 ds., el analfabetismo es del 3.5 % y en los 15 restantes es del 6.6%, lo que significa que las tasas de escolarización y de graduación en las zonas rurales siguen siendo deficientes.

No obstante los logros, el nivel educativo de la mayoría de la población es relativamente bajo: no sólo hay deficiencia en conocimientos, sino también en el entrenamiento de las cualidades básicas necesarias para desarrollar una actividad productiva de modo intenso, ordenado y constante. Los seis millones de personas de más de 15 años de edad que son analfabetas, los once millones que comenzaron pero no terminaron la escuela elemental, los que abandonaron la escuela elemental (880 mil) y las personas de 10 a 14 años de edad no inscritas (1.7 millones) constituyen un importante retraso educativo al que se enfrenta la administración pública, a lo que se suma el aumento de los efectivos de nuevos alumnos.⁹

● Demografía.

La densidad demográfica representada por una sociedad civil que reclama espacios y requiere la atención de sus demandas hace del, de por sí difícil, arte de gobernar todo un reto. La población mexicana, de acuerdo con datos del INEGI a 1995, es de 90,164,000 habitantes, lo que la constituye como un multiplicador de las necesidades colectivas.

En este sentido, factores como la salud, educación, vivienda, comercio formal e informal, seguridad pública, y en general los grandes temas de atención ciudadana, constituyen elementos a considerar en el desarrollo de la función pública, puesto que el número de pobladores se incrementa y hace más urgente la necesidad de satisfacer sus demandas, así como prever su expansión y crecimiento.

⁹ Fuente: OCDE, *el caso de un país no miembro*. 1995.

● Pobreza.

La evidencia del país nos remite a plantear como factor inmediato de la mayor pobreza, a la baja productividad de los individuos que forman parte de la población dispersa y aislada en lo social y cultural.

Los individuos que viven en pequeñas comunidades rurales, inician su desarrollo principalmente cuando emigran a las grandes ciudades y se integran a los cinturones de miseria o a las ciudades de la frontera norte de la República, para trabajar en maquiladoras internacionales. En esos lugares empiezan a tener oportunidades que de otro modo difícilmente tendrían, tales como: servicios médicos asistenciales, escuelas, trabajo mejor remunerado, transporte relativamente más barato que en su propia comunidad y eventualmente las prestaciones que gozan los trabajadores que pertenecen a establecimientos jurídicamente reconocidos.

Los cinturones de miseria que circundan las grandes ciudades se han ido formando por pobres rurales que dan un primer paso para integrarse a las áreas urbanas desarrolladas, y aunque existen pobres en áreas urbanas y poblados intermedios, el mayor número de gente pobre es la que está dispersa en áreas rurales. Cuando ya están en las ciudades no regresan a sus lugares de origen porque encuentran menos oportunidades de progreso.

No obstante lo anterior, la gente que radica en las ciudades piensa que los más pobres son la gente sin empleo que se encuentra alrededor, ignora con facilidad a los que no se ven, ni se sabe que existen y que desgraciadamente son una parte importante de la población: 19 millones, que se encuentran dispersos, principalmente subempleados en áreas agrícolas.

Hasta los obreros y trabajadores urbanos de salario mínimo tienden a pensar que ellos son los más pobres, y como consecuencia se consideran a sí mismos como los principales sujetos de ayuda y subsidios, sin pensar que por lo menos cuentan con servicios de seguridad social, educación gratuita accesible, transportes subsidiados y oportunidad de progreso, mientras que los pobres rurales, que son muchos y más pobres aún, tienen un horizonte más limitado.

5.1.5. Ambito económico.

El nacimiento de México, como país independiente, está marcado por una lucha por el poder político, desatención de los intereses sociales de la población y carencia de estrategias económicas propias a las características de la nueva nación.

Dicha incertidumbre imperó durante varias décadas, y es hasta el periodo dictatorial de Porfirio Díaz que se logra un orden político y una certidumbre económica, basada en recursos provenientes del exterior, no así en el aspecto social, que generaría el estallido social de 1910.

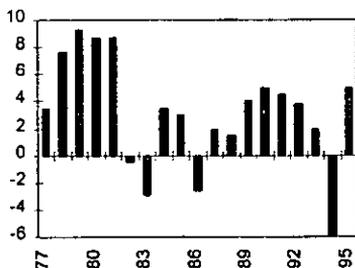
A partir del movimiento revolucionario, los gobiernos en turno buscan establecer no sólo ambientes de tranquilidad en los ámbitos político y social, a través de conjuntar los distintos intereses y escuchar las demandas de la sociedad, sino que establecen criterios de crecimiento económico basados en el nacionalismo y en la intervención del aparato estatal en la más mínima satisfacción de necesidades de la población, y que es conocida como la *etapa de expansión* de la administración pública.

Esa etapa se colapsa, en el momento en que el aparato gubernamental no puede hacer frente a las crisis recurrentes acontecidas en México desde mediados de los años 70, que alcanzan gran significación en los años de 1982 y 1994, y por ende no logra cubrir las expectativas que la sociedad exige. Se inicia, en consecuencia, la etapa de *redefinición* de la administración pública del país.

Las crisis que originan el reordenamiento del aparato administrativo tienen su origen en el bajo nivel de ahorro interno y la elevada dependencia en el ahorro externo; lo que significa que el mayor ahorro externo posibilitó la crisis, situación que se hubiera controlado si se hubiera implementado una estrategia de mayor ahorro interno. Asimismo, influyó la disminución del gobierno de Estados Unidos de América en la aportación de recursos a países en vías de desarrollo, para su promoción económica, puesto que dejó de lado su política de promoción por una de competencia. Este período coincide con el colapso del modelo interventor estatal en América Latina y en el mundo, y el inicio de la *redefinición* del sector público en el plano nacional e internacional.

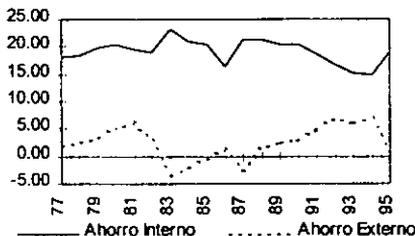
Las Gráficas 1 y 2 permiten apreciar ese fenómeno. La primera nos muestra que, posterior a la crisis del peso en diciembre de 1994, la economía mexicana experimentó en 1995 su peor recesión en varias décadas. El PIB bajó 6.2 por ciento, y el auge de las exportaciones fue insuficiente para contrarrestar el colapso de la demanda interna, no obstante que la recesión de 1995 fue mucho más aguda a la de 1982, su recuperación ha sido más rápida, en términos macro y no micro económicos. La segunda, nos indica claramente el momento en el que el ahorro externo se incrementó considerablemente y el ahorro interno disminuyó, situación que coincide con los períodos de mayor crisis económica en el país, las cuales en adelante habrá que prevenir.

PIB
(Crecimiento real anual)



Gráfica 1

Ahorro Total
(como % del PIB)



Gráfica 2

Fuente: PRONAFIDE.

La constante en el comportamiento observado durante el período comprendido de 1995 a 1996 constituye la evidencia de una mayor capacidad de reacción de la economía, después de los profundos cambios estructurales de la década pasada, esto sin lugar a dudas tiene su origen en el nuevo tipo de administración implementado en el transcurso de la última década, en donde se ha tratado de impulsar un aparato público gestor y promotor de las actividades empresariales y no un aparato administrativo actor de las mismas, como fue la característica de la etapa de expansión. Además de lo anterior, actualmente la economía del país es de tipo *abierta* y tanto las exportaciones como las importaciones tienen una participación mayor en el PIB en comparación a 15 años atrás, derivado de su mayor participación comercial en el plano internacional y, por supuesto, del nuevo paradigma en el mundo: la globalización económica.

En tanto, en el aspecto interno, un factor importante en la recuperación fue el hecho de que la posición presupuestal al cierre de 1994 fue equilibrada y la deuda del sector público reducida, no así la del sector privado, situación que contrasta con la crisis de principios de los años ochenta, cuando el déficit del sector público superó el 15 por ciento del PIB. En tal razón, la política fiscal se contrajo en 1995 para permitir un aumento en el ahorro público, y por otra parte, mantener el nivel de ahorro e inversión del exterior.

Ante la evidencia histórica, particularmente la enseñanza que dejan los años de 1982 y 1994, se puede señalar que la economía mexicana requiere fortalecer tanto el ahorro público como el privado, pues como se reafirma en el cuadro 3, en el año de 1994 o *de la gran crisis*, se aprecia que el total del ahorro público más el privado -ahorro interno- disminuyó considerablemente en comparación a otros años y por su parte el ahorro externo se incrementó. En tal razón, para 1996 el ahorro interno se incrementó en comparación con el externo, de tal manera que se constituyó como la principal fuente de financiamiento. (Ver Cuadro 3)

Cuadro 3
Ahorro total de la economía, 1960-1996
(porcentaje del PIB)

Año	Ahorro Total	Ahorro Interno			Ahorro Externo
		Total	Público**	Privado	
1960	17.8	15.0	4.3	10.7	2.8
1970	20.1	17.1	3.2	13.9	3.0
1980	25.6	20.5	5.9	14.6	5.0
1990	23.1	20.3	6.8	13.5	2.8
1991	23.3	18.7	6.5	12.2	4.7
1992	23.3	16.6	6.6	10.0	6.7
1993	21.0	15.1	5.1	10.0	5.9
1994	21.7	15.0	4.0	11.0	6.7
1995	19.6	19.0	4.7	14.3	0.6
1996 Θ	20.9	20.4	4.4	16.1	0.5

*Utilizando cifras nominales. Los totales pueden no sumar debido al redondeo.

**Considera la suma de la inversión fija bruta pública y el balance operacional. No considera ingresos extraordinarios por venta de empresas.

Θ Cifras preliminares.

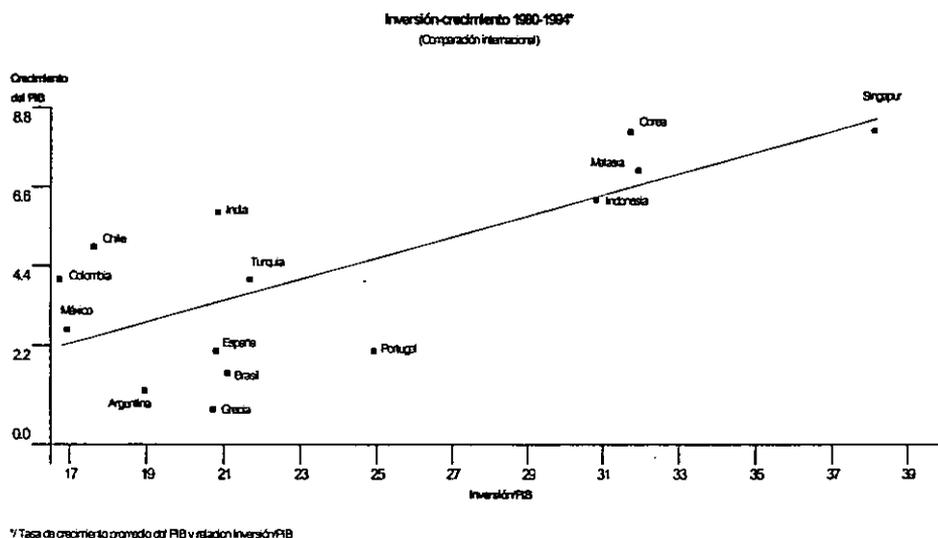
Fuente: PRONAFIDE.

Entre los años de 1995 y 1996 el ahorro interno aumentó, pasando de 15% a 20.4% del PIB. De lograr consolidar en los próximos años, ese ahorro interno e implementar una relación positiva entre ahorro, inversión y crecimiento, se podrán evitar las crisis recurrentes que ha vivido el país en los últimos veinte años. Por su parte, el ahorro de largo plazo complementará el ahorro interno, y el ahorro externo jugará un papel preponderante, que de ser controlado en cuanto a sus *fugas* de fin de sexenio, contribuirá a lograr un mayor crecimiento y desarrollo.

Actualmente, la economía se encuentra en una posición más favorable para financiar su desarrollo por medio de fuentes internas, y en eso consiste el perfil de la nueva administración pública del país: definir las políticas y estrategias para su consecución, a través de la invitación a la iniciativa privada a participar del crecimiento del país.

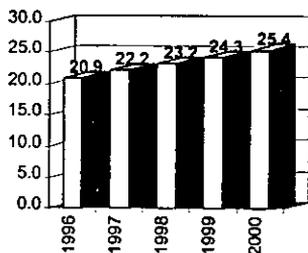
La *gráfica 3* muestra que los países pertenecientes a la OCDE con mayor crecimiento del PIB entre 1980 y 1994, presentan un cociente de Inversión/PIB de 25% para alcanzar tasas de crecimiento superiores al 5%. Estos países son Corea, Singapur, Malasia e Indonesia, países considerados como desarrollados emergentes del fin de siglo, y que basan su crecimiento en la apertura a la inversión privada tanto interna como externa.

De acuerdo con el Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1997-2000, si México logra la cifra de 25.4% de inversión como porcentaje del PIB entre 1997 y el año 2000, y si el PIB crece ese mismo año al 5.6%, se cubrirían las expectativas de empleo de las personas que anualmente se incorporan a la edad laboral. Para ello, la promoción de los servidores públicos encargados de la política económica del país, será en el sentido de incorporar más capital privado a los grandes proyectos del gobierno, en áreas tales como: infraestructura, industria, red carretera, turismo y, sin atentar a los principios soberanos determinados en la Constitución, en la industria del petróleo. (Ver Gráficas 3, 4 y 5)



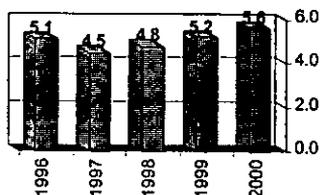
Gráfica 3. Fuente: PRONAFIDE.

Inversión
(como % del PIB)



Gráfica 4

PIB
(Crecimiento real anual)



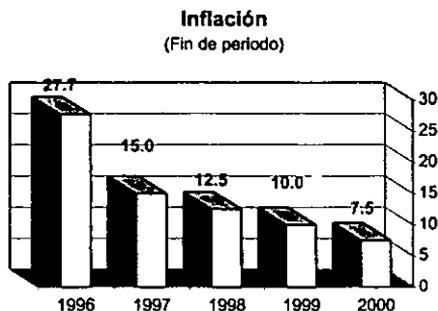
Gráfica 5

Fuente: IPADE, *PRONAFIDE*. P. 3 y 4.

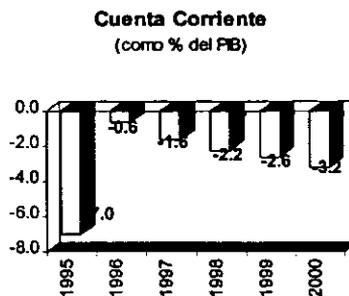
Entre algunas medidas que se sugieren para consolidar dichos índices, se encuentran seis estrategias de política económica: utilizar varios instrumentos para un sólo objetivo económico; utilizar un instrumento para cada objetivo; utilizar instrumentos proteccionistas; renunciar al uso de algunos instrumentos; ignorar el posible uso de algunos instrumentos, y poca capacidad de maniobra para el uso de determinados instrumentos.

Asimismo, para lograr captación de divisas se plantean tres opciones: exportaciones, atracción de capitales para planta productiva de exportación, y un mercado financiero atraído por tasas de interés atractivas, colocación de acciones en la bolsa de valores a corto plazo, y generar canales de distribución nacionales tanto de las importaciones, como de la producción local.

En tal razón, y de acuerdo al *PRONAFIDE*, la inflación mantendrá su tendencia decreciente y el déficit en cuenta corriente conservará un nivel manejable. Para el año 2000, se espera que la inflación sea de un sólo dígito. (Ver Gráfica 6 y 7)



Gráfica 6



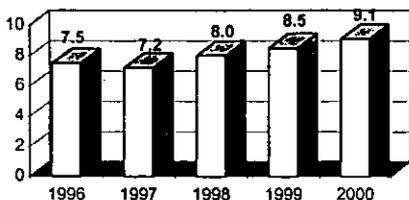
Gráfica 7

Fuente: PRONAFIDE.

No obstante, para lograr lo anterior la política fiscal estará encaminada a incrementar los ingresos tributarios y disminuir el gasto corriente, lo que significa mantener el nivel de los impuestos tales como el IVA, y no reducirlos al 12% como pretende cierta fracción de la nueva composición política del Congreso de la Unión, puesto que la riqueza de un país se encuentra precisamente en sus impuestos.

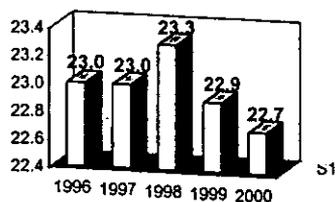
Entre las alternativas, que se presentan, se encuentra la de incorporar al sector económico informal al sistema tributario nacional, lo que contribuiría a lograr que la recaudación fiscal aumente de 7.2% del PIB en 1997 a 9.1% en el año 2000, sin considerar los ingresos tributarios provenientes del petróleo, siempre y cuando se conjugue con una disminución del gasto corriente al 22.7% del PIB en el año 2000, en comparación al 23.0% de 1996. (Ver Gráfica 8 y 9)

Ingresos Tributarios No Petroleros
(como % del PIB)



Gráfica 8

Gasto Neto Pagado
(como % del PIB)



Gráfica 9

Fuente: PRONAFIDE.

◆ **El sector bancario mexicano (sistema financiero).**

Las entidades regulatorias del sistema financiero mexicano son la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, las cuales delimitan y controlan el rumbo y comportamiento del país en la materia.

En tal razón, la desregulación financiera después de 1988, la privatización de la banca comercial en 1991-92 y la corrección del déficit del sector público, contribuyeron al dinámico crecimiento del sector privado. La intermediación financiera total creció de 30 a 50% del PIB entre 1989 y 1994; por su parte, el nivel de cartera vencida se elevó de manera continua a lo largo de los años, lo que indica que aún antes de la crisis financiera de finales de 1994, los bancos mexicanos enfrentaban serios problemas de calidad de activos.

La cartera vencida creció a partir del reemplazo de los prestatarios del sector público por prestatarios del sector privado. Aunque, según estudios que desarrolló la OCDE, esto era previsible en un inicio, por lo que fue más preocupante la proporción de los activos de baja calidad que siguió creciendo durante varios años. A partir de 1995, conforme los deudores se han visto en la imposibilidad de responder a sus obligaciones, los problemas de calidad del balance se agravaron.

El sector bancario se vio afectado por la crisis de tres maneras: *i*) la depreciación del peso, *ii*) las muy elevadas tasas de interés y la contracción de la actividad económica *iii*) la falta de liquidez en divisas extranjeras.

En términos generales, podemos señalar que el gobierno mexicano tomó medidas rápidas y eficaces para aliviar la presión sobre el sistema financiero; en este sentido, las restricciones de la tenencia de acciones se relajaron, tanto para los bancos extranjeros como para las empresas mexicanas, con el fin de atraer nuevos inversionistas y contribuir a la recapitalización de los bancos; las provisiones para facilitar la reestructuración de la deuda, permitieron a los bancos continuar sus operaciones y contribuyeron a mantener la confianza del público no deudor en el sistema financiero.

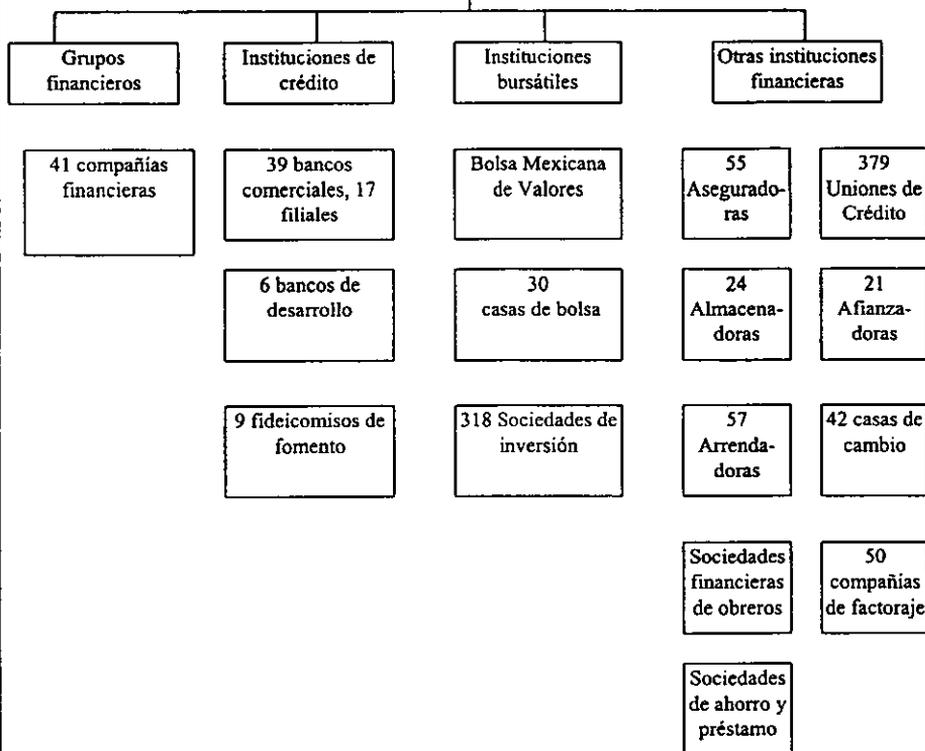
Los bancos con problemas serios de liquidez y eventualmente de insolvencia, son manejados a través del FOBAPROA, la agencia responsable de tratar el problema de insolvencia bancaria. Para julio de 1996, FOBAPROA había intervenido 11 bancos: siete tenían deficiencias de capital y el resto (Unión, Cremi y Banpais) habían sido intervenidos antes de la crisis o inmediatamente después de su inicio, por prácticas fraudulentas.

Recientemente, con la desregulación bancaria, nuevos bancos han comenzado a operar en México; a principios de 1996, existían 16 nuevos bancos mexicanos y 17 sucursales de bancos extranjeros, lo que en total representa más de 6% del total de activos del sistema financiero mexicano. (Ver Cuadro 4)

Entidades regulatorias

Secretaría de Hacienda y Crédito Público	Banco de México
Comisión Nacional Bancaria y de Valores	Comisión Nacional de Seguros y Fianzas

Instituciones Financieras



Cuadro 4. Estructura del sistema financiero mexicano. Fuente: Banco de México.

◆ Mercado de trabajo.

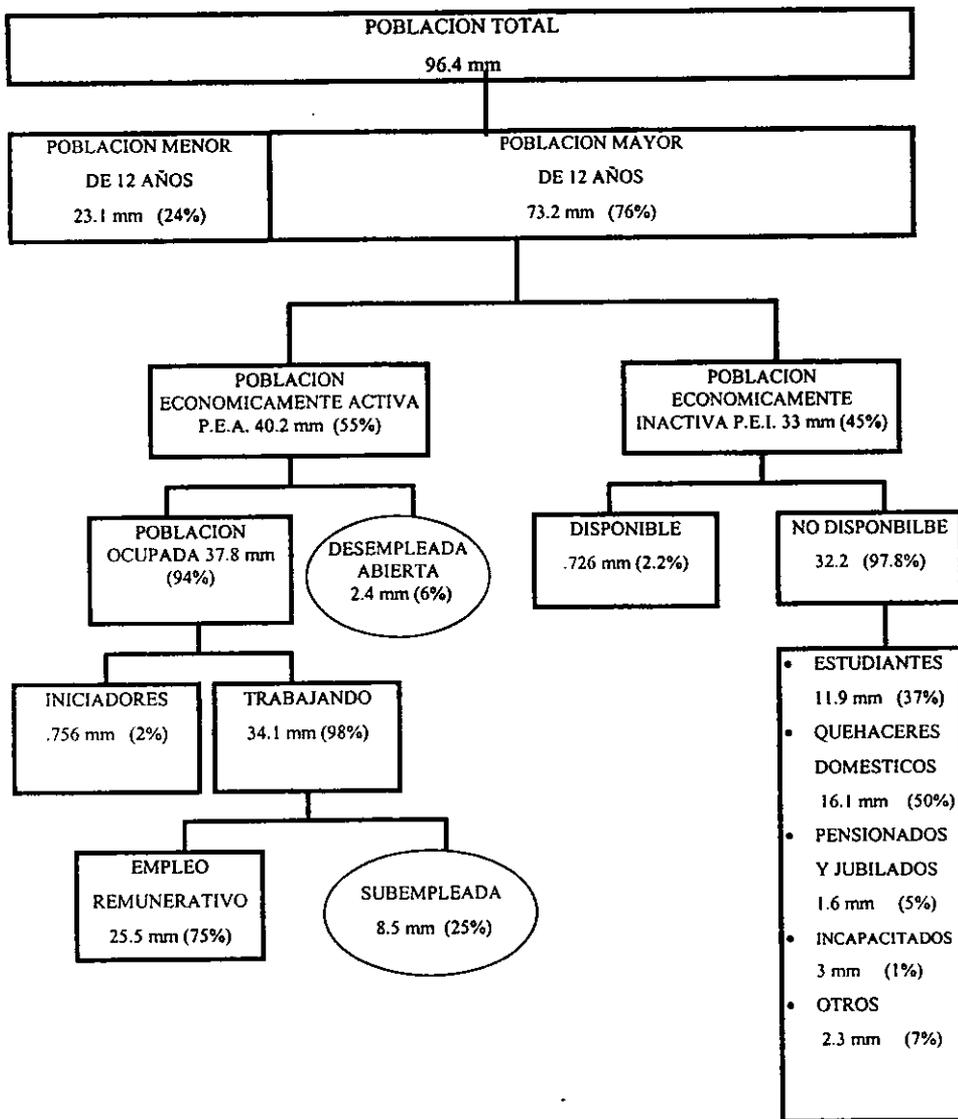
El mercado de trabajo mexicano está compuesto de tres sectores: formal, informal (ambos en áreas urbanas) y agropecuario. La economía urbana informal así como el sector rural han suministrado empleos cuando éstos han escaseado en el sector moderno. El ajuste en el mercado de trabajo se ha facilitado mediante flujos migratorios desde y hacia las áreas urbanas, dentro del país y hacia el exterior. Los salarios, así como el empleo pero a un menor nivel, han mostrado una tendencia a variar con el ciclo económico, lo cual se refleja en movimientos procíclicos de la productividad.

El tamaño creciente del sector informal presenta el riesgo de crear un círculo vicioso donde, conforme los impuestos, las contribuciones y las regulaciones se aplican sobre una base cada vez más estrecha, tienden a ser superiores de lo que serían en caso contrario, lo cual puede conducir a una mayor evasión así como a algunos desplazamientos de actividades del sector formal hacia el informal.

◆ Desempleo.

En el periodo de 1981 a 1994, la tasa de desempleo fue más baja en comparación a otros países del primer mundo. La tasa de desempleo urbano, el mejor indicador disponible del desempleo abierto, permaneció entre 2 y 5% durante casi todo el periodo entre 1981 y 1994. En dos ocasiones, después de la crisis de 1982 y 1994, la tasa de desempleo alcanzó un nivel máximo de 7%. El sector informal constituye la opción más viable de trabajo para personas con un nivel de escolaridad bajo y reducidas aspiraciones laborales.

En México, como en varios países en desarrollo, la dicotomía entre la población activa ocupada y desocupada no es clara: entre la población en general, algunos trabajan tiempo completo, otros lo hacen significativamente menos y otros más, debido a que su ingreso está por debajo del nivel de subsistencia, necesitan un segundo empleo y realizar largas jornadas de trabajo. (Ver Cuadro 5)



Cuadro 5. Población Nacional Total 1996. Fuente: *PROGRESA*. P. 3

♦ Evolución del empleo.

El rasgo característico del mercado de trabajo mexicano es el contraste entre un sector moderno cada vez más abierto a la competencia externa y las actividades informales tradicionales en gran parte dentro del sector de los no comercializables, cada vez más pronunciado a partir de 1982. El empleo se ha desplazado de los sectores agropecuario y manufacturero hacia el sector servicios y, dentro del sector manufacturero, hacia la industria maquiladora. Su crecimiento ha sido alrededor de 4% anual en promedio entre 1979 y 1988, y en 3.2% entre 1988 y 1993.

♦ Migración.

En términos generales, el ajuste del mercado de trabajo ha sido facilitado por la migración, tanto hacia los Estados Unidos como dentro de México, ya sea de carácter estacional, temporal o permanente, debido a que la población dispersa de los Estados pobres tiende a dirigirse a los Estados ricos a establecerse en municipios más poblados, con mayores servicios públicos y oportunidades de empleo.

El perfil de los mexicanos migrantes a Estados Unidos ha evolucionado con el paso del tiempo, reflejando los cambios en las condiciones de ambos países. Mientras que, en un principio, la mayoría provenía de zonas rurales y trabajaba como mano de obra estacional en el sector agrícola estadounidense, ahora provienen cada vez más de zonas urbanas y trabajan en sectores tales como los servicios, la construcción y la manufactura intensiva en mano de obra, quedándose fuera de México por períodos más largos¹⁰. Su origen geográfico se encuentra en los Estados de Jalisco, Michoacán, Guanajuato, Zacatecas, Chihuahua, Durango, Morelos, Hidalgo, Guerrero y Puebla, y se extiende a la Ciudad de México.

¹⁰ OCDE. Estudios económicos de la OCDE 1996-1997: México. 1997-

5.1.5.1. Economía Dual: Realidad Mexicana.

México es un país con dos realidades económicas y culturales diametralmente opuestas, como lo demuestra la existencia de áreas desarrolladas donde la economía de mercado funciona, y que podrían compararse con las economías de países altamente desarrollados, identificadas en siete poblaciones que tienen más de 500,000 habitantes, y otras áreas totalmente desvinculadas del progreso tecnológico y cultural, de personas que viven dispersas, en localidades que no alcanzan los 5,000 habitantes, por regla, comunidades rurales.

Apenas en los últimos 10 años se percibe un crecimiento de ciudades intermedias, que funcionan como elemento de equilibrio demográfico, al coptar dos corrientes migratorias: la población que decide salir de las tradicionales áreas altamente concentradas; y por otro lado, la población pobre y dispersa que busca lugares con infraestructura suficiente que le proporcione elementos mínimos necesarios de salud, educación y oportunidades laborales.

La economía mexicana no es un promedio entre estancamiento y desarrollo, sino dos realidades que contrastan: crecimiento y pobreza: las áreas altamente tecnificadas localizadas en las mayores concentraciones humanas y en labores agrícolas en el noroeste de la República; y las áreas estancadas, principalmente en el sur del país.

Derivado de lo anterior, se pueden realizar varias preguntas, que nos permitan lograr un balance económico cercano al equilibrio, y así determinar el equilibrio del desarrollo administrativo, y la promoción de factores que generan riqueza, los cuales mencionaré en el siguiente apartado, para incluirlos en un modelo que maneje el aspecto económico y que incluya una visión global conjuntamente con los ámbitos político y social.

No se intenta resolver el problema de *un solo golpe*, sino en un primer momento sólo tocar una realidad tangible y visible, y con base en el reconocimiento de ciertos planteamientos, que a continuación se señalan, generar el modelo de administración pública y de país que reclama la sociedad mexicana.

Dichos planteamientos que tenemos pendientes de atención se circunscriben tanto en los ámbitos económico, social y, por supuesto, en el político-administrativo, y son los siguientes:

¿Cómo se relaciona la política de gasto público con la realidad de la economía dual?
¿Dónde debe haber mayor gasto per-cápita? ¿En qué renglones debe gastarse más y en cuáles menos? ¿Qué subsidios se justifican y cuáles no? ¿Es lo mismo buscar el alivio de la pobreza, que la distribución de la riqueza? ¿Dónde se requiere mayor regulación, participación y fomento del Estado en la economía, ante esta realidad dual? ¿Hasta dónde es eficaz la empresa para aliviar la pobreza? ¿A qué plazo? ¿De qué modo la actividad del gobierno es eficaz para el alivio de la pobreza, tomando en consideración que sus recursos son escasos? ¿Qué estilos de política económica existen ante una realidad de riqueza-pobreza? ¿Para qué es eficaz la política fiscal?

Como se señaló, su reconocimiento y plena identificación permitirá establecer las bases que den soporte a una nueva visión de la administración estatal: objetiva, pero con sentido humano.

Para lograr lo anterior, cabe señalar que, existen proyecciones del sector público, en cuanto al porcentaje del PIB, para plantear un sistema estatal integral que contemple aspectos políticos, sociales y económicos, que defina un proyecto de país y así insertar el proyecto de administración, que eqidistribuya los recursos macroeconómicos entre la población. (Ver

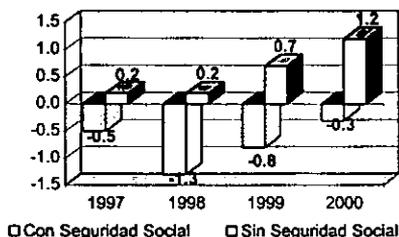
Cuadro 6)

SITUACION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO 1998-2000			
(Porcentaje del PIB)			
CONCEPTO	1998	1999	2000
Balance económico	-1.3	-0.7	-0.3
Balance no presupuestal	0.0	0.0	0.0
Balance presupuestal	-1.3	-0.7	-0.3
Ingreso presupuestal	22.0	22.2	22.4
Petroleros	8.9	8.6	8.4
Ingresos no petroleros	13.1	13.5	14.0
Gobierno Federal	9.5	10.0	10.5
Tributarios	8.0	8.5	9.1
No tributarios	1.5	1.5	1.4
Organismos y empresas	3.6	3.5	3.5
Gasto neto pagado	23.3	22.9	22.7
Programable pagado	16.3	16.1	16.0
Dif. de pagos	-0.5	-0.5	-0.5
Programable devengado	16.8	16.6	16.5
Distintos a seguridad social	16.1	15.9	15.8
Costo reforma a la seguridad social	0.7	0.7	0.7
No programable	7.0	6.8	6.7
Intereses	3.5	3.2	3.0
Otros	3.5	3.6	3.7
PARTIDAS INFORMATIVAS			
Superávit económico primario	2.3	2.5	2.8
Balance económico sin efecto de la reforma a la seguridad social	0.2	0.7	1.2

Cuadro 6. Proyección de la Finanzas del Sector Público al año 2000. Fuente: PRONAFIDE.

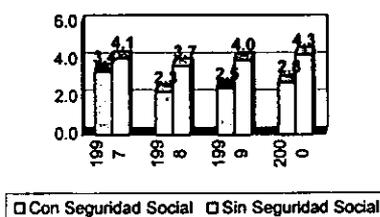
En este contexto, se espera que para el año 2000, el sector público logre un balance fiscal cercano al equilibrio. (Ver Gráficas 10 y 11)

Balance Público
(como % del PIB)



Gráfica 10

Balance Primario
(como % del PIB)



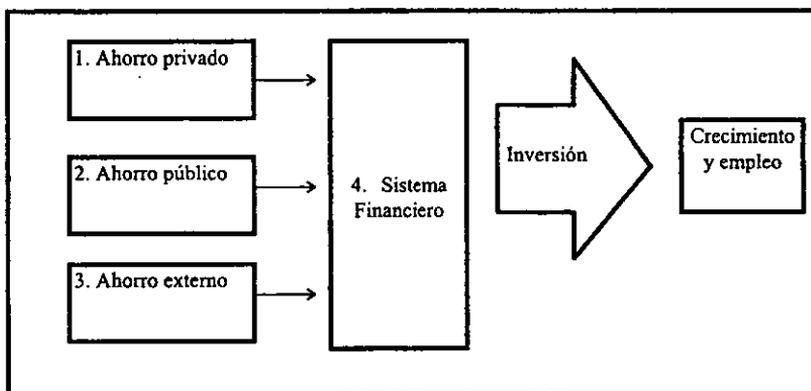
Gráfica 11

Fuente: PRONAFIDE

En tal razón, es urgente fortalecer las fuentes de financiamiento internas de la inversión y promover el ahorro externo únicamente como complemento del ahorro interno, para así evitar incurrir en crisis financieras similares a las experimentadas.

Las estrategias de financiamiento se orientan a generar los recursos suficientes con el fin de alcanzar niveles de inversión superiores al 25% del PIB para el año 2000, bajo un ambiente de estabilidad macroeconómica y política; no obstante, como se ha dicho reiteradamente, se debe fortalecer principalmente las fuentes internas de financiamiento. (Ver Cuadro 7)

El incremento del ahorro en el sector privado se circunscribe bajo tres elementos fundamentales: nuevo sistema de pensiones, acciones para promover el ahorro popular, y política fiscal promotora del ahorro e inversión del sector privado, incrementándose del 16.1% en 1996 a 17.7% en el año 2000. El ahorro público implica un considerable esfuerzo fiscal, debido a los costos asociados a la reforma del sistema de pensiones, así como a los programas de saneamiento financiero y apoyo a deudores.



Cuadro 7. Transformación del ahorro para generar crecimiento y empleo. Fuente: PRONAFIDE

Los resultados fiscales permitirán un gasto creciente, bajo la conducción del aparato administrativo público, en diversos sectores, tales como: infraestructura productiva, educación y capacitación, salud, vivienda y en el combate a la pobreza.

5.2. Factores determinantes de la riqueza.

La riqueza no es algo estático sino dinámico, que se deriva de la capacidad para producir bienes y servicios, existen factores productivos clásicos reconocidos como cruciales en su generación, y que es menester identificar, para que su ubicación produzca una mayor conciencia del rumbo que se debe impulsar en el servicio público y sus prestadores. Estos son:

- 1) **Educación y adiestramiento.** La población económicamente activa debe adquirir estas aptitudes que le permiten desempeñar un trabajo suficientemente remunerador.

- 2) **Tecnología para los procesos productivos.** Se refiere a maquinaria, equipo de fábricas, al modo de establecer y operar canales de distribución y comercio, así como al adiestramiento eficaz de personas para desempeñar actividades técnicas particulares.

- 3) **Inversiones en activos fijos e infraestructura.** Estas generalmente acompañan a la tecnología.

- 4) **Capacidad para promover y organizar la actividad productiva** de los recursos productivos, tanto humanos como materiales. Estas habilidades directivas se aprenden con la práctica y hay procesos educativos que las perfeccionan y tienen que ver más con habilidades y valores humanos que con conocimientos técnicos o científicos. Exige capacidades fundamentales para motivar a las personas y para trabajar en armonía con otros.

- 5) **Estabilidad política y paz social** que permitan y estimulen la capacidad creativa y productiva de los individuos, El medio debe proyectar un ambiente de confianza en autoridades en el futuro del país, seguridad personal y patrimonial.

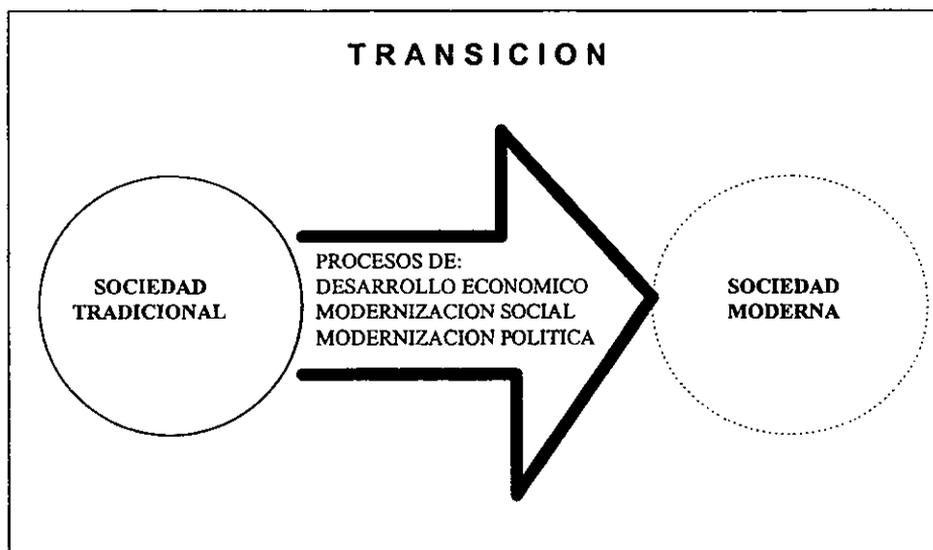
Hay otros factores que propician la creación de riqueza pero de menor impacto social, en comparación con los señalados.

5.2.1. Proceso de modernización (estrategias).

Realizado el diagnóstico de la situación que priva en México en cuanto a su administración, los ámbitos político, social y económico, así como identificados los factores que puedan generar riqueza y algunas ideas para su consolidación por parte del sector público, quiero abordar algunas estrategias que posibilitarán el acceso a la modernización de nuestro país,

en donde queda claro que el órgano conductor de su establecimiento lo será el aparato público y sus ejecutantes, los propios administradores públicos.

Así pues, algunos estudiosos señalan que el proceso de modernización implica un cambio importante tanto en el contenido como en la extensión de la participación, entendida como un conjunto de acciones que lleva a cabo una persona dentro de la sociedad, lo que trae como consecuencia un cambio asistencial en los roles que las personas desempeñaban y el surgimiento de nuevos roles en función de las nuevas estructuras sociales que se establecen¹¹. (Ver Cuadro 8)



Cuadro 8. Procesos de transición a la modernización.

¹¹ Lezama, José Luis. *Sociedad, Espacio y Población*. Documentos de Docencia núm 5. COLMEX. México, 1991. P.p. 154-155.

5.2.2. Procesos implícitos en la modernización.

La conjunción de los procesos implícitos de la modernización: secularización, desarrollo económico, desarrollo político y modernización social, permite la ascensión de un país de cierto nivel de desarrollo a otro mayor, en la medida que se emplea y crea cada una de sus variables. Las características de estos procesos son las siguientes:

➔ **Procesos de secularización** de la ciencia, la tecnología y la economía como condición previa para el tránsito de la sociedad tradicional a la moderna, que implique un mayor empleo de energía y una mayor capacidad productiva; se refleja a través de:

- Cambio de la estructura normativa predominante, base de la acción social y de las actividades internalizadas.
- Crecimiento de la acción electiva.
- Disminución de la acción prescriptiva.
- Especialización creciente de las instituciones.
- Aparición de sistemas valorativos específicos y relativamente autónomos para cada esfera institucional.

➔ **Proceso de desarrollo económico**, es decir, cambios estructurales en la economía que conducen al llamado proceso de crecimiento autosostenido. El tipo ideal de economía desarrollada o moderna debe reunir aspectos tales como:

- Empleo de fuentes de energía de alto potencial y de tecnología de alta eficiencia en todas las ramas de la actividad económica.
- Existencia de mecanismos institucionales y humanos que absorban y generen cambios tecnológicos y organizaciones que dinamicen la economía cuando los que existen en un momento dado lleguen a su máximo rendimiento.
- Diversificación de la producción.

- Predominio de la producción industrial sobre la primaria.
- Una combinación adecuada de industrias de capital e industrias de bienes de consumo.
- Mayor tasa de inversión en relación al producto nacional.
- Alta productividad per cápita.
- Predominio de las actividades intensivas en capital, sobre los procesos intensivos en trabajo.
- Mayor independencia del comercio exterior en relación al producto bruto nacional.
- Distribución más igualitaria del producto.

➔ Proceso de **desarrollo político**, que de acuerdo a la teoría de la modernización presenta las siguientes condiciones:

- a. Organización racional del Estado.
- b. Capacidad de originar y absorber los cambios estructurales en las esferas económica, política y social manteniendo la integración.
- c. Participación política de toda o la mayoría de la población adulta. Además debe existir:
 - Madurez como Estado Nacional.
 - Identificación nacional.
 - Estabilidad.

➔ Modernización social, la cual se describe a través de los siguientes subprocesos:

- a. Movilización social de una creciente proporción de población.
- b. Urbanización en tanto concentración demográfica.
- c. Disminución de la mortalidad y natalidad.

- d. Cambios en la infraestructura familiar, en las relaciones internas de la familia y en los grupos de parentesco.
- e. Cambios en la comunidad local y nacional.
- f. Cambios en las comunicaciones.
- g. Cambios en el sistema de estratificación.
 - Reducción de los estratos intermedios tradicionales.
 - Expansión de los estratos medios modernos.
 - Cambios en la naturaleza de las diferentes distancias entre estratos y surgimiento de un continuo de estratificación.
 - Aumento de la movilidad de intercambio.
 - Aumento de la movilidad estructural (de transición).
 - Emergencia de una movilidad permanente (continua ascensión ocupacional y transferencia de símbolos de arriba hacia abajo).
- h. Cambios en el alcance y formas de participación.
 - Extensión de los derechos civiles y sociales a los estratos más bajos.
 - Extensión de las formas modernas de consumo a estos grupos de trabajo.
 - Extensión de la educación y el aumento de la participación de la unidad nacional.
- i. Cambios en instituciones como la Iglesia, formas de diversión, etc.
- j. Reducción de las diferencias de todo tipo entre los estratos, los grupos sociales, lo rural y urbano, y entre regiones¹².

5.2.3. Metodología y estrategia de la modernización.

Metodología y estrategia son dos aspectos de la modernización tan entrelazados, que deben ser tratados al mismo tiempo. La metodología es parte de la estrategia, o por lo menos determina hasta cierto punto la manera o formas de encarar el problema en el desarrollo de la estrategia.

¹² *Idem.* P.p. 159-163.

El proceso de planeamiento sistemático y ordenado de modernización publicado desde 1973 por las Naciones Unidas señala cinco fases fundamentales para el establecimiento de una metodología que visualice y permita el proceso de modernización:

- *La primera fase es la identificación del problema, que comprende el reconocimiento de la necesidad de la reforma y la decisión de las autoridades competentes para realizarla. La motivación para la reforma es un elemento crucial en esta fase así como durante todo el proceso, desde su concepción inicial hasta su implementación y evaluación.*
- *La segunda fase consiste en la recolección de datos para la identificación de las variables del problema. Esta fase requiere, de facto, un esfuerzo sistemático y puede utilizar una combinación de los más variados medios, tales como investigación especial basada en una metodología estricta, la revisión de la literatura sobre el asunto, entrevistas con autoridades y personalidades, entre otros.*
- *En la tercera fase, la amplitud, el contenido y los objetivos específicos de la modernización son definidos y formuladas las alternativas de acción, con los argumentos pertinentes a favor o en contra de cada alternativa.*
- *La cuarta fase es la crucial de actuar, de tomar las decisiones relacionadas con la reforma. Esta es, por excelencia, la fase política del proceso de modernización en la cual la obtención de apoyo es el punto central.*
- *La quinta y última fase es la de implementación. Durante su transcurso, las soluciones institucionales deberán surgir para alcanzar la reforma ¹³.*

En lo referente a la estrategia de modernización, se puede precisar que todas las variables del proceso de modernización deben ser conocidas y se debe elaborar un ⁶ balance factible,

¹³ Idem. p. 194

así no haya reglas preestablecidas para conseguir el mencionado balance. La selección del modelo a ser utilizado en la reforma es otro componente crítico de la estrategia, pero no al punto de conservar anacronismos consolidados en la práctica. La perspectiva temporal es otro factor. Es imperativo que cierto grado de paciencia y tolerancia esté presente en lo que se refiere a los resultados que se pretendan, desde que los gobiernos en los países en desarrollo no siempre están capacitados para absorber inmediatamente los cambios y principios de la modernización. **Evitar las soluciones simétricas para situaciones y regiones socioeconómicas diferentes** es también recomendable, como un componente estratégico que se refleja en la implementación.

La amplitud de la modernización es un componente igualmente crítico de la estrategia general. Sí, por un lado, una reforma amplia puede revelarse difícil porque muchos intereses son afectados, por otro, un esfuerzo parcial puede perderse por falta de acciones complementarias esenciales; por ejemplo: establecer un sistema de carrera administrativa de acuerdo con los principios modernos en los gobiernos federales y locales, o ampliar las responsabilidades de los municipios, pueden no lograr éxito si las soluciones financieras adecuadas no son adoptadas para fortalecer ese aspecto del gobierno local. No es fácil formular directrices para el desenvolvimiento de un modelo exitoso de estrategia para la modernización administrativa en sus tres niveles: central, estatal y municipal. El camino más próximo para llegar a un modelo sería estudiar y medir cuidadosamente el impacto de las diferentes variables involucradas y usar la imaginación y la astucia en la combinación de los factores e ir desarrollando una estrategia viable de acción.

Algún tipo de estrategia, explícita o subyacente, está siempre presente en la acción de los principales actores empeñados en un evento político significativo. En el aspecto municipal, el componente estratégico de reforma en América Latina ha sido, por excelencia, la creación de instituciones de desarrollo municipal con un fuerte énfasis en el crédito. México retoma el interés por el municipio, no había intentado reformas municipales desde la revolución de 1910, dando atención a programas de crédito y de desarrollo local, incluso

subnacional (Estado) a través de lo que actualmente se conoce como el replanteamiento de la federalización.

Con relación a la modernización, la estrategia adoptada por la mayor parte de los países está principalmente asociada al crédito municipal. La demanda de crédito es mucho más elevada que la de asistencia técnica. Los institutos y programas de desarrollo municipal han descubierto que algunas condiciones, bajo la forma de asistencia técnica, pueden ser incluidas en cierto préstamos, especialmente por la expectativa de que el proyecto para el cual el préstamo es concedido, se pueda beneficiar con la asistencia técnica y, por consiguiente, contribuir a disminuir los riesgos de operación financiera. Sin la asistencia técnica, la mayor parte de las municipalidades no puede: a) fortalecer sus poderes tributarios y hacer buen uso de sus otras fuentes de ingresos, limitando así su capacidad de endeudamiento; b) mejorar su capacidad administrativa general, reduciendo así los costos y tornándose más solvente; y c) operar con mayor eficiencia los servicios financiados por la institución y, por consiguiente, obtener mayores ingresos.

◆ Implementación.

La implementación de una reforma o el esfuerzo de modernización, depende básicamente de dos factores: a) adecuación de los objetivos de la reforma o modernización a las condiciones vigentes en el país, problema que está íntimamente relacionado con la estrategia y la metodología adoptadas en el proceso de reforma y, b) el alcance y contenido de la reforma o del esquema de modernización.

La implementación es, por lo general, de responsabilidad de muchas entidades gubernamentales. Entre tanto, en algunos países del continente donde instituciones municipales de desarrollo fueron establecidas, la responsabilidad principal por la implementación de esfuerzos de reforma y modernización recae sobre ellas. Para este fin se valen de varios tipos de acción: a) otorgando crédito y dando asistencia técnica a las

municipalidades; b) sirviendo como intermediarias entre los gobernantes locales y otras entidades nacionales -y en algunos casos, internacionales- para procurarles la asistencia a esas entidades; c) sirviendo como vigilantes de los principios básicos de la reforma, especialmente de aquéllos relacionados con la protección de la autonomía y las prerrogativas municipales; d) sirviendo de voceros, por decirlo de alguna manera, de los intereses municipales.

Los problemas de implementación son de diversos tipos. Algunos residen en la naturaleza, contenido, metodología y estrategia de los esfuerzos de modernización; otros, en la falta de recursos financieros y humanos adecuados de las agencias implementadoras; y algunos otros, en la incapacidad de los gobiernos para absorber los objetivos y procesos de la reforma y modernización.

Las dificultades políticas generalmente participan de todos los tipos de problemas anteriormente mencionados. Las reformas de amplio alcance tienden a ser de más difícil implementación, a menos que una perspectiva temporal adecuada sea aceptada por quienes evalúan el esfuerzo de la reforma. Las reformas han sido amplias en ciertos países, sin embargo, con frecuencia los gobiernos centrales simplemente no se interesan por reformas más profundas, simplemente por su apatía a una responsabilidad mayor o por el exceso del control central, entre otras razones.

Otra dificultad en la implementación de la modernización, es la poca capacidad de endeudamiento de los municipios, especialmente de los pequeños. En la mayor parte de los casos, esto es debido a la base financiera limitada de los gobiernos locales, pero su inhabilidad para someter estudios de factibilidad y proyectos bien elaborados, son también una queja común de muchas instituciones de desarrollo municipal. Ante esto, proporcionar asistencia técnica a las municipalidades es la solución viable, dado que muchos no pueden mantener especialistas para preparar sus estudios y proyectos. Problema semejante en algunos países es la gran dificultad legal y burocrática para lograr la concesión de crédito a los municipios.

En cuanto a asistencia técnica, las dificultades principales son de dos órdenes: es menos atractiva a los gobiernos locales y a las instituciones municipales de desarrollo que también mantienen un programa de crédito -por lo menos en algunos casos-; y, segundo, la falta de personal, experiencia, métodos adecuados y estrategias de las instituciones que prestan este tipo de servicio.

♦ **La capacitación como estrategia de modernización.**

La capacitación es un factor clave para el proceso de modernización, sobre todo en la fase de implementación. Esta debe considerar no solamente los aspectos cognoscitivos, sino también los que resultan de resistencias a los cambios que se necesita introducir para modernizar los gobiernos, sean federales o locales. Esto es, no basta fijarse en la transmisión de nuevos conocimientos, técnicas y procedimientos, sino desarrollar en los responsables activos y pasivos de la implementación, actitudes que permitan la aceptación y aplicación de los conocimientos transmitidos.

El reconocimiento de la importancia de la capacitación como estrategia de modernización, está presente en aquellas instituciones que de alguna forma han contribuido o siguen contribuyendo para fortalecer la figura del municipio en América Latina y en otros países del mundo.

Este reto implica que las instituciones de crédito y asesoría municipal, que surjan para tal efecto, incluyan la capacitación en mayor o menor grado entre sus actividades, pues con ello contribuirán a reconocer que es conveniente y seguro para el éxito de las operaciones crediticias el capacitar a los municipios, para administrar correctamente los recursos que les son prestados o regalados a fondo perdido.

◆ Evaluación y resultados.

La evaluación de un esfuerzo de tal importancia y consecuencias, como es la modernización administrativa -de lo federal a lo municipal-, debe ser parte del proceso de reforma y debe ser hecha permanente y sistemáticamente con el fin de proveer el **feed-back** para revisiones y ajustes, pues el esfuerzo de la reforma no debe ser visto como estático, sino como un ejercicio dinámico y continuo.

5.3. Lineamientos del Nuevo Modelo de Actuación Estatal.

La administración pública tiene la responsabilidad de generar un cambio estructural en sus funciones y responsabilidades, tales como proveer de servicios básicos a la población, suministrar los insumos energéticos e industriales básicos a la planta productiva, intervenir en la construcción y mantenimiento de infraestructura, en la regulación y promoción de numerosas actividades económicas realizadas por los particulares, así como propiciar en la medida de lo posible la generación de un número significativo de empleos, para que el país aspire a tipificarse como desarrollado: económica, política, cultural y socialmente, así como para acceder a la modernización, tal como ya se especificó en apartados anteriores.

El sentido del cambio en la administración pública debe partir del análisis de dos ámbitos determinantes: por un parte el contexto internacional, que manifiesta un permanente proceso de evolución y mejoramiento de los mecanismos para administrar y promover el desarrollo de sus países, utilizando su aparato administrativo como un instrumento estratégico para otorgar mayor competitividad a sus economías y mejorar su desempeño, impulsar a su sector productivo, y promover la participación de la sociedad en las decisiones y evaluación de la gestión pública.

Por otra parte, en el contexto nacional se cuenta con una sociedad más informada, más participativa y más crítica, que reclama con mayor vehemencia la mejora permanente de los servicios gubernamentales, mayor transparencia y honestidad en el uso de los recursos

públicos, una rendición de cuentas más completas, con una amplia difusión, y una actitud de los servidores públicos más orientada hacia la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía¹⁴.

La evolución de las sociedades del mundo, en particular la sociedad mexicana, exige una continua renovación de los gobiernos en la atención eficiente, efectiva y oportuna de sus diversas necesidades. La modernización de la administración pública se fortalecerá en la medida que se escuchen las opiniones y sugerencias de la población, al mismo tiempo que se desarrolle y fortalezca el Estado de derecho, que elimine la subjetividad en la autoridad y haga entendibles los derechos de los ciudadanos.

La situación económica y financiera en el ámbito nacional demanda una mayor racionalidad en el ejercicio presupuestal, una atención permanente a las dimensiones y al costo de las estructuras administrativas, así como una asignación y administración de recursos públicos efectiva y en tiempo.

Por tanto, se requiere un cambio radical en la manera misma de administrar y prestar los servicios públicos. Es necesario replantear cómo mejorar la cobertura, calidad y efectividad de dichos servicios en términos del costo social que supone la deficiencia en su funcionamiento, así como definir los campos en que se deben promover incentivos a la actividad de los particulares para lograr la flexibilidad que deben tener las dependencias y entidades del sector público para responder a circunstancias cambiantes. Con ello, se fortalecerá su capacidad de adaptación continua a las necesidades de la población y a las transformaciones que se gestan a nivel mundial.

En suma, los cambios que la sociedad demanda de la administración pública requieren del inicio, sin demora, de una profunda renovación orientada a promover nuevas actitudes, vencer inercias y atender el rezago generado que reclama atención urgente; cambios generados efectivamente por la administración pública, como promotor de los mismos, pero

¹⁴ SECODAM. Programa de modernización de la administración pública 1995-2000.

contemplados como un binomio concluyente de participación con la sociedad a quien se dirige.

Los elementos para el Nuevo Modelo de Administración Pública en México (NMAPM) distinguen criterios para cumplir con los principios constitucionales y lograr una mayor comunicación entre la administración pública y la población; este modelo se sustenta en una concepción auténtica de servicio a la comunidad y de responsabilidad del servidor público, pero de la misma manera promueve y exige una mayor participación de la sociedad en la definición, desarrollo y control de la gestión pública, y en la medición sistemática y directa de los servicios.

De acuerdo con el análisis histórico realizado y en consideración al método sociohistórico de Khun, podemos afirmar que el proceso de reestructuración de la administración pública no debe verse circunscrito al ámbito de su naturaleza propia, sino que debe ser extensivo a la sociedad, para así participar conjuntamente en el proceso de revisión del papel que debe desempeñar el sector público del futuro para satisfacer las demandas crecientes de la población. En este sentido, es necesario establecer criterios para la implementación de líneas de acción que permitan atacar el problema del cambio administrativo del sector público.

Propongo algunas ideas generales y algunas líneas de acción en la dirección de este nuevo delineamiento organizacional y el objetivo del tópico final de la presente tesis.

Un nuevo modelo de actuación estatal en México debe tener como paradigmas los principales índices de desarrollo en el ámbito de la modernidad para hacer más nítida y clara la visión de lo que se persigue, que implique el *porvenir* de la Administración Pública Federal y contener los siguientes componentes esenciales:

- ♦ La modernización de la administración pública a través de los distintos niveles de gobierno.

- ◆ La diversificación de los canales de delegación de los servicios públicos y la redefinición de los encargos federativos.

- ◆ La modernización de los mecanismos de control y seguimiento de los asuntos del gobierno y su administración.

La conjunción de esos componentes con los analizados en el capítulo anterior, específicamente: participación y atención ciudadana; descentralización y/o desconcentración administrativa; medición y evaluación de la gestión pública; dignificación, profesionalización y ética del servidor público; simplificación y adecuación del marco normativo; y, creación de modelos de desarrollo regional propiamente administrativos permitirán establecer las pautas para el NMAPM, esto debido a que aparentemente los modelos administrativos se encuentran en crisis y su nueva visión deberá enfocar criterios tales como la sustentabilidad en el desarrollo e, incluso, la ecología política, como concepto globalizante de las ideas ecológicas de la actualidad y de la acción política en cuanto a fines.

5.3.1. La modernización de la administración pública a través de los distintos niveles de gobierno.

La modernización de los niveles de gobierno: federal, estatal y municipal se entiende como la constante adecuación de su estructura básica, de sus poderes y funciones, de su organización interna y de sus procedimientos operativos, a las necesidades de las comunidades a que sirven y al cumplimiento de un papel consecuente en el proceso de desarrollo nacional.

La modernización es un proceso continuo, dinámico, que nunca se completa enteramente, pues sólo así se pueden mantener a los gobiernos en condiciones de responder a las siempre cambiantes condiciones de orden social, económico, político y tecnológico que los afectan¹⁵.

Los imperativos que conlleva implícita la modernización en cuanto proceso de reestructuración del aparato administrativo del Estado son de dos tipos: generales y estructurales.

1. Imperativos generales.

- ▲ La adecuación de las funciones y actividades gubernamentales en el nuevo orden económico internacional.
- ▲ La creciente urbanización impone cambios cualitativos en las funciones, la organización, los métodos, los procesos y el desempeño ético de los gobiernos.
- ▲ El crecimiento de las ciudades impone la descentralización administrativa como un imperativo de eficiencia y eficacia de la acción gubernamental, además de propiciar la participación ciudadana en la gestión de la administración.

El centralismo tradicional concentra poderes en los órganos y estructuras centrales del gobierno, lo que no significa que éstos abduquen de los poderes que le son propios en la formulación de las políticas generales de coordinación y de control, sino que se busque más agilidad y se acerquen más a las necesidades de la población a través de los mecanismos de la descentralización administrativa.

¹⁵ Lordelli, Giano y Martínez Tapia, Alfonso. *Modernización de los gobiernos locales en América Latina*. En: *Estructura Administrativa en América Latina*. p. 185

La pasividad de otros tiempos está cediendo a reivindicaciones por la ampliación de la gama de servicios públicos disponibles y por estándares cada vez más altos en la prestación de esos servicios; asimismo, la elevación de las aspiraciones populares se constituye como una **precondición indispensable** para la introducción de cambios sociales y estructurales sin los cuales no se puede elevar la calidad de vida o superar el subdesarrollo; **modernizar**, en consecuencia, es servir a propósitos superiores

La demanda por la participación ciudadana en el gobierno ya no se limita a la simple participación en comicios para elegir a los titulares de cargos públicos, sino que cada vez más la gente quiere ser llamada a participar en el proceso mismo de formulación e implementación de las políticas públicas que afectan a sus vidas como ciudadanos de determinada comunidad. La distancia entre los ciudadanos y el gobierno justifica más aún la búsqueda de formas participativas, si se quiere evitar que las políticas públicas se formulen y se implementen solamente a través de las instituciones tradicionales del poder.

*La verdadera participación popular ha de entenderse como un proceso libre de toda manipulación por los centros establecidos del poder*¹⁶. Siempre que la manipulación ocurre, se revela la falsedad de la experiencia y su fracaso como medio de expresión de la verdadera voluntad popular.

2. Imperativos Estructurales.

En México, urge modernizar aspectos que permitan al gobierno en sus tres niveles: central, estatal y municipal, acceder a nuevos patrones de comportamiento y al establecimiento de un nuevo paradigma de la administración pública, que posibilite un accionar más comprometido de las estructuras administrativas con el desarrollo nacional. En este sentido se puede hablar de un **cuadro patológico** del servicio público, caracterizado por varios síndromes que urge identificar para establecer las políticas adecuadas para su solución. Los principales síndromes identificados, y que hay que erradicar, son los siguientes:

¹⁶ *Idem.* p. 187

a) **Síndrome del centralismo.** A grandes rasgos, como varios autores lo han señalado, el centralismo imperante ha privado a los gobiernos estatales y municipales, principalmente a éste último, de desarrollar un papel consecuente en el sistema gubernamental, como formulador e implementador de políticas públicas locales, como prestador de servicios y como vocero de la comunidad junto a las esferas superiores del gobierno, limitándolo a un simple *status* determinado por la ley, con la consecuente definición de espectador, o bien, de actor estático; es decir la posición está establecida constitucionalmente, pero el papel o rol, que debería ser dinámico, está predeterminado al juego implementado en las instancias superiores.

No importa que las leyes o la misma constitución nacional asignen a los municipios una serie de facultades que les dé una posición que parece relevante en el sistema político-gubernamental. La *posición* es un concepto estático, en tanto que el *papel* es un concepto de comportamiento dinámico. El problema consiste en dotar a los gobiernos y estructuras locales de las condiciones que les permitan ejercer eficazmente las potestades que formalmente detentan. Resolverlo implica, reducir el grado de centralismo del sistema político-administrativo gubernamental y reconocer al municipio su autonomía política, financiera y administrativa. Una medida modernizadora será darles un papel de relieve como agentes de desarrollo, verdaderos actores del escenario público que exige la sociedad.

b) **Síndrome del anacronismo.** Los arcaísmos en los gobiernos impiden su eficaz funcionamiento. En nuestro país, persisten estructuras coloniales que a su vez han sido importadas de la metrópoli y que conservan sus características medievales. El síndrome del anacronismo se manifiesta por una legislación absolutista, mayoritaria y dominante; la ausencia de ideas innovadoras en la configuración del régimen; la persistencia de las funciones judiciales y policiales en el Poder Ejecutivo, así como las atribuciones excesivas del titular de este Poder.

c) **Síndrome del fraccionamiento del poder.** Se manifiesta por el fraccionamiento de las funciones ejecutivas divididas entre el Presidente y Secretarios de Estado en el nivel central, entre el Gobernador y secretarios en el nivel estatal y, entre alcalde, cabildo, tesorero y otras autoridades con autonomía propia, lo que contribuye a componer un cuadro disfuncional marcado por la inacción administrativa, la ambigüedad, la irresponsabilidad y la falta de coordinación.

d) **Síndrome de la inestabilidad administrativa.** Sus síntomas son la ausencia de profesionalismo, carreras y capacitación en la administración municipal, resultado del caciquismo y de la dependencia política del municipio en relación con las esferas superiores.

e) **Síndrome de la simetría.** Se manifiesta en el tratamiento uniforme de problemas en todos los Estados miembros y municipios del país, exceptuándose la capital, sin tener en cuenta las grandes disparidades existentes entre ellos en materia de población, territorio y base económica.

f) **Síndrome de la planificación unívoca.** La planificación se ha limitado históricamente al gobierno central y ha sido eminentemente sectorial; ha faltado una dimensión espacial urbana, a pesar de la gran tendencia hacia la urbanización y del impacto de ésta sobre las ciudades.

g) **Síndrome de la desmunicipalización.** Es frecuente la transferencia a entes autónomos del gobierno central o estatal, de funciones típicamente municipales, como agua potable, alcantarillado, abastecimiento alimentario, servicio telefónico, sin que se compense esta pérdida de substancia de los gobiernos municipales con la adjudicación de otras funciones. *En nombre de la eficiencia resultante de economías de escala, se simplifica excesivamente el proceso de repartición de funciones entre los niveles gubernamentales, sin tener en cuenta que hay criterios que permiten soluciones que garantizan la eficiencia*

sin que los municipios sean privados de participar en la prestación de aquellos servicios en segmentos o etapas que puedan manejar adecuadamente ¹⁷.

h) Síndrome de la abdicación. Son frecuentes las omisiones de instancias públicas regionales y del municipio en lo que respecta al ejercicio de sus potestades, así sea por no tener recursos financieros, humanos o materiales; o bien por simple comodidad, la mayoría de las entidades y los municipios desatiende sus obligaciones y placenteramente las dirige hacia otra esfera del gobierno en la prestación de los servicios públicos de carácter netamente local. Abdicando de los poderes que posee, en lugar de buscar su consolidación y ampliación, las estructuras estatales y los gobiernos municipales alimentan las tendencias centralistas que son las mismas que lo debilitan como órgano autónomo de gobierno y disminuyen su papel. En cambio, en países desarrollados, como Francia, la comuna equivalente al municipio, es el motor del modelo económico y del sistema político-administrativo.

i) Síndrome de la dependencia financiera. La mayoría de las instituciones de nivel estatal o regional así como los municipios, normados desde el centro, no tienen un papel relevante en el sistema gubernamental del país en materia financiera. El gobierno central les atribuye una base de ingresos adecuada, según su criterio, constituida por fuentes tributarias propias o, a través de la participación de los municipios en el producto de los tributos de las esferas superiores. La dependencia financiera está íntimamente asociada al síndrome del centralismo. Los gobiernos centrales limitan al extremo la competencia de las otras esferas por los recursos fiscales disponibles, entre las razones que argumentan: la incapacidad de las dependencias estatales y los municipios para manejar ingresos más voluminosos; sin embargo, no hacen nada para capacitarlos en asumir esa responsabilidad.

j) Síndrome del control. Los municipios y órganos desconcentrados adolecen de un excesivo control por parte de los gobiernos centrales -control administrativo y muchas veces político-. En la raíz de este síndrome están el centralismo, la tradición colonial de

¹⁷ *Idem.* p. 189

desconfianza de la metrópoli hacia los servidores de sus dominios en ultramar, el anacronismo de las formas de control, sobre todo de aquel que ejercen los órganos fiscalizadores de la República, la tendencia a la aplicación uniforme de leyes en todo el territorio, la arrogancia del poder central, la incapacidad de los órganos estatales y del municipio a oponerse al poder omnipotente del gobierno central, la línea de comportamiento de los funcionarios locales despilfarrando por línea el erario público, cuando se sabe que éstos están mucho más bajo el escrutinio de la ciudadanía que en las esferas superiores, debido a la proximidad mayor entre gobernantes y gobernados a nivel local, entre autoridad y sociedad.

➔ **Propuestas para la corrección del cuadro patológico.**

◆ **Descentralización.**

Como ya se señaló, la tendencia unitaria típica de la mayoría de los Estados de la región ha sido centralizadora, debido a influencias de índole económica, como la indivisibilidad de escala de ciertas decisiones y políticas. Entre las críticas al centralismo se encuentran el que las decisiones escapan a la esfera de acción de los afectados, pasando a depender de la burocracia central, inaccesible dado su aislamiento y distancia. En tal razón, se postula la descentralización como la política que tiende a vincular la democracia política con la eficacia administrativa, es decir, incentivar la participación ciudadana y otorgarle injerencia en campos y decisiones que les conciernen directamente.

Sus **ventajas** radican en generar mayor consenso social y permitir el control de las burocracias, debido al espacio territorial más pequeño en la toma de una decisión y el número de personas implicadas en su proceso; sus **desventajas** serían la variación en los estándares de provisión de los servicios entre diferentes zonas con peculiaridades semejantes, así como facilitar oligarquías y cacicazgos locales.

La administración estatal tiene las ventajas de sus inconvenientes. Delante de sus leyes, sus reglamentos, sus costumbres, su discreción, el usuario experimenta un sentimiento que se parece al temor. La administración local tiene el inconveniente de sus ventajas. Delante de una administración que le conoce demasiado bien, pues nada de lo que hace se le escapa finalmente, el usuario siente la desconfianza y la duda de su objetividad¹⁸.

◆ **Municipalización.**

La municipalización, como vía para la descentralización y también para la desburocratización, busca el desarrollo del ciudadano para que sea tratado como tal y no como súbdito del gobierno. Se pretende alcanzar un proceso participativo, actuante y organizado en grupos. Ello puede no ser fácil de alcanzar, si se tiene en cuenta las grandes carencias de los municipios en el país: falta de instrumentos para solucionar eficientemente las cuestiones administrativas y técnicas cotidianas y falta de recursos humanos eficientes.

La propuesta sería en el sentido de impulsar una política de organización de economía popular y una capacitación constante de los servidores públicos locales, como más adelante se detalla.

◆ **Planificación.**

La planificación constituye un instrumento adecuado para viabilizar la realización de los cambios que son necesarios para que el Estado, pueda superar las limitaciones de las que adolece y reconstituirse a efecto de poder enfrentar los desafíos del presente.

Es necesario lograr reimplantar la planificación de economías de mercado para que contribuya a elevar la eficacia de la gestión pública y el desarrollo de las sociedades. Si el país pretende ejercer algún control sobre sus oportunidades futuras de desarrollo, necesitará

¹⁸Franco, Rolando. *Las cuestiones clave del Estado*. En: *Gestión del Estado y Desburocratización*. Correa, Rubén y Franco, Rolando. Oficina nacional del servicio civil de la Presidencia de la República Oriental de Uruguay/ILPES. Montevideo, Uruguay 1989.

establecer un marco institucional que combine democracia con planificación y mercado, tanto interno como externo.

La planificación es lo opuesto de la *indiferencia ante el futuro*. México no debe descuidar lo que acontecerá en años próximos, si solo se cumple con las metas económicas a nivel macro y no se derrama beneficio social a nivel micro, la autoridad se verá desgastada por una sociedad más demandante del cumplimiento de sus necesidades. El fortalecimiento del régimen democrático no debe atender sólo críticas, sino también propuestas, pero sobre la base de crecimiento y no de retroceso, tanto político como económico.

La planificación tiene que cumplir tareas de *previsión y estrategia, de mejoramiento de la toma de decisiones y de facilitación para el logro del consenso*. Resulta necesario que posibilite:

- a) **Reducir la incertidumbre** frente al futuro que puedan provocar los agentes sociales y, en especial, los empresarios, dado que en las economías abiertas el margen de inseguridad o seguridad de los inversionistas, depende de decisiones de política pública.
- b) **Plantear escenarios alternativos** de desarrollo nacional, en un mundo esencialmente variable y sensible a los cambios del entorno internacional.
- c) **Tecnificar la toma de decisiones** frente a cada nueva situación que se presenta, prevista o no, recurriendo a mecanismos ágiles y modernos, básicamente informáticos.
- d) **Dar fundamento técnico** a las diversas alternativas que se plantean en las negociaciones que se realizan entre agentes sociales para alcanzar el consenso social.

➔ **Nivel de responsabilidad en la modernización del gobierno y su administración.**

Al gobierno central le compete promover los cambios estructurales de orden constitucional y legal, así como adoptar las políticas, los planes, los programas y las instituciones de apoyo técnico y financiero capaces de propiciar las condiciones esenciales para que el municipio se libere del cuadro patológico caracterizado por los síndromes mencionados.

◆ **Responsabilidad del gobierno central y de los niveles intermedios.**

Los municipios sólo existen como entidades político-administrativas, por voluntad y decisión del poder central. A éste le corresponde pues la responsabilidad moral básica de hacerlos componentes viables del sistema gubernamental, capaces además de participar efectivamente del proceso de desarrollo socioeconómico del país; es tiempo de que el gobierno central deje de ver al gobierno municipal como simple instrumento de política electoral, situación típica de América Latina. Esto debido a que ese papel conviene tanto a la sustentación del caciquismo regional y nacional, como a la realización de proyectos titánicos de los gobiernos centrales, que justifiquen los recursos financieros y fortalezcan el control total.

En países de organización federativa o que tienen un nivel intermedio (departamentos o provincias) entre el gobierno central y los municipios, con poderes sobre éstos, a dicho nivel le toca complementar las medidas de orden legal y ejercer las acciones necesarias para lograr la modernización de los gobiernos locales en el ámbito de su competencia. En el caso de Brasil, cada Estado o territorio de la Federación mantiene un organismo de asesoría técnica a los municipios; en México, el esfuerzo iniciado en 1982 se consolida en la actualidad con proyectos de desarrollo municipal, mismos que se reflejan en el Título Quinto de la Constitución Política, específicamente en el artículo 115.

Las leyes de régimen municipal que generalmente son dictadas por el gobierno central (o por el nivel intermedio, en las federaciones) necesitan de revisión periódica para que sus

normas se ajusten a las cambiantes condiciones políticas, sociales, económicas y financieras de los municipios.

Todavía son tímidos los cambios en el régimen municipal de América Latina, aunque no se puede despreciar el esfuerzo en estas dos últimas décadas en favor de los municipios, realizados por algunos países. No se puede decir, entre tanto, que en cualquiera de nuestros países se haya reconocido al municipio el papel que verdaderamente le toca como promotor del desarrollo económico y social. Sobre todo, los gobiernos centrales han sido mezquinos en la atribución de fuentes de ingresos a las unidades subnacionales -entidades federativas, provincias, departamentos, municipios-. En relación a éstos, hay países en que su participación en los ingresos nacionales no llega al cinco por ciento, mucho menos si se incluyen en los ingresos del poder central aquellos de sus empresas públicas y otros entes autónomos, que casi nunca figuran consolidados en el presupuesto del gobierno central.

◆ Responsabilidad de los municipios.

A los municipios les debe interesar la modernización de su organización interna, sus métodos y procesos operativos, más que a los gobiernos centrales e intermedios. El prestigio de la institución municipal depende tanto del papel que le asigne el poder central como del uso que el municipio haga de sus potestades y de las oportunidades que le ofrezcan de modernizarse y funcionar de forma eficiente y eficaz. Entre estas medidas de modernización de servicios y actividades, se pueden contemplar las siguientes:

- a) Cambiar la actitud de sus servidores públicos en cuanto a la manera como debe el gobierno local relacionarse con la comunidad, buscando su participación en el proceso de toma de decisiones y en la implementación misma de ciertos proyectos y programas;
- b) Esforzarse por mejorar constantemente la calidad de los servicios que brinda a la población;

c) Despojarse de su arrogancia en su trato con la ciudadanía, de quien debe considerarse servidor, porque en esencia eso es;

d) Desburocratizar sus servicios, no apenas como medida de eficiencia, sino también, por respeto a los municipios; descentralizar la administración, tanto en las ciudades de gran y mediano tamaño, como en los pequeños municipios, de forma tal que facilite la participación ciudadana, y atender equitativamente las diferentes zonas del perímetro urbano y la zona rural, pues sobre ésta el municipio también ejerce su jurisdicción;

e) Capacitar permanentemente a su personal, desarrollando sus potencialidades y buscando mantenerlo al corriente de los cambios tecnológicos, legales y administrativos que afectan a la administración local;

f) Institucionalizar la planificación y la modernización administrativa como procesos permanentes y no como ejercicios esporádicos y descoordinados;

g) Organizarse en asociaciones y consorcios para reivindicar las medidas modernizadoras que no estén al alcance más que de las esferas superiores;

h) Mancomunarse con otros municipios para la prestación de aquellos servicios que no pueda brindar o no pueda hacerlo en el nivel adecuado de calidad;

i) Promover la asociación profesional de sus servidores no solo para valorizarlos, sino para que puedan contribuir en el proceso de modernización.

◆ Participación ciudadana.

En la modernización del aparato estatal: gobierno y administración, la participación ciudadana debe estar considerada como parte del proceso. Las reformas modernizadoras

ocurren a varios niveles, en cada nivel la participación ciudadana tomará la forma propia más adecuada a las circunstancias.

A nivel central eso se puede dar a través de la presencia de representantes no gubernamentales en las comisiones o grupos de estudios encargados de formular los anteproyectos de legislación que serán posteriormente transformados en enmiendas constitucionales o en leyes de algún tipo que introduzcan cambios en el régimen municipal. Lo esencial es evitar la autosuficiencia de los detentores formales de la potestad legislativa a nivel central.

A nivel de los gobiernos intermedios, el mismo proceso podrá ser seguido de forma todavía más amplia por las mayores facilidades de involucrar un mayor número de grupos en las consultas.

Pero naturalmente, es a nivel local que los esfuerzos de modernización de los gobiernos municipales pueden más fácilmente buscar la participación ciudadana para colaborar en la acción modernizadora. Los beneficios de esa acción alcanzan de forma más directa e inmediata a la comunidad, que por tal razón no se negará a darle su colaboración a tal fin solicitado. Lo importante es que en materia de participación ciudadana, los gobiernos no se limiten a una posición reactiva, escuchando a grupos que tomen la iniciativa de presentarles sugerencias o reivindicaciones, sino que deben partir hacia una actitud proactiva, buscando la participación e, incluso, tornando compulsoria la consulta en ciertos casos.

Está patente el despertar de la conciencia de que la participación popular en la toma de decisiones es un derecho que las personas quieren ejercer para que el gobierno responda a sus anhelos y reivindicaciones, para reducir la arrogancia, la autosuficiencia, y hasta la misma opresión -tanto política como tecno burocrática- en la definición de las prioridades de la comunidad y para facilitar el contacto entre el ciudadano y la autoridad, suprimiéndose las barreras de un burocratismo de reminiscencia colonial y antidemocrático.

5.3.2. La diversificación de los canales de delegación de los servicios públicos y la redefinición de los encargos federativos.

Las políticas como la privatización de servicios (para organizaciones lucrativas o no) deberán ser fuertemente estimuladas, y las ONG's (Organizaciones No Gubernamentales) deberán integrarse definitivamente a la estructura gubernamental como canales alternativos para la prestación de servicios en sus áreas de interés y actuación. No obstante, es preciso acotar que la mayoría de las ONG's, en México y en el mundo, son financiadas con recursos de organismos internacionales, tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, por lo que la objetividad y concreción de sus propuestas, deberán analizarse con mucha sensibilidad, pues al recibir recursos de otra parte, que no sean internos, la identidad de los modelos económicos propuestos por estas organizaciones tiende a comprometerse con los intereses de esos organismos, y de ahí sus diferentes formas de manifestación: crítica destructiva o propositiva, marchas y plantones, entre otras.

A esto se debe sumar la propuesta redistribución de las responsabilidades para la prestación de los servicios públicos, que tiene que ocurrir para compatibilizar la prestación de los servicios otorgados por determinado nivel de poder político-administrativo con las características geográficas del servicio prestado: servicios eminentemente locales, tales como: educación básica, habitación popular, atención primaria y de salud, entre otros, tienen que ser responsabilidad de las organizaciones públicas y privadas locales, reservándose las tareas que envuelvan territorio y competencias intermunicipales a los gobiernos estatales y limitándose a la intervención directa y ejecutiva del gobierno federal en las cuestiones y proyectos de naturaleza interestatal.

La incongruencia de una gran burocracia estatal gerencial que coordina y decide a cientos de kilómetros de distancia salta a la vista. Por un lado, la existencia de las instancias superiores de planeación de la administración pública federal, que pretenden optimizar los recursos de manera integrada es evidente. Por otro, deben existir órganos descentralizados o desconcentrados que permitan el completo conocimiento del territorio y de la sociedad de

que se trate en lo particular. De modo que las actividades regulatorias finquen un cargo al gobierno central y a las organizaciones de gestión seminormativas y, de acuerdo con el nivel del problema, en cuanto que los servicios de naturaleza intermunicipal (fortalecimiento del agua por recepción, tratamiento y disposición de pozos en escala microregional, salud, limpia, entre otros), quedarán a cargo de entidades regionales de gestión de recursos y los servicios locales será entregados a las entidades públicas y privadas organizadas localmente.

➔ No obstante la identificación anterior, lo primero es lograr la privatización de empresas del Estado que no rinden los frutos económicos que de ellas se espera, para lo cual existe una variedad de instrumentos tendientes a llevar a la práctica esta política:

Primer instrumento:

■ **Venta de activos**, se realiza a través de tres formas:

- Oferta de acciones en la Bolsa de Valores.
- Licitación pública.
- Negociación directa.

Segundo instrumento:

■ **Desregulación.**

La competencia juega un papel más importante que la propiedad en la promoción de la eficiencia productiva. La competencia en el mercado de productos es concebida como un mecanismo que permite revelar la quiebra y la competencia en el mercado de capitales posibilita restaurar la eficiencia perdida .

La desregulación destaca la importancia de remover las barreras a la entrada como un prerequisite para aumentar la competencia real o potencial en los mercados. La política de regulación se ha apoyado en la teoría económica de la organización de mercado que pone el

acento en las *condiciones internas*, en donde concurren componentes de la estructura y aspectos derivados del comportamiento de las empresas y, destaca la importancia de las *condiciones externas* como fuente potencial de competencia, es decir, enfatiza la influencia que pueden tener sobre el comportamiento de las empresas ya instaladas, el que nuevas empresas ingresen al mercado interno.

En ese sentido, el criterio relevante de la desregulación consiste en la facilidad con que los oferentes pueden entrar y salir del mercado interno. Se trata de que el sistema racionalice progresivamente las regulaciones para promover una mayor eficacia global de la economía.

Tercer instrumento:

■ Concesión de servicios públicos.

Este consiste en la concesión de derechos de producción o distribución de bienes y servicios en situaciones caracterizadas por la ausencia de competencia, como sucede con los monopolios naturales (recolección de basura, agua, drenaje).

Se busca introducir la competencia por el mercado a través del procedimiento que se conoce como *franquicia competitiva*, consistente en una subasta en la cual se realizan ofertas por la franquicia. El ganador es el participante que se compromete a ofrecer el bien o servicio al menor precio unitario, con condiciones deseables de calidad y oportunidad.

El sistema de contratos de concesión es adecuado cuando las autoridades gubernamentales quieren controlar las características del servicio o del bien a producir, y también cuando se contemplan subsidios públicos explícitos en su financiamiento. La concesión de servicios de transporte terrestres y aéreos constituyen una posibilidad en la aplicación de este procedimiento.

➡ Por lo que respecta a las ONG's, se integrarán como catalizadores de las demandas sociales al estructurar áreas administrativas que escuchen sus planteamientos y

demandas, y previo análisis y viabilidad de las mismas, establecer las políticas públicas necesarias para la satisfacción de las necesidades o para la solución de la problemática que se plantea.

5.3.3. La modernización de los mecanismos de control y seguimiento de los asuntos del gobierno y su administración.

Otro factor indispensable para consolidar el Nuevo Modelo de Administración Pública en México es la modernización de sus mecanismos de control, los cuales se revelan carentes de los instrumentos tecnológicos para agilizar su seguimiento y derivar en verdaderos resultados que impacten a la ciudadanía.

En el país existen órganos fiscalizadores y auditores externos que tienen por objetivo detectar las anomalías que se presentan en el servicio público, y en términos generales, en el aparato estatal, y que se encuentran representados principalmente por el Congreso de la Unión, a través de las comisiones respectivas, y por la Secretarías de Hacienda y Crédito Público y, de Contraloría y Desarrollo Administrativo, a nivel de la administración pública federal. Por otra parte, los auditores externos no están aprobados conceptualmente para ejercitar o controlar las organizaciones de la administración pública federal y la de los estados de la República; razón por la cual acaban por intentar controlar a tales organizaciones a través del terreno que le es familiar: el de la simple verificación documental y contable.

El Estado encuentra en la ley todos los instrumentos para controlar a sus administradores, asegurarse de que las políticas que estableció para el país sean correctamente ejecutadas por ellos y evitar que se cometan abusos o actos de favorecimiento interno y externo. Por tanto, el camino para el control de tales entidades estará dado por el refuerzo de los consejos de administración y los consejos fiscales, así como por las comisiones del Poder Legislativo que se designen para tal efecto, y la comunidad organizada deberá tener asiento obligatorio,

y no sólo por las rutinas y procedimientos burocráticos típicos de administración pública tradicional, que muchas veces impiden el real cumplimiento de la actividad sustantiva de la administración pública, que es el otorgamiento de servicios.

Lo anterior significa que las cuentas nacionales, estatales y municipales, son sometidas a los organismos fiscalizadores, los cuales las analizan principalmente bajo la óptica de la revisión documental que presentan y nunca en los hechos, es decir, los ajustes en los documentos se realizan con la finalidad de denotar una buena administración apegada y rigurosa del presupuesto asignado, no obstante el reflejo en la aplicación de tales recursos no es tangible ni viable en la sociedad a la cual se dirigen.

En tal razón se precisan tres acciones globales para la existencia de un verdadero control:

1. Establecer mecanismos permanentes de acompañamiento en el nivel de ejecución. O sea, la fiscalización no debe ser hecha en el centro del país o en las capitales de los estados donde está la sede de las instituciones controladoras, sino en los lugares en que las obras son hechas y los servicios son prestados.
2. Es indispensable que participen de tales mecanismos de control las fuerzas políticas y comunitarias antagónicas a los administradores responsables por la ejecución de la obra o el servicio, para garantizar la inserción y la idoneidad del control.
3. Garantizar ampliamente la divulgación de las actividades de control, para que el ciudadano común pueda estar atento a las formas por las cuales el poder público está actuando en la comunidad en que vive, a quién la acción beneficia y a qué costos. Esto no presenta cualquier novedad, pues será apenas la **universalización del mecanismo de las audiencias públicas** (*las public hearings*).

Ahora bien, si el control es una parte fundamental en el desarrollo de la gestión pública, el seguimiento de las acciones también lo será en la medida en que sean compatibles las

políticas dictadas, su implementación y contrastación con la realidad. Para tal efecto, se propone un modelo de sistematización de la información.

De acuerdo al artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Estado tiene entre sus atribuciones la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que sea integral, fortalezca la soberanía y el régimen democrático; se orienta a fomentar el crecimiento económico y el empleo para generar una justa distribución del ingreso y la riqueza y permitir el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

El Estado planifica, conduce, coordina y orienta la actividad económica nacional y lleva a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande la sociedad; por medio del sector público, bajo criterios de equidad social y productividad, apoya e impulsa a las empresas de los sectores social y privado, de acuerdo al interés público y uso de los recursos productivos, y recientemente, cuidadoso del medio ambiente y sus recursos, en beneficio de la sociedad mexicana.

El Poder Ejecutivo, a través de la Presidencia de la República, es el encargado de la aplicación y cumplimiento de esas actividades, teniendo que rendir anualmente un informe de los logros de su gestión ante el Congreso de la Unión. En tal razón, la existencia de un sistema de planeación democrática, que se refleja en un Plan Nacional de Desarrollo, requiere diseñar y poner en operación un sistema de seguimiento de avance programático para uso de la Presidencia de la República, en apoyo a las actividades que tiene encomendadas por la sociedad.

Este permitirá obtener información, de forma inmediata, de los programas que realizan las unidades operativas de la administración pública federal. Asimismo, agilizará el análisis de los planes, programas, subprogramas y proyectos, para atender las necesidades actuales y futuras inmediatas de información de la Presidencia o dependencias públicas, lo que

ofrecerá una visión de conjunto de las actividades desarrolladas por las áreas que conforman el Estado. Lo anterior agilizará la elaboración de sugerencias, observaciones y recomendaciones para la optimización del funcionamiento administrativo en beneficio de la sociedad.

El sistema contempla tres etapas: 1) Definir las necesidades de datos, 2) Procesar los datos mediante el sistema de información por computadora y, 3) Generar información para mejorar el funcionamiento del aparato estatal.

Los objetivos que se persiguen son: corroborar que los recursos nacionales se administren en forma adecuada conforme a la normatividad establecida; asegurar calidad en los servicios que se proporcionan a la sociedad; verificar el debido cumplimiento de los programas nacionales e informar a la sociedad al respecto y estar en condiciones de rendir ante el pueblo y ante el Congreso de la Unión las actividades emprendidas durante su gestión.

Todo lo anterior generará confianza a la sociedad, de la que es representante, en cuanto al funcionamiento de la administración pública en particular, y del Estado en general.

El sistema se conceptualiza en tres etapas: La primera es la de definición y captación de entradas y/o insumos de datos, en la cual el sistema se alimentará con:

- Los datos que envían todas las áreas que componen la estructura orgánica de la administración pública federal, responsables de aplicar y conducir los planes, programas, subprogramas y proyectos.

- A través de los medios de captura de datos (formatos) diseñados por la unidad técnica o de staff correspondiente¹⁹.
- Por los datos relevantes que se lleguen a recopilar en las giras de trabajo a las distintas entidades y ciudades del país, además de las presentadas por las propias secretarías de despacho, y observaciones emitidas por el Congreso de la Unión.

Se considera importante definir informáticamente los programas y/o procesos automatizados más convenientes para trabajar.

La segunda etapa consiste en el diseño e implantación de procesos operativos, en ésta se realiza la captura de información y la creación de una base de datos en general (se sugiere que al generar esta base de datos se tenga plenamente identificada aquella información que por su naturaleza se pudiera identificar como confidencial, de tal forma que se ponga llave de acceso a la misma).

Lo anterior cobra mayor importancia en el contexto actual, donde la filtración de información en los medios de comunicación, los cuales en el afán de presentar información a la sociedad, transforman en muchas ocasiones el contenido y la función de los documentos oficiales, en perjuicio de la autoridad pública.

La estructura de la base de datos será la siguiente: como base principal la estructura orgánica de la administración pública federal, se asignará a cada área de la estructura una clave y se cargarán los datos de manera secuencial por área/clave.

¹⁹ En el caso de la Presidencia de la República esta actividad será realizada por la Oficina de Asesores.

Dada la carga de la base de datos, el usuario podrá consultar el estado actual de los programas nacionales, partiendo del siguiente menú principal:

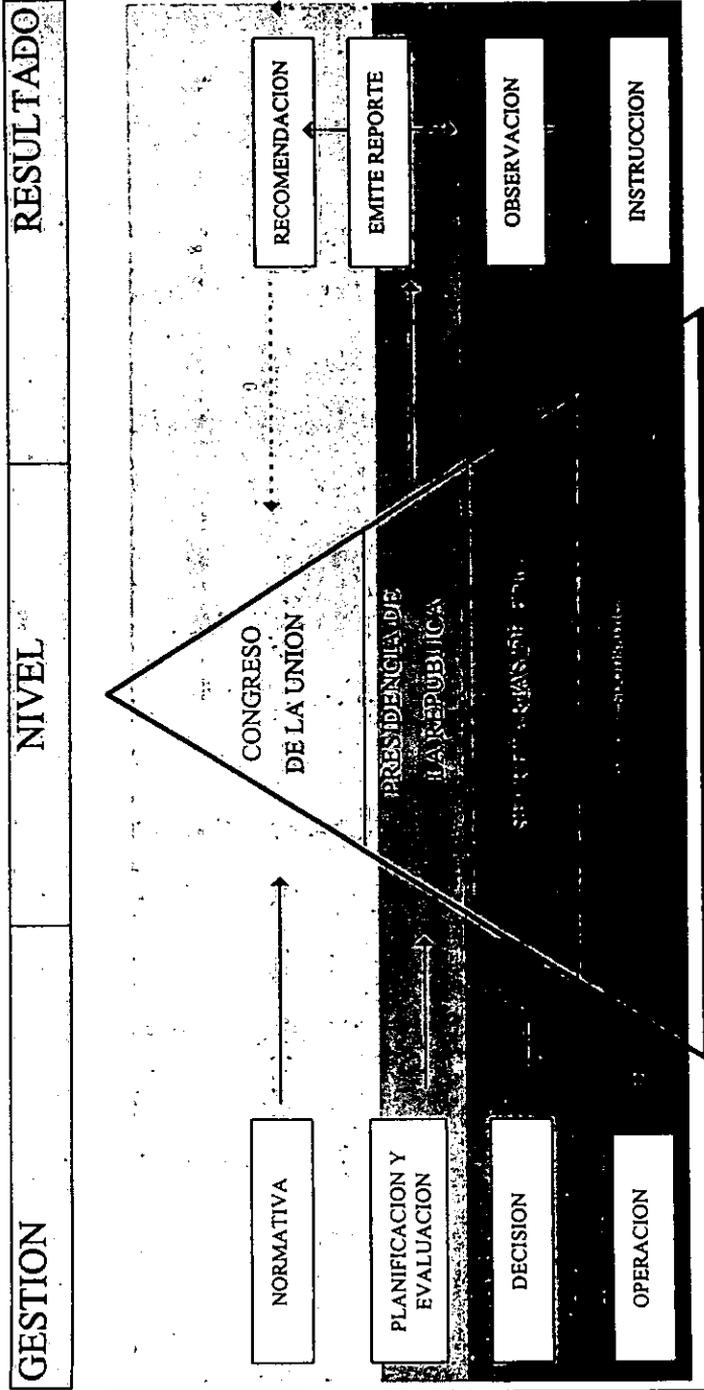
- ◆ Por unidad administrativa
- ◆ Por nombre del programa
- ◆ Por fecha

Una vez seleccionada alguna de estas opciones, el usuario encontrará diferentes menús que lo irán llevando a una ficha técnica del programa que desee consultar y el estado que guarda la situación específica consultada. (Ver Cuadro 9)

La tercera etapa se refiere a la obtención y/o salidas de información y establecimiento de puntos de control (reportes). En ésta última, el sistema permitirá que se elaboren reportes mensuales y/o extraordinarios, según se requiera, sobre el avance, desarrollo y cumplimiento de los programas; éstos se enviarán a los diferentes puntos de la organización: al Congreso de la Unión, a la Presidencia de la República, a la Secretaría de Estado que le compete y a las áreas responsables y operativas de los programas, para su conocimiento y posible retroalimentación. (Ver Cuadro 10)

Cabe señalar que este control y seguimiento informático de los programas nacionales de desarrollo, es extensivo a los gobiernos de los Estados de la República y sus municipios, mismos que también se encuentran inmersos en los procesos de funcionamiento y mejora del sector público, en atención a la demanda ciudadana y en la conformación de un nuevo rostro del Estado en su conjunto.

CUADRO 10. REDEFINICION DE LA INFORMACION.



5.4. Características del Nuevo Modelo de Administración Pública en México, regionalizado.

No hay espacio institucional y político para la restauración del Estado interventor como quieren algunos nostálgicos. El Estado disminuyó de importancia, en cuanto a su participación directa en la actividad económica, en el mundo contemporáneo y tenderá a disminuir más todavía. A finales del milenio, conceptos tales como soberanía nacional están cambiando y cediendo espacio a un nuevo orden internacionalista que es irreversible. Al mismo tiempo, los instrumentos supranacionales de prestación de servicios públicos comienzan a consolidarse. Consecuentemente, son cada día más anacrónicas las ideas del Estado como actor privilegiado en el proceso social, encargado de formular e implantar las estrategias nacionales de desarrollo. Cada país tendrá su estrategia de desarrollo, bien o mal hecha en la medida en que sea capaz de obtener una inserción adecuada o inadecuada en el contexto internacional; el caso de México es el ejemplo más claro de las economías latinas: miembro del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, del Grupo de Río, de la Cuenca del Pacífico y, muy pronto, de la Unión Europea.

El proceso de modernización preserva instituciones, impulsa a superar rezagos y estimula la búsqueda incesante de mejores condiciones de vida y bienestar para toda la población. La modernidad pretendida sólo será válida si se fundamenta en los orígenes y principios de la nación mexicana. La modernización es cambio tecnológico que busca la mejoría de los procedimientos, con la intención de superar la calidad de vida y la productividad en todas las áreas del quehacer humano.

Como corolario, la privatización de los organismos estatales de producción, la apertura del país a los flujos financieros, tecnológicos y comerciales de naturaleza internacional, así como una drástica disminución de la actividad regulatoria del Estado en áreas fuera de sus competencias fundamentales, deben ser esperadas y estimuladas.

Ese es el nuevo paradigma dentro del cual tenemos que delinear los contornos del nuevo modelo mexicano de actuación estatal. Es menos difícil de lo que parece, pues no se trata de construir intelectualmente a partir del punto cero las nuevas formas de actuación, sino de observar una variedad de experiencias y realidades concretas que están ocurriendo en el mundo entero y en nuestro país, además de dar a ellas la debida sistematización conceptual.

Finalmente podemos argumentar que un nuevo modelo de administración estatal basado en la gestión pública requiere los siguientes componentes:

1. Una definición clara de la *misión y objetivos* de los organismos públicos, incluyendo la identificación del tributario final, usuario o derechohabiente, de la acción de dichos organismos.
2. Una identificación de *productos y resultados* vinculados a dichos objetivos, susceptibles de ser medidos y evaluados periódicamente, en lo posible mediante la retroalimentación *input-output* desde la sociedad hacia los órganos gubernamentales.
3. La asignación de *responsabilidades individuales* en el proceso de generación del producto o resultado de la gestión, medibles y evaluables.
4. Un proceso sistemático y periódico de *evaluación* de resultados, de carácter público y privado, tanto a nivel interno o nacional como externo o internacional.
5. A nivel de ejecutantes de políticas, un sistema de *promociones e incentivos* ligados al logro y superación de metas relacionadas con el resultado de la gestión.

Mediante este nuevo modelo se pretende proveer los mecanismos necesarios para resolver el problema de discontinuidad entre resultados y financiamiento propio del sistema actual; la incorporación de información sobre resultados y logros de metas institucionales

sistematizado y coherente con la realidad, como un insumo activo del proceso de gestión pública.

El paso a un sistema de gestión pública requiere contextualizar las relaciones entre los estados y las instituciones sectoriales, es decir: todo el sistema político actual, así como adecuar internamente a los organismos públicos para asumir responsablemente este nuevo sistema y resolver las actuales inconsistencias sociales.

A partir de las líneas estratégicas que permiten la configuración de los elementos del NMAPM, podemos resumir que este deberá presentar las siguientes características:

a) Internas. Dentro de este pensamiento se establece el criterio de la administración pública con carácter:

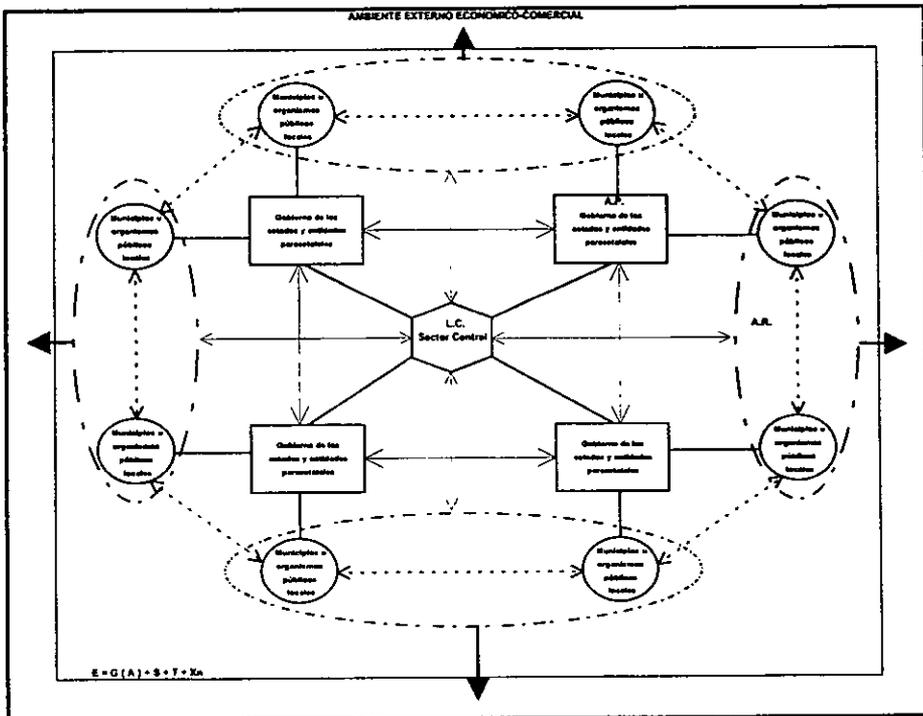
1. Normativo, a nivel central.
2. Seminormativo, como contralor regional.
3. Operativo, a nivel local.

b) Externas. Desarrollo económico-social a partir del ámbito local y regional. Considerando, las tendencias internacionales en el ámbito de la economía ambiental, el desarrollo sustentable y la ecología política.

c) Por un lado, un modelo descendente de jerarquía mayor a menor en la estructura administrativa gubernamental y por otro un modelo ascendente, de regiones al centro de la nación. La actual relación entre los niveles centrales -normalmente normativo, supervisores y contralores- y los niveles regionales o locales -normalmente ejecutores- debe ser no sólo modificada, sino invertida, es decir, desarrollar la administración con base en los requerimientos primeros de la sociedad a través de este nivel de actuación y no desde el nivel central. (Ver Cuadro 11)

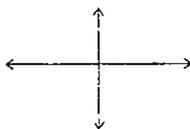
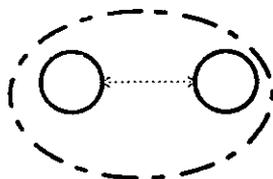
Los niveles centrales en cada institución deben operar normativamente, pero también como servidores, asesores y facilitadores de la gestión de los niveles ejecutores, y desde ese trasfondo deben replantearse su rol normativo y supervisor; este esfuerzo se acompañará de importantes esfuerzos de capacitación en materia de gestión financiera, de operaciones, evaluación de proyectos y administración, en los niveles ejecutores y operativos, paralelo a una política no sólo descentralizadora, sino de inversión de la clásica pirámide organizacional. Y en el mismo sentido, el nivel central se retroalimentará con las mismas consideraciones.

El modelo propuesto no significa administrar al sector público con criterios y métodos de la iniciativa privada, sino asegurar mayor eficiencia, eficacia, oportunidad, calidad de servicios y economía a través del enfoque aquí desarrollado.



Cuadro 11. Modelo regionalizado de gestión pública, que representa lo siguiente:

SIMBOLOGIA



REPRESENTACION

Sector central, es decir, la administración pública centralizada

Los 31 Estados de la República Mexicana y el Distrito Federal, así como las 230 empresas paraestatales.

Los municipios integrantes del país, así como los organismos públicos de carácter local.

La región económica que se constituye entre dos o más municipios.

La relación existente entre municipios u organismos locales de una región, de acuerdo al artículo 115, fracción VI de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La evaluación y retroalimentación de los resultados obtenidos por la política emitida y por su posible adecuación a nuevas necesidades.

La relación que puede establecer una región económica nacional con otras situadas en el ambiente externo económico-comercial, siempre dentro de la normatividad.

Competitividad interna entre los Estados miembros a través de las regiones.

LC

Significa el nivel central de autoridad, es decir, el aspecto normativo.

AP

Se refiere al nivel seminormativo o encargado de las aplicaciones de política.

AR

Aspecto regional o nivel operativo de actuación.

$$E = G(A) + S + T + Xn$$

Fórmula para la representación del Estado.

El Estado es igual al gobierno multiplicado por la administración pública más la sociedad, el territorio y una serie de variables de tipo económico, político, cultural, así como la inclusión del ámbito internacional.

Este modelo por regiones, se fundamenta en buscar recursos naturales o artificiales para el establecimiento de una economía sana y creciente, que considere el aspecto social, a través de la identificación de lugares donde generar empleos y una sociedad estable, así como madurez social para alcanzar dicha estabilidad. Establece la necesidad de considerar unidades de investigación e industria, es decir, que estos lugares sean de producción y con una mano de obra calificada, lo que generará la atracción de unidades productivas de otras regiones, que serán impulsadas por la investigación. El modelo representa un juego de poder, con factores intra y extra regionales. (Ver Cuadro 12)

De hecho, el modelo retoma elementos considerados históricamente en la administración pública mexicana, desde la época de Benito Juárez en el gobierno federal, donde se

establecen cinco circunscripciones²⁰ que permiten controlar e identificar de mejor manera los principales puntos sociales, económicos y políticos, que atender.

FACTORES EXTRA REGIONALES:	FACTORES INTRA REGIONALES:
<ul style="list-style-type: none"> ☉ Liga con el poder central. ☉ Poder financiero: La capital del país como elemento administrativo que juega con el poder y trata de influenciar las características del desarrollo. ☉ Poder técnico. Si se tiene tecnología se tiene poder y desarrollo elevado; este poder dependerá de la capital y de las ligas extraregionales. 	<ul style="list-style-type: none"> ☉ Existe un territorio, con una legitimidad, que no puede ser sustituido. ☉ Dentro del territorio, existe un control y administración de los aspectos del desarrollo correspondiente. ☉ Carácter horizontal de correspondencia entre unidades operativas, ligado al poder central para poder seguir las políticas establecidas. ☉ Autonomía a los ámbitos locales de desarrollo, a través de un presupuesto propio, según necesidades reales, con base en los elementos presupuestales que requiera la industria local. ☉ Elementos de la sociedad que se organizan para tener una representación ante el poder central y las decisiones que se van a tomar. ☉ Población. Como el factor más importante, porque de ésta depende que existan y se generen las necesidades y demanda de oportunidades de trabajo, mayores salarios y empleos.

Cuadro 12. Factores extra e intra regionales considerados en el modelo de actuación administrativa regional.

²⁰ Estas circunscripciones son la Norte, la Centro, la Sur, la del Golfo y la comprendida por el Pacífico y la Península de Baja California, que permitían identificar las regiones mineras, ganaderas y agrícolas.

CONCLUSIONES

En este capítulo han sido identificadas varias ideas y elementos que contextualizan las bases para el establecimiento del NMAPM, los cuales han sido promovidos con gran intensidad por parte de organismos internacionales que promueven el desarrollo en los países carentes o en vías del mismo.

En el caso mexicano, circunscrito en la promoción del desarrollo en América Latina, podemos afirmar que ha sido lenta la atención de algunos síndromes, puesto que su identificación histórica data desde el siglo pasado, en algunos casos. Además, ha sido casi imposible, en virtud del centralismo imperante, poner en práctica estrategias que posibiliten la consolidación de un modelo administrativo, propiamente nacional-moderno.

En la etapa actual, en la que se vislumbran algunos elementos que protagonizarán la función administrativa en el próximo siglo, podemos afirmar que la redefinición está cercana a cumplir su propósito de adecuación de la gestión pública, que incidirá en el desarrollo del Estado en su conjunto.

Aunado a lo anterior, México no está aislado del entorno internacional, en donde la globalización entre naciones y el regionalismo al interior se consolida. La idea ha sido establecer algunos elementos que posibiliten el desarrollo y conformación de lo que he denominado NMAPM.

En este sentido, la propuesta enfatiza la importancia de la democratización integral: social, política y económica; los reclamos de una sociedad demandante de mayores condiciones para manifestarse y desarrollarse en un plano de igualdad de crecimiento; la creación de empleos; el desarrollo sustentable, riguroso del cuidado ambiental y de su vinculación con la producción industrial, así como el combate a la corrupción y burocratización.

El NMAPM no excluye las manifestaciones de las distintas formas de organización social existente: organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, instituciones públicas, colegios nacionales, entre otros.

De acuerdo al diagnóstico emitido no se puede soslayar la existencia de tres ámbitos: el de organización interna del aparato gubernamental; el de la sociedad civil demandante de los principales servicios que el Estado a través de sus gobiernos estatales y locales ejerce; y el productivo, históricamente supeditado al desarrollo estatal pero limitado en su actuación de creador y generador de riqueza: agrícola, industrial y de servicios.

El potencial de recursos con que se cuenta para combatir deficiencias y satisfacer los requerimientos de la sociedad, en términos de infraestructura física, instituciones públicas, recursos humanos y financieros, incidirán de forma benéfica en la nueva administración, siempre y cuando se identifiquen los *males* y se erradiquen las formas *corruptas* de manifestación estatal.

♦ OBJETIVOS.

1. Ordenar y regular el proceso de desarrollo del país.
2. Consolidar un adecuado sistema de abasto popular.
3. Elevar los servicios de salud y justicia.
4. Democratizar los canales de participación popular.
5. Crear condiciones para un mejor nivel de vida y mayor participación ciudadana en la solución de los problemas.
6. Alcanzar y mantener tasas de crecimiento real de la producción razonablemente altas (4-7%), mediante el apoyo a la actividad productiva.
7. Alcanzar y mantener bajas las tasas de desempleo abierto (abajo de un 4%).
8. Mejorar la distribución del ingreso familiar, regional y por ramos de actividad.
9. Alcanzar estabilidad de precios (abajo de un 4% anual).
10. Alcanzar una balanza de pagos sana: equilibrio de exportaciones e importaciones de bienes y servicios; con exportaciones mayores al 25-30% del PIB; si es posible con

superávit, si tiene deuda externa neta; con servicio a la deuda externa por el monto del superávit y bajo porcentaje respecto al PIB (2-3%).

11. Mantener la independencia económica estratégica del país (capacidad para autodeterminarse como nación) dentro del marco de la globalidad.
12. Mantener estabilidad social: ambiente de paz y confianza.
13. Aliviar la pobreza extrema y más graves carencias de grupos marginados, otorgando servicios de salud y educación.
14. Establecer mecanismos para aliviar contingencias (naturales, sociales o económicas).

♦ LA ESTRATEGIA Y SU INSTRUMENTACION (Reorientación Económica y Reestructuración Administrativa)

Derivado del diagnóstico es necesario instrumentar mecanismos que permitan la reorientación económica y social para abatir el desempleo e inseguridad. Adicionalmente, se requiere combatir las insuficiencias y desequilibrios de los aparatos productivos y de distribución, así como la insuficiencia de recursos que hacen que persistan los contrastes sociales a través de una reorientación administrativa.

En la *reorientación económica* se requiere de los siguientes instrumentos para influir en la consecución de los objetivos:

- A. Política monetaria (compensación de aumento y disminución del nivel de circulante por parte del Banco Central).
- B. Política de crédito y ahorro - Tasas de interés (fomento y regulación de la intermediación financiera para que el ahorro se canalice eficientemente a quien requiere financiamiento).
- C. Política fiscal: (Modo como el sector público se allega recursos y los gasta).
 - C.1. Política de ingresos (impuestos y derechos).
 - C.2. Política de gasto público y presupuesto.
 - C.3. Política de descentralización y participación de ingresos y de gasto público.
- D. Política de fomento y regulación económica nacional.

D.1. Política de fomento a actividades económicas selectas.

D.2. Política de regulación económica interna.

D.3. Política de fomento educativo.

D.4. Política de fomento tecnológico.

E. Política económica exterior.

E.1. Política cambiaria y de manejo de divisas.

E.2. Política de regulación comercial.

E.3. Política de regulación a servicios internacionales.

E.4. Política de fomento y regulación financiera externa.

E.5. Política de endeudamiento externo.

E.6. Política migratoria.

De forma específica, para lograr instrumentar la reorientación económica, se requiere también:

- ⇒ Establecer los lineamientos que permitan disminuir el crecimiento del gasto.
- ⇒ Encaminar el gasto hacia el sector productivo y de servicios que permita la generación de empleos.
- ⇒ Estimular la oferta y demanda de bienes y servicios básicos, tomando en consideración su articulación con los procesos productivos.
- ⇒ Dar continuidad a las obras en procesos y detectar obras prioritarias con un alto beneficio social.
- ⇒ Ampliar la atención de las necesidades básicas, elevar la generación del empleo asociado al crecimiento productivo a fin de promover una mejor distribución del ingreso.
- ⇒ Promover y estimular a los sectores social, productivo y agropecuario para hacerlo más competitivo a fin de elevar el nivel de vida. Respecto del sector servicios es necesario hacerlo más funcional de acuerdo a las necesidades de consumo nacional.
- ⇒ Estimular la producción y distribución de básicos e inducir a la estabilidad de precios como objetivo principal para mantener el equilibrio interno en la economía mexicana.

- Apertura externa para generar espacios en el concierto económico internacional, a través de una economía de mercado que no impida el libre movimiento de los recursos y factores productivos.
- No intervención del Estado en la esfera económica para no distorsionar el equilibrio de mercado, sino promoción de la inversión de carácter privado como el mecanismo central por el que se puede reactivar el circuito económico, y del ahorro interno.

En la estrategia *reestructuración administrativa* se contemplan los siguientes lineamientos:

- Reorganizar y adecuar la administración del sistema de programación a través de reforzar los lineamientos y normas en materia de programación - presupuestación que permita una mayor eficiencia, racionalidad y honradez en el ejercicio del gasto público.
- Incluir y coordinar la participación de la comunidad en el desarrollo funcional del aparato administrativo para hacerlo llegar a los estratos más necesitados.
- Adecuar las prioridades de bienes y servicios que otorga el Estado a la suficiencia de recursos, instrumentando mecanismos que permitan un ejercicio del gasto más racional y dando énfasis a las acciones de alto contenido social.
- Fortalecer e instrumentar programas de capacitación para acrecentar el potencial de recursos humanos e integrar los avances tecnológicos en apoyo a estas tareas a fin de combatir las actitudes burocráticas que limitan el cumplimiento de las acciones prioritarias y de beneficio social.

◆ INVESTIGACIÓN.

El nuevo enfoque administrativo se compromete a impulsar líneas de investigación que generen un cambio radical en su quehacer, mismas que se circunscriben en los siguientes puntos: la estructuración del sistema de información y estadística; el desarrollo del sistema de organización y métodos; la revisión de las bases legales de la Administración Pública Federal; la reestructuración del sistema de administración de recursos humanos del gobierno federal; la revisión del sistema administrativo de recursos materiales del gobierno federal; la racionalización del sistema de procesamiento de datos del gobierno federal y del sistema de contabilidad gubernamental.

BIBLIOGRAFIA

1. Graizbord, Boris. **Estructura y posibilidades de crecimiento de 22 ciudades industriales mexicanas.** En: Revista "Comercio Exterior" Vol. 43, N° 2, Febrero de 1993.
2. Lezama, José Luis. **Sociedad, Espacio y Población.** Documentos de Docencia N° 5. COLMEX. México, 1991.
3. Lordelli, Giano y Martínez Tapia, Alfonso. **Modernización de los gobiernos locales en América Latina.** En: **Estructura Administrativa en America Latina.**
4. Méndez, José. **Problemas económicos de México.** Mc Graw Hill. México.
5. Narro Robles, José. **La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI. Una visión de la modernización en México.** FCE. México, 1993.
6. OCDE. **Estudios Económicos de la OCDE 1996-1997: México.** 1997.
7. SECODAM. **Programa de modernización de la administración pública 1995-2000.**
8. Yo, el Político. **Conclusiones generales sobre democracia.** México 1995. Mimeo.

CAPITULO VI

CONCLUSION: LA ETAPA DEL *PORVENIR*

CAPITULO VI

CONCLUSION: LA ETAPA DEL *PORVENIR*

◆ EL MARCO CONCEPTUAL.

El Estado ha sido la forma de organización social más elevada que la sociedad aspira a alcanzar dentro de la esfera política, su definición, composición y aspectos inherentes fueron delimitados de manera general con el fin de ubicar, tanto conceptualmente como prácticamente, a la administración pública.

Así, la integración de los siguientes elementos: una sociedad humana, un territorio, un poder público, un orden jurídico y una teleología conforman la visión del Estado, lo que aunado a las relaciones de mercado y el orden político-económico internacional, definen el perfil de los gobiernos y administraciones en el mundo.

En el Estado se establece la necesidad de existencia de una institución gobernante, y se afirma que la cooperación libre entre individuos, es difícil de alcanzar, si no imposible, por lo que es necesario la aplicación del poder, a través de la autoridad.

La autoridad tiene que definir las actividades positivas y negativas susceptibles de cumplir la función del Estado, como ente organizacional, para garantizar la estabilidad y bienestar social. Su primera tarea es la forma de hacer gobierno, es decir, la dirección general de las actividades ciudadanas en vista del bien público, o bien, la decisión de realizar un acto; la segunda consiste en la administración pública, como la función organizadora de los servicios públicos de dirección, ayuda y suplencia de la actividad de los particulares, es decir, es la acción que efectúa el acto.

La administración pública se encuentra inserta dentro del Estado, como un elemento integrante de la autoridad, con funciones dirigidas a garantizar el oportuno y eficaz cumplimiento de los servicios y atención que demanda la sociedad, por medio de la

concentración, centralización, desconcentración y descentralización, según se considere pertinente aplicar, de las actividades que se emprendan para conseguir el fin social.

El desarrollo y función de la administración pública está íntimamente ligado a la configuración de un gobierno, y por ende, a la política en general. Razón por la cual, el binomio entre administración pública y política se vuelven necesarios en el desempeño laboral de actividades por parte de los servidores públicos.

Esta situación ha permitido establecer cuatro grandes paradigmas en el desarrollo evolutivo de la administración pública; el primero, desde el punto de vista de la ciencia jurídica, el siguiente de la ciencia administrativa, el tercero desde la óptica de la ciencia política y por último, desde la propia administración pública, ya que ésta es entendida como una disciplina híbrida que nace de la conjugación de distintas disciplinas y ciencias sociales.

En ese sentido, diversas escuelas del pensamiento han pretendido determinar el rol de la administración pública con base en la política, la administración o la economía, tales como: la descriptiva o del afán de emprendimiento, diferencial o de la estructura institucional, del marco referencial o del parentesco de la familia, analítica y posburocrática, mismas que permiten comprender algunos argumentos de su desarrollo evolutivo en México.

La conformación multinterdisciplinaria de la administración estatal permite identificar tres dimensiones: social, económica y política que siempre confluyen en la configuración de los modelos administrativos que existen en el mundo, los cuales se ven enriquecidos con el uso y la conservación de recursos naturales que aporta el medio ambiente, circunscritos en la sustentabilidad del desarrollo, y en el tipo de modelo que se decida actuar, sea estable, cambiante o turbulento, estático-simple, o dinámico-complejo.

La presentación de esta lluvia conceptual permitió identificar el papel del Estado, y a su interior la ubicación y desempeño de la administración pública y el gobierno en su relación con la sociedad, para tener el soporte necesario y comprender el porque del desempeño

administrativo en México, así como la delimitación de sus etapas de estudio, que sustentarán la creación de una nueva visión del quehacer administrativo público en nuestro país.

◆ RECORRIDO HISTORICO.

En México, la administración pública ha vivido etapas plenas de dificultades en su accionar y concreción. El Estado desde la cultura azteca y el virreinato de la Nueva España ha observado una absoluta dependencia a un solo hombre, en la toma de decisiones política, y en épocas posteriores ha oscilado de un centralismo a un federalismo, sin distinción clara de una forma de administración pública, aunque también delimitó el surgimiento de las primeras instituciones estatales en el actual territorio nacional.

No obstante la identificación de la etapa prehispánica y virreinal, es a partir de 1821 que se puede señalar una organización administrativa o configuración estatal propia de México, pues es en ese año en el que la entonces Nueva España logra su independencia política de España, para dar nacimiento al mestizo país en el que actualmente habitamos.

Estas etapas son: **Formativa.** De 1821 a 1876, desde la consolidación de la independencia hasta la llegada al poder de Porfirio Díaz. No se tiene una organización administrativa definida, y el accionar político, social y económico manifiesta formas colonialísticas de definición, sustentadas en la metrópoli, que impide el crecimiento económico y cultural del nuevo país.

De Realización (1877-1933), desde el advenimiento de Porfirio Díaz en el Ejecutivo hasta el inicio del gobierno de Lázaro Cárdenas. Se accede a una organización administrativa más detallada que cubre casi todos los campos del desarrollo gubernamental, en el aspecto económico se da por primera vez el liberalismo, se avanza hacia la modernidad tecnológica y social con la creación de diversas instituciones en ambos ramos, sin embargo el período

dictatorial de Díaz frustra el desarrollo social. El sistema administrativo y social se reorienta con la llegada de Cárdenas al gobierno.

De Expansión (1934-1981), desde el propio gobierno de Lázaro Cárdenas hasta el último año de la administración de José López Portillo. Marcado por la expansión y crecimiento de la estructura administrativa, la creación de nuevos órganos de control administrativo y la asunción al poder de gobiernos populistas que encabezan un Estado todopoderoso, tutor de todas las actividades económicas y sociales.

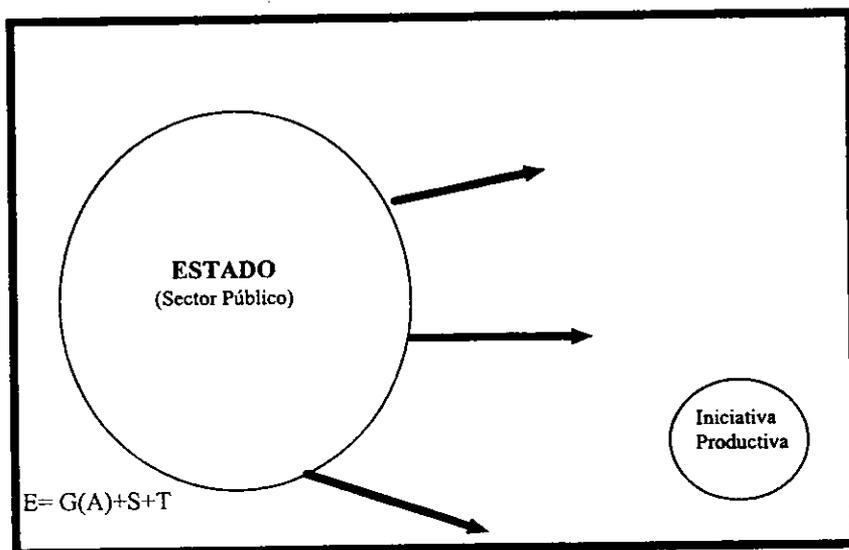
De Redefinición, de 1982 a la fecha, comprende los periodos presidenciales de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo. Se caracteriza por hacer extensivo el deseo de entender al Estado no sólo como administración y gobierno, a nivel del Poder Ejecutivo, sino por extenderlo a los otros Poderes de la Unión y comprometer a la sociedad en el mismo; en el aspecto económico se caracteriza por el modelo neoliberalista, es decir, el país se abre a la globalización, a la privatización y a la visión de reducir el aparato administrativo estatal.

No pretendo en la presente investigación, enjuiciar si ha sido correcta o no, el tipo de administración pública llevada a cabo en el país, si hubiese sido esa mi pretensión, habría tenido que señalar la problematicidad de la identificación del saber práctico administrativo, que señala Gadamer de Phronesis, y la problematicidad de la crítica que hace Arendt al principio de la contemplación de Aristóteles, entre otras teorías; tan sólo me he propuesto señalar un concepto de raíz aristotélica, con sus modificaciones en el contexto contemporáneo.

Dentro de este recorrido histórico sobre el cambio y la evolución del Estado y su administración, podemos analizar dos grandes momentos:

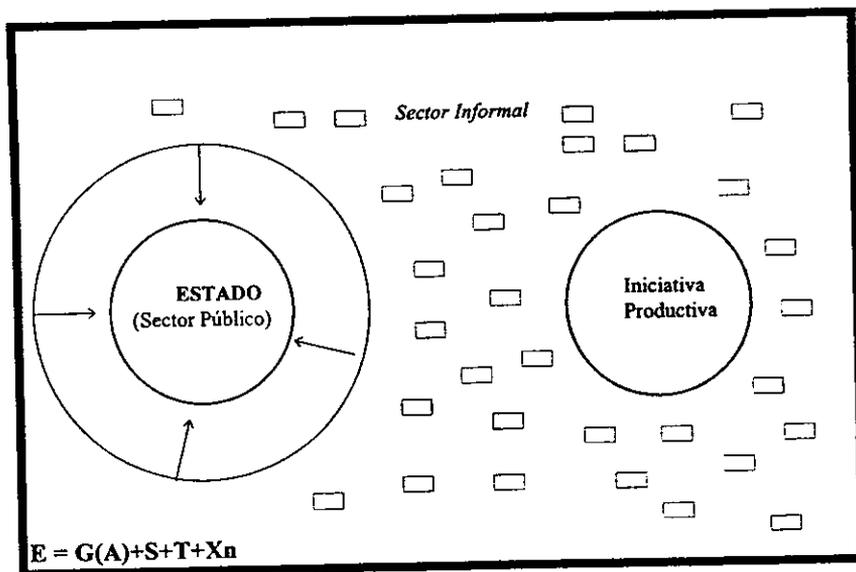
1. El Estado, a través de su sector público, se encarga de todas las actividades productivas, en un gran territorio sin aprovechar y una iniciativa productiva incipiente y reducida a

ciertas actividades de lucro para un selecto sector poblacional, pero sin alcances en la contribución del desarrollo nacional, representa la etapa de *expansión*. (Ver Cuadro 1)



Cuadro 1. El Estado avasallador - totalitario.

2. El Estado reduce su aparato público y trata de incentivar el desarrollo nacional por conducto de la iniciativa productiva, es decir, se torna coordinador e implementador de la actividad económica, induce a la inversión privada a coadyuvar en la producción y crecimiento económico, el problema consiste en que la población económicamente activa circunscrita en el sector público no encuentra espacio en el sector privado (iniciativa privada), y en consecuencia se genera un sector informal de la economía. (Ver Cuadro 2)



Cuadro 2. Redefinición del Estado.

◆ EL PRESENTE.

Las rápidas mutaciones que observa la sociedad actual colocan la exigencia de replantear el papel del Estado, especialmente a partir de un contexto fuertemente marcado por los avances de la tecnología de la información, entendida como el avance de los medios de comunicación en el impacto social, que colocan cuestiones como agilidad, rapidez, flexibilidad, competitividad y, especialmente, **calidad** en los servicios y productos en el nuevo orden social. Esto demanda, sin lugar a dudas, un Estado moderno, con nuevos valores de responsabilidad y ética, servicios otorgados con oportunidad y servidores públicos más conscientes de la realidad económica y social.

Los días aquellos en que un gobierno podía hacer las cosas por el pueblo, y éste permanecía pasivo, apático y conforme están contados. Cada día es mayor la necesidad de hacer las cosas con el pueblo y no para el pueblo. La idea de Abraham Lincoln respecto a

*un gobierno de la gente, para la gente y por la gente, debe tomarse muy en cuenta, fundamentalmente la última frase: por el pueblo*¹. En este sentido, el gobierno se convierte en una verdadera extensión de la sociedad y no en la figura paternalista que protege y todo da sin recibir esfuerzo máximo de la otra parte, y en concordancia con la administración pública contribuyen en su desarrollo integral.

Para responder a las demandas sociales, el campo del conocimiento de la administración pública precisa consolidar los avances del paradigma emergente, entendido como la gerencia pública del Estado, en cuanto proceso político-administrativo y recurso estratégico para la búsqueda de la **excelencia** en los servicios públicos.

El principal desafío colocado por el paradigma emergente es la superación de viejas dicotomías poco flexibles como política-administración, público-privado, concepción-ejecución, entre otras, y consiste en la integración de factores que posibiliten la funcionalidad de la administración pública, a través de su consideración intrínseca dentro del pensamiento administrativo.

En consecuencia, la administración pública surge como una disciplina híbrida, con uniones orgánicas con la ciencia política, el análisis organizacional, la planificación económica y social. También, amplia su *locus*, (entendido como el objeto empírico de análisis) de las distinciones tradicionales entre sectores público y privado para abarcar todas las cuestiones que se refieran al **interés colectivo**. Esta visión supera las proposiciones que consideraban al campo de la administración pública como aquél que realiza estudios localizados en el sector público. La nueva perspectiva enriquece y amplía los límites del campo, a medida que supera, inclusive, la dicotomía público-privado, pasando del análisis del sector público al estudio de las cuestiones públicas.

El desafío consiste en la construcción de modelos teóricos y prácticos que posibiliten el surgimiento de un Estado inteligente, capaz de hacer frente a la complejidad y la

¹ *Gestión y Política Pública*. CIDE. Vol. 1. N° 1. Primer Semestre de 1992. P. 109.

incertidumbre, mejorar la calidad de los servicios otorgados a los ciudadanos y procurar el desarrollo humano al mismo tiempo que el económico.

Un imperativo de la administración pública ha sido efectuar cambios y mejoras en sus estructuras y funcionamientos, con la finalidad de estar en posibilidad de adecuarse a los cambios y presiones del medio ambiente en que se encuentra inmersa; para lograrlo, busca incrementar la eficiencia del aparato administrativo y la prestación de bienes y servicios a la sociedad de una manera consciente e intencionada, a través de reformas administrativas, como medio para mejorar el funcionamiento del sector público y los procesos de revisión, adecuación y actualización de las estructuras, funciones y normas del aparato administrativo público.

En este sentido, la redefinición del Estado que se lleva a cabo en México desde 1982 ha sido concebida como un proceso de adecuación de las necesidades públicas y sus prioridades; hecho que explica por qué la idea de redefinición se orienta hacia un cambio radical en la relación gobierno-sociedad civil. El cambio se funda en el hecho de conocer las principales demandas de la sociedad, para hacer posible la organización libre y democrática de los grupos sociales, a fin de asumir una solución conjunta en su satisfacción.

Cuando se habla de reforma del Estado o del redimensionamiento del mismo se cree generalmente que se comete una aberración conceptual, principalmente porque los componentes básicos en la configuración del Estado son: gobierno, pueblo y territorio; en esta percepción tienen razón cuando los cambios se dirigen y refieren exclusivamente a su parte estructural, como lo es el aparato administrativo público y los órganos de gobierno; sin embargo, el redimensionamiento del Estado no deja de lado a la sociedad, acostumbrada históricamente a ser observador de los cambios que se implementan desde el poder público y ser receptora pasiva de lo que de ello resulte; es decir, la reforma del Estado propuesta en los últimos años incorpora a la sociedad al proceso de redefinición de la actuación estatal a

través de un impulso generado desde el mismo poder, que es parte integrante del propio Estado, para definir posturas y permitir con su actuación lo que la sociedad misma reclama.

No podemos dejar pasar por alto en una reforma del Estado el tercer elemento como lo es el territorio; vale la pena hacer la siguiente distinción: para lograr una completa reforma del Estado es necesario la participación de todos los actores que lo conforman, de ellos podemos diferenciar la parte activa representada por el gobierno y la sociedad, así como la pasiva, representada por el territorio. Las transformaciones que genere el primero y el segundo repercutirán indudablemente en el asiento territorial, esto es en la forma de hacer gobierno, en la participación social, en las relaciones económicas y culturales generando un nuevo desarrollo nacional con base en el fortalecimiento de regiones que permitirá establecer nuevos criterios en la definición de la geografía económica, por lo tanto hablar de reforma del Estado implica mutaciones no sólo al interior del gobierno -confundido siempre con el mismo Estado- sino al Estado en su conjunto.

La intensidad de una reforma del Estado a través de una reforma administrativa puede llegar a ser la solución de diversos conflictos sociales y económicos, si, y solo si, se inserta dentro del proceso de cambio a la sociedad. Esto es, la reforma integral del Estado para combatir la pobreza extrema, que mantiene en el rezago a diversos sectores de la población y lograr una fehaciente equidistribución de los recursos, no solo naturales sino económicos, que permita acceder a un nuevo estrato de democracia político-económica, necesita de una fuerza motora ubicada en una reforma administrativa que replantee prioridades y precise funciones de los principales órganos públicos.

La reforma del gobierno es hoy día un tema recurrente en la literatura sobre gestión pública en Estados Unidos. En el ámbito práctico, el gobierno de Clinton presenta su propia versión: el National Performance Review. Después de los cada vez mayores esfuerzos de Kennedy y su grupo de trabajo para perfeccionar la contratación en el gobierno; del equipo de Jhonson para aumentar la acción administrativa del Ejecutivo; del sumamente poderoso consejo encabezado por el empresario Roy Ash para proponer

mejoras al Ejecutivo con Nixon; del influyente panel para revisar las formas de adquisición federal durante Reagan, el vicepresidente Al Gore lanza en 1993 un ambicioso plan de reforma de la administración pública.

Inspirado por las ideas de Osborne y Gaebler (1992) acerca de reinventar el gobierno y del paradigma postburocrático (Barzelay, 1992), el National Performance Review ha desencadenado discusiones respecto de las posibilidades que el enfoque privatizador pueda tener para alcanzar un mejor gobierno. Por lo mismo, han surgido alternativas que defienden una estrategia distinta para encarar el asunto. Propuestas de desregulación (DiTulio, 1993-1994) y la revitalización del sector público (Thompson, 1993) aparecieron en el espectro académico como una crítica a dicha posición de reforma y surgieron otras vías para atacar el problema².

La administración pública no es perfecta, necesita estar en constante evolución para así cumplir con la sociedad, en las tareas que le son propias, necesita cambiar: reformarse.

La necesidad de que las naciones de América Latina impulsen una reforma del Estado orientada a que éste deje de lado el rol paternalista que ha mantenido por años surge como el imperativo dominante en el proceso de transformación de la administración pública como factor de promoción y control del crecimiento económico y del desarrollo social; en la actualidad, continuar con este modelo implica una traba para el progreso de los países latinoamericanos, pero especialmente significa una vía de retroceso en el logro de fines y beneficios esperados por la sociedad.

Sin embargo, la reorganización del sistema económico, inmersa en las reformas de cada Estado y en la transformación de sus administraciones, deberá ser acompañada por otra del sistema político a nivel mundial, con énfasis primero en los estados nacionales que luchan y se encuentran en vías de desarrollo, es decir, buscar la reestructuración administrativa que conlleve un sano proceso de politización de la sociedad que permita crear las bases para un

² Gestión y Política Pública. CIDE. Vol. 1. N° 1. México. Primer Semestre de 1992. P. 119.

nuevo ordenamiento del sistema político; en este sentido, no es necesario sustituir completamente el sistema, en algunos casos como el mexicano, será conveniente sólo implementar mecanismos de corrección al interior de la maquinaria política y administrativa que sustenta la organización estatal.

El Estado, y en este rubro la administración pública, debe usar los medios políticos que abatan el conflicto social y promuevan la armonía social. De éstos, destacan la concertación y el ejercicio democrático de la autonomía; además, en el plano de lo administrativo, la privatización de empresas públicas no estratégicas es una manera de lograr la reducción del aparato administrativo público en la búsqueda de la eficiencia.

La reducción del aparato administrativo es necesaria, puesto que el Estado aunque quisiera permanecer proveedor, paternalista, absorbente, lo haría cada vez más ineficiente y se debilitaría. La experiencia internacional demuestra día a día que el Estado avasallador está en retirada; retirada promovida por quien se supone era su beneficiaria: la sociedad misma. Por eso en México se busca un Estado más representativo de su sociedad, abierto a la competencia y eficaz en sus obligaciones sociales sustantivas para afrontar desafíos en alimentos, salud, empleo, educación, vivienda, seguridad pública, medio ambiente y servicios básicos³.

La reforma no significa un desmantelamiento del Estado, como señalan algunos románticos del sistema superprotector, sino que representa abandonar visiones del pasado, de un Estado asistente y paternalista; el Estado debe concentrarse en la prestación de servicios básicos a la población, educación, salud, seguridad y saneamiento.⁴

³ Reformando al Estado. En: Revista NEXOS. México, Abril de 1990. Pág. 30

⁴ Abandonar el paternalismo, necesario en América Latina, afirma Cardoso. En: La Jornada, pag. 57. Viernes 17 de mayo de 1996. Ponencia presentada por Fernando Henrique Cardoso, Presidente de Brasil, en la inauguración del seminario dedicado a los procesos de reforma del Estado convocado por el Banco Internacional de Desarrollo y el Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado de Brasil.

De acuerdo con la evolución de la administración pública⁵, la etapa de crisis en México puede ser vista como un desfasamiento en el decidir y el hacer; esto es, el modelo previsto para la próxima etapa del desarrollo administrativo contempla una aparente separación del campo administrativo con el político, sustituyendo el discurso y actores políticos por los llamados tecnócratas; no obstante se puede afirmar que en el intento de sustitución, la teoría se enfrentó a una realidad diferente a la esperada y el cambio resultó a la postre *en medicinas amargas*.

Al analizar los componentes que precisaron el cambio organizacional de la administración pública se puede ver que efectivamente la competencia técnica requerida para una nueva redefinición del papel del Estado no se suma al sistema establecido, sino que intenta desplazarlo y en consecuencia, la capacidad política no fue considerada en el funcionamiento del modelo.

Lo anterior, permite observar que el binomio política-administración sigue vigente tanto en la teoría como en el campo de la práctica; la complementación de esta visión en el factor humano permite apreciar la necesidad indiscutible de no desatender ninguno de estos dos campos, que son parte activa del Estado, por el contrario, implica llevarlos conjuntamente por el mismo sendero en la búsqueda del desarrollo promovido por el Estado y exigido por la sociedad.

Los retos que enfrenta la administración pública son extensivos a todos los ámbitos de gobierno; anteriormente se realizaban cambios en el aspecto formal más que de fondo del problema y casi exclusivamente en el nivel central. Actualmente, las políticas sectoriales se impulsan y están dirigidas a fomentar el crecimiento de regiones y municipios, sin embargo de la planificación a la acción dista un tramo importante: el de la capacitación y tenencia, en su caso, de los medios para iniciar el cambio de manera rápida y eficazmente, la medianía de la evolución restará eficacia al cambio.

⁵ Ver Capítulo 2, Cuadro 1. Evolución de la Administración Pública.

◆ **ASPECTO INTERNACIONAL: GLOBALIDAD DE LAS ECONOMIAS Y DE LAS ADMINISTRACIONES.**

El mundo ya está inmerso en el difícil proceso de la formación del nuevo orden internacional, del cual todos somos protagonistas y al mismo tiempo responsables. El reto más importante que tiene que afrontar ahora la comunidad internacional es, sin duda alguna, el peligro de los nacionalismos fervientes y de los conflictos inter-étnicos que amenazan la estabilidad y la seguridad en el mundo. La plaga de intransigencia étnica ha contagiado a algunos países, convirtiendo su territorio en campos de batalla sin sentido y sin posibilidades de solución a corto plazo⁶.

No obstante la globalidad de las economías y administraciones, las relaciones internacionales deben respetar la soberanía y la no intervención en asuntos netamente del ámbito nacional, y tener presente, como objetivo de la humanidad, la conservación del hombre y de su medio natural.

En este sentido, de acuerdo con Pastor, uno de los ideólogos contemporáneos en Estados Unidos, cuna de la democracia y la economía de mercado enfocados a la administración pública, la tendencia de globalidad obliga a circunscribir a los países latinos a esta concepción de la administración pública, obligada más no conceptuada, con enfoque al carácter externo y abierto de las economías, por un lado, y de la democratización en el cumplimiento de las funciones públicas, por el otro.

En la *National Performance Review*, el Vicepresidente de Estados Unidos Al Gore, instó a los estadounidenses a que se percibieran como consumidores del gobierno en vez de como ciudadanos. Argumenta que el papel del ciudadano es inherentemente débil, mientras que los consumidores pueden exigir que sus deseos sean satisfechos insistiendo en recibir el

⁶ Ivanov, Igor. *Desde Rusia con amor*. En: Tamames, Ramón. *Entre bloques y globalidad*. Cursos de Verano de el Escorial 93-94. Complutense. Madrid, 1995.

valor por el que pagan, o bien, decidiendo comprar en otro lugar. Las empresas sobreviven en los mercados; los burócratas deberían sobrevivir de igual manera a la disciplina de la competencia⁷.

Significa que el avance democrático de los sistemas políticos debe ir aparejado de un desarrollo económico de orden mundial, que redefina actividades y ubique el desempeño de los Estados con base en una globalización cultural del planeta, que permita su adecuada explotación y destino de los recursos naturales, en pro de las generaciones presentes y de las futuras.

Alejarse de la idea de globalidad de las economías, es desconocer una realidad mundial y esconderse en supuestos nacionalismos, que sólo esconden ansias de poder e incapacidad para buscar nuevas fórmulas en el desarrollo de las naciones, como humanidad, más que como naciones aisladas. Esta visión, se aplica no sólo entre los Estados económicamente menos poderosos, sino también en aquéllos en que lo son y conscientes del daño ambiental generan políticas tendientes a su enriquecimiento por encima de intereses humanos.

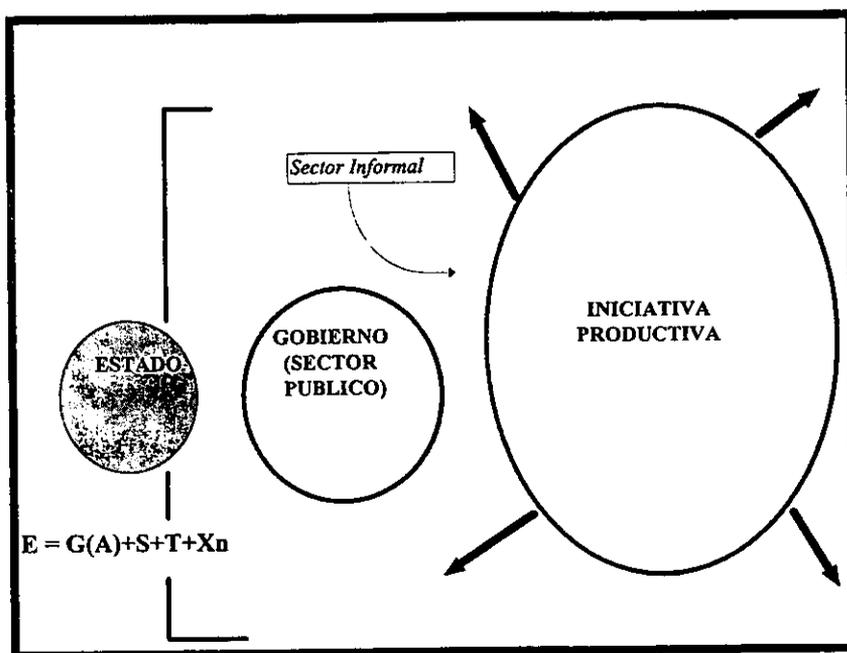
La nueva concepción de la administración estatal en México contempla no sólo un crecimiento nacional, sino un impulso a las actividades que consideren la unión económica internacional y la optimización y preservación de los recursos naturales, que no sólo dará política y financieramente un nuevo orden mundial, sino establecerá bases para la promoción en el largo plazo de un desarrollo colateral de los países en el mundo.

◆ EL PORVENIR: HACIA UN MODELO DE GESTION PUBLICA ADMINISTRATIVA.

La evolución del país, y de los Estados en el mundo plantean la necesidad de adecuar las formas de organización administrativa, política y económica.

⁷ Gestión y política Pública. CIDE. Vol. V. Nº 2. México. Segundo Semestre de 1996. P. 306

La etapa del *porvenir* sitúa al Estado como un aparato público reducido, gestor de las actividades productivas y cuidadoso en el otorgamiento de los servicios y satisfacción de necesidades que la sociedad demanda. El sector informal paulatinamente se inserta en el desarrollo económico impositivo -formal-, a través de su participación dentro del sector privado, el cual crecerá en la medida que las políticas, que dicte el gobierno, tiendan a generar su fortalecimiento y crecimiento, así como estar en condiciones de absorber la población económicamente inactiva y totalizar esa energía en el desarrollo integral del país. (Ver Cuadro 3)



Cuadro 3. La etapa del porvenir del Estado.

En esta etapa, la administración se contempla como la encargada de gestionar y satisfacer las necesidades de la sociedad ante las instancias correspondientes sean: públicas, privadas, nacionales o extranjeras.

El *porvenir* del Estado vincula la democracia, la planificación y la gestión pública. La democracia contribuirá a que el Estado consiga su legitimación y cuente con confianza cívica; la planificación es necesaria porque el futuro de la administración estatal adquiere sentido cuando va asociada a un proyecto colectivo de desarrollo y finalmente, la gestión pública resulta el elemento fundamental para la concreción de una nueva visión del aparato estatal.

Recentrar el Estado en sus funciones esenciales es querer aligerar las obligaciones que pesan sobre los particulares y las empresas. Desregular o desreglamentar, es una ocasión de restringir el campo o los medios de intervención del Estado en la vida económica y social para hacer emerger los verdaderos actores de esta vida: la sociedad, más competitiva y en mejores condiciones, con respecto al pasado, para delimitar y afrontar su propio destino.

En este tenor, la corriente posmodernista del *reinventing government*, presenta un repliegue de la presencia estatal, al abrir plenamente la acción pública a la lógica de la empresa privada, tanto en la asignación de recursos como en el análisis de los productos finales. En consecuencia, la administración pública contemporánea *debería reorientar su acción generalmente a partir de dos tipos de soluciones: haciendo mayor énfasis en la eficiencia de sus programas y políticas, y fortaleciendo la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas*⁸. Ambas alternativas son parte de un proceso de legitimación estatal y de la nueva visión de la gestión pública gubernamental.

En el contexto actual mexicano se desarrolla un cambio en el aparato estatal, condicionado por las desregulaciones que generan la privatización y desnacionalización de ciertos

⁸ La Revista del Colegio. Ciencia Política y Administración Pública. *Gobierno local*. Colegio de CPyAP. Año III. N° 5. México. Segundo Semestre de 1995.

sectores empresariales, que en el pasado fueron considerados tabúes para cualquier otro actor que no fuera el propio gobierno; lo que significa que el modelo del menos Estado implementado en el país en el presente, se verá detallado al término de la administración zedillista y posiblemente continuado con las subsecuentes, siempre y cuando el avance democrático genere una identidad de gobierno y no solo formas de gobierno en relación con el personaje o partido político en el poder, de ahí la necesidad de mantener un aparato administrativo público fortalecido en su convicción de servicio y desarrollo integral del país.

◆ SOBRE LA PROPUESTA.

Esta tesis sustenta algunos elementos⁹ para un Nuevo Modelo de Administración Pública en México (NMAPM), los cuales plantean un cambio que no se limita a la organización de las actuales estructuras, regulaciones y procedimientos, sino que implica la modificación de actitudes y conductas de los servidores públicos: atañe a todas las dependencias y entidades que conforman el sector público federal, como responsables directas de las acciones que, dentro de su ámbito de competencia, deben instrumentarse para cumplir con las líneas generales que se definen más adelante.

Los elementos para la implementación de un Nuevo Modelo de Administración Pública impulsan las economías de escala, como factor que permite acceder al desarrollo regional con bases sustentadas tanto en el aparato político-administrativo como en el entorno económico que la globalización señala; las economías de escala serán posibles en la medida en que se dé un aumento de la cantidad de factores de producción, menor en proporción al aumento de la propia producción.

⁹ Al respecto, cabe hacer la precisión de que este documento se denominó Elementos para un Nuevo Modelo de Administración Pública en México, bajo la consideración de que al referirse a elementos, se hace alusión a la materia y no a un objeto terminado; hablar de elementos es apenas construir un objeto, hablar de bases es cuando el objeto está terminado. Esta investigación presenta elementos, no es el modelo.

Un elemento central para establecer un Nuevo Modelo de Administración Pública en México es la participación activa de la sociedad en la definición y seguimiento de los cambios propuestos, implica la transformación del sujeto pasivo que históricamente ha desempeñado la sociedad, como receptora de decisiones estatales, a un sujeto activo, generador de ideas y alternativas de prevención y solución de problemas, los cuales afectan básica y primordialmente los intereses sociales por encima de los gubernamentales.

Esta característica esencial deriva en mayor cercanía entre la administración pública y la población, en calidad en el servicio, rendición clara de cuentas y transparencia, es decir requiere de una nueva y permanente interacción entre los ciudadanos y el gobierno. El involucramiento de la sociedad será importante también para construir el apoyo externo requerido a las reformas, así como para vencer eventuales resistencias, que en todo proceso de cambio estructural es necesario prever.

Para producir transformaciones duraderas y cambios en conductas y actitudes se requiere de tiempo. De aquí que en algunos aspectos, la consecución de los objetivos se inscribe como tarea de largo o mediano plazos, supone modificar prácticas y procedimientos arraigados en el servicio público y transformar la naturaleza de las relaciones que se dan entre los servidores públicos y la sociedad, así como las que prevalecen dentro de los propios cuadros administrativos y en su adaptación a los principios de organización y de gestión que involucra la reforma.

Para la implementación del Nuevo Modelo de Administración Pública en México es necesario contar con la participación e involucramiento de grupos organizados de la sociedad civil, sean organizaciones obreras y empresariales, colegios de profesionales, instituciones académicas, representantes sociales y otros grupos ciudadanos, en la orientación y seguimiento de las adecuaciones al sector público; es decir, es menester generar un cambio de mentalidad entre la sociedad misma que desinhiba su participación y se tome motor de la actividad pública, a través de su observancia y exigencia en el cumplimiento de los programas sociales y de gobierno, en lo general.

Para medir el proceso de implementación de nuevas líneas y formas de desarrollo del sector público es necesario establecer criterios que permitan su control y evaluación permanente.

Se precisan siete puntos para su logro:

1. Diseñar e instrumentar un sistema de indicadores de gestión mediante los cuales se mida objetivamente el desempeño, la eficacia y la eficiencia de los programas, acciones o servicios prestados en los rubros de: agricultura, industria, transportes, comunicaciones, minería, energía, vivienda, salud, educación, comercio.
2. Diseñar y aplicar estándares mínimos de calidad de los servicios y de la atención al público.
3. Descentralizar y/o desconcentrar todas las funciones operativas que desarrollen las dependencias para conservar atribuciones normativas como el establecimiento de políticas, la planeación y evaluación de las mismas.

Las iniciativas descentralizadoras constituyen esfuerzos encaminados al menos a tres grandes objetivos: I) Dar una mayor agilidad y eficiencia interna al aparato estatal; esto debido a la crisis de recursos gubernamentales y a la necesidad de incorporar técnicas administrativas modernas; II) Dar una mayor eficiencia a las políticas públicas a través de los diversos órdenes de gobierno; esto debido a la necesidad de descongestionar el orden central-federal de gobierno, y a la necesidad de acercar las decisiones al orden local; III) Hacer más cercana y legítima ante la sociedad la acción estatal; esto debido a la necesidad de regenerar y revitalizar los espacios de interacción Estado-ciudadanía¹⁰.

¹⁰ El servicio público. Colección Retos y Propuestas. Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio. México, 1994. P.p. 11-12.

El primero de los objetivos se refiere a la delegación de funciones a través de la pirámide organizacional, así como del orden regional, es decir son propiamente iniciativas de desconcentración administrativa. El segundo implica la cesión de las atribuciones de poder de decisión y recursos propios a otros órdenes buscando conformar gobiernos locales fuertes, se habla de iniciativas de descentralización gubernamental. El tercero, se refiere a iniciativas más complejas en donde la participación ciudadana es indispensable, es la cesión de espacios de decisión a organizaciones no gubernamentales (ONG's), agrupaciones de la sociedad civil o a la misma ciudadanía; son iniciativas de descentralización a la sociedad civil.

Descentralizar significa poner el servicio lo más cerca posible del usuario, sin que esto afecte la toma de decisiones.

4. Revisar y analizar la regulación, para acortar tiempos de respuesta en las promociones y asuntos de particulares, y eliminar con ello la discrecionalidad en la toma de decisiones.
5. Establecer productos fiscales por concepto de la contraprestación de servicios que ofrecen las dependencias y entidades para mejorar la atención al público, y el desahogo de trámites.
6. Certificar conocimientos y habilidades de servidores públicos en áreas específicas, lo que significa la capacitación de los recursos humanos como base fundamental de las metas que se proponen lograr.
7. Contribuir al logro del objetivo de las bases de coordinación, a través de apoyos recíprocos a cargo de las dependencias globalizadoras, la interacción constante que se propone por medio de una información sistematizada.

Con los elementos analizados y desarrollados en la presente tesis adquieren relevancia dos aspectos: la reducción del aparato público y la modernización de la administración pública a través de los distintos niveles de gobierno, mismos que permitirán crear un modelo de gestión estatal con preponderancia del Estado por sobre cualquier ideología de partido o de gobierno sexenal.

En este nuevo enfoque, concurren no sólo los cambios en los procedimientos y estructuras de las dependencias públicas, sino también un cambio en la mentalidad de los hombres responsabilizados de las acciones implementadas; esto lo podemos observar claramente en la desaparición de dependencias públicas y reformas constitucionales propiciadas desde el interior del Estado con la finalidad de beneficiar a la sociedad, estos hechos están dirigidos al logro de la eficacia en el quehacer administrativo.

La implementación de la política de modernización administrativa no puede ser concebida al margen de la necesidad de sobrevivencia del Estado en general, y del mexicano en particular, pues como lo señalan algunos autores¹¹, este proceso contribuye a que el Estado, en donde la administración pública actúa, se fortalezca al obtener mayor legitimidad en la medida que sus resultados favorezcan a la sociedad, en relación con el cúmulo de demandas dirigidas a él mismo.

Así pues, la modernización administrativa tiene que circunscribirse a la modernización social que el Estado mexicano ha emprendido, a fin de poder contar con una organización política y administrativa estructurada con base en los nuevos paradigmas y reclamos de la población, es decir, con una real capacidad de adaptación y resolución; estos factores guiados correctamente llevarán a que la autoridad nacional sea fortalecida ante la influencia proveniente del exterior, principalmente en el nuevo contexto de globalización de la economía y de los procesos administrativos, asimismo permitirán que las políticas de descentralización traigan nuevas ideas sobre el desarrollo regional y municipal a fin de

¹¹ Pardo, María del Carmen. *La modernización de la administración...* Op. Cit.

fortalecer la soberanía y dar respuesta al reclamo general de mejor calidad de vida de la población.

La eficacia y la eficiencia de la administración pública, y del propio Estado, está en razón de la respuesta que da a los conflictos y problemas que la sociedad demanda, es decir, el diseño de las políticas y de la acción a través de la cual se pone en práctica dichas políticas.

Toda reforma pretende un cambio y una adecuación a la realidad social: a la satisfacción de las necesidades públicas. La reforma administrativa implementada en los años 70's pretendió el cambio: adaptar el proceso administrativo y su estructura con las políticas económicas. La reforma del Estado del salinato, pretendió un cambio en las políticas y en los cuadros administrativos que contribuyan a la administración pública a redefinir el papel del sector público y del sector privado en la consecución del desarrollo integral del país.

El nuevo modelo de administración pública pretende establecer las pautas de conducta y ejecución que deberá seguir la administración misma y sus actores en este proceso de modernización y redefinición del aparato público estatal.

La importancia de promover una transformación en todos los ámbitos de la sociedad a través de la modernización de la administración pública y de sus aparatos, que conlleve una reducción del sector paraestatal y una reorientación del gasto público hacia más programas sociales en los cuales la participación ciudadana sea básica, traerá como consecuencia una mayor cooperación social-territorial que permitirá lograr el bienestar social hacia todo el país.

En conclusión, el NMAPM establece siete tendencias básicas en el desarrollo de su actividad:

- I. Mayor eficiencia en cada decisión gubernamental, a través de la capacitación de los recursos humanos y la completa identificación de las necesidades reales que reclama la sociedad satisfacer.
- II. Reducción del aparato administrativo público, es decir, desaparecer las grandes burocracias y crear una administración pública pequeña, eficaz en la resolución y prevención de conflictos sociales.
- III. La concertación política, que significa **no desvincular lo político del administrador ni lo administrador que debe ser el político**, en la aplicación de las políticas económicas que beneficien a la sociedad.
- IV. El vínculo entre el desarrollo social y la iniciativa productiva puesto que el desarrollo social no debe quedar en el sector público, ya que los recursos destinados a él se deducen del presupuesto federal y por tanto, impiden el desarrollo de otros ámbitos como el social y el cultural; el administrador público deberá tener la capacidad de inducir a la iniciativa privada a promover el desarrollo social.

El motor del crecimiento será el aparato productivo, siempre y cuando participe activa y crecientemente en el producto interno bruto. De acuerdo con los propósitos de la modernización de la administración, esta inversión será más productiva, en el sentido de generar más producto por peso invertido en comparación con épocas anteriores. La generación de empleos no implica el abatimiento de este problema, debido a los rezagos acumulados históricamente, pero en función del crecimiento de la productividad de la economía se accederá a nuevos niveles de vida.

Para lograr incentivar a la inversión privada, es necesario aumentar el ahorro interno y externo; situación difícil de lograr en tiempos de crisis, pero válida en la medida de participación ciudadana por los intereses nacionales, ya no del grupo gobernante exclusivamente.

V. El fortalecimiento de las regiones del país, para que operen como los núcleos motores del crecimiento, a través de la generación de actividades productivas, comerciales y económicas en general; que participen del desarrollo, históricamente centralizado, de abajo hacia arriba y de la periferia hacia el centro -jerárquica y funcionalmente-, lo que consolidará la unidad nacional, así como el avance social y cultural de México.

VI. Dirección y canalización de la participación ciudadana, debido a su cada vez mayor injerencia en la toma de decisiones gubernamentales y en las acciones administrativas, la cual deberá darse de manera ordenada y consciente, lo que permitirá obtener mejores beneficios que como sociedad demanda.

VII. La interdependencia, es decir, todos necesitamos de todos y todas las partes integrantes del país pueden aportar algo al crecimiento y desarrollo del mismo, sean municipios, estados, federación, sector central, sector paraestatal, sector entidades, cada mexicano, tenga la capacidad e interés suficiente para participar en la construcción nacional, que traiga el desarrollo integral y el progreso de nuestro país: México.

Los elementos que sustentan una transformación en la administración pública del país pretenden atender en el plano teórico las necesidades primordiales de cambio del Estado, como autoridad, en un primer momento, para posteriormente consolidar la unidad administrativa encargada de su aplicación. Los responsables somos todos: autoridad-sociedad, así como los organismos intermedios entre una y otra parte.

BIBLIOGRAFIA

1. **El servicio público.** Colección Retos y Propuestas. Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio. México, 1994.
2. **Gestión y Política Pública.** CIDE. Vol. 1, Nº 1. México. Primer Semestre de 1992.
3. ----- CIDE. Vol. V, Nº 2. México. Segundo Semestre de 1996.
4. **La Jornada.** Viernes 17 de mayo de 1996. México D.F.
5. **La Revista del Colegio. Ciencia Política y Administración Pública: Gobierno local.** Colegio de CPyAP. Año III. Nº 5. México. Segundo Semestre de 1995.
6. **Revista NEXOS.** México, Abril de 1990.
7. Tamames, Ramón. **Entre Bloques y Globalidad.** Cursos de Verano de El Escorial 93-94. Editorial Complutense. Madrid, 1995.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

1. **Administración Pública y Administración de Empresas.** Revista de Administración Pública. Río de Janeiro, Brasil. v. 2, n. 3. 1995.
2. Aguilar Villanueva, Luis F. **El Estudio de las Políticas Públicas.** M.A. Porrúa. México.
3. ----- **Problemas Públicos y Agenda de Gobierno.** M.A. Porrúa. México, 1993.
4. Alamán, Lucas. **Memoria de la Secretaría de Relaciones Exteriores, 1830.**
5. Ander Egg, Ezequiel. **Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad.** El ateneo. México 1982.
6. Amaro Guzmán, Raymundo. **Introducción a la Administración Pública.** México, Mc Graw Hill 1986.
7. Blochlaine, Francois. **Profession Fonetonnaire.** Ed. Seville. France, 1990.
8. Borja, Jordi. **La administración comparada.** Madrid, España. 1986.
9. ----- y Martínez Tapia, Alfonso. **Administración contemporánea.** Mimeo. Madrid, España. 1990.
10. ----- et al. **Gestión Administrativa.** Taurus. Madrid, España, 1990.
11. Brand, Salvador. **Diccionario de Economía.** Plaza & Janes Editores Colombia Ltda. Bogotá. 1984.
12. Carré de Malberg, R. **Teoría General del Estado.** FCE. México.
13. Carrillo Castro, Alejandro. **La reforma administrativa en México.** INAP, México, 1975.
14. ----- **La Reforma administrativa en México, Evolución de la reforma administrativa en México (1971-1979).** México, Miguel Angel Porrúa, 1980.
15. ----- **Metodología para el estudio del funcionamiento y reformas de la administración pública.** México, Tesis UNAM, 1981.

16. Caunedo Madrigal, S. **Las entrañas mágicas de América**. Plural. Barcelona, 1992.
17. Centro de Investigación y Docencia Económicas. **Gestión y Política Pública**. CIDE. Foro Internacional, Vol. 33, No. 131. Enero-Junio 1993.
18. Cerroni, Umberto. **Introducción al pensamiento político**. Siglo XXI. México, 1991.
19. Cobb Roger y Charles Elder. **Participación en Política Americana. La Dinámica de la Estructuración de la Agenda**. Noemí Editores. 1986.
20. Congreso de la Unión. **México a través de los informes presidenciales**.
21. Cordera, Rolando y Tello, Carlos. **México, la disputa por la nación: perspectivas y opciones de desarrollo**. Siglo XXI, 1981.
22. Cordeiro, José Luis. **El desafío Latinoamericano... y sus cinco grandes retos**. Mc Graw Hill. Venezuela, 1995.
23. Correa Freitas, Rubén y Franco, Rolando. **Gestión del Estado y Desburocratización**. Editorial El Libro Libre.
24. Chevallier J. y Loschack D.. **Rationalité juridique et rationalité mangériale**.
25. Dabin Jean. **Doctrina General del Estado**. Jus. México.
26. De la Rosa, Luis. **Sobre la Administración Pública de México y los medios para mejorarla**. Revista de Administración Pública Num. 50, abril-julio 1982, INAP. México.
27. Díaz Casillas, Franciso José. **La administración pública novohispana**. Cuadernos de análisis político-administrativo. N° 10. CNCPAP, México, 1987.
28. **El servicio público**. Colección Retos y Propuestas. Fundación Mexicana Cambio XXI Luis Donaldo Colosio. México, 1994.
29. Escobar Valenzuela, Miguel. **Contribución al Estudio del Poder**. Vol. I. UNAM. México, 1988.
30. ----- Cátedra de la materia **Teoría de la Administración Pública II**. ENEP-Acatlán. 1992.
31. Faya Viesca, Jacinto. **Administración Pública Federal: La nueva estructura**. México. Porrúa 1979.
32. Fraga, Gabino. **Derecho Administrativo**. México, Porrúa, 1975.

33. Gadamer, E. **La Hermenéutica Administrativa**. Ed. Sígueme, Barcelona, España. 1992.
34. García Alba, Pascual y Serra Puche, Jaime. **Fluctuaciones económicas en México y Estados Unidos**. En: *Demografía y Economía*, N° 56. El Colegio de México.
35. **Gestión del Estado y Desburocratización**. ILPES/Oficina Nacional del Servicio Civil de la Presidencia de la República Oriental de Uruguay. Montevideo, Uruguay 1989. Colección Estudios Políticos y Sociales.
36. **Gestión y política pública**. CIDE. Vol. 1. N° 1. México, Primer Semestre de 1992.
37. ----- CIDE. Vol. IV. N° 1. México, Primer Semestre de 1995.
38. ----- CIDE. Vol. V. N° 2. México, Segundo Semestre de 1996.
39. González Pedrero, Enrique. **Administración Política**. México. UNAM 1970.
40. González Uribe, Héctor. **Naturaleza, objeto y método de la Teoría General del Estado**. Jus. México.
41. Gordillo, A.A. **Tratado de Derecho Administrativo**. Tomo 1, Buenos Aires, 1974.
42. Graizbord, Boris. **Estructura y posibilidades de crecimiento de 22 ciudades industriales mexicanas**. En: *Revista Comercio Exterior* Vol. 43, Num. 2, Febrero de 1993.
43. Guerrero, Omar. **La administración pública del Estado capitalista**. Fontamara. México, 1991.
44. ----- **Introducción a la administración pública**. Harla. México, 1985.
45. Hansen, Roger. **La política del Desarrollo Mexicano**. S. XXI Eds. 1979.
46. Heller, Herman. **Teoría del Estado**. F.C.E. México.
47. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. **Nuestra Constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano**. Cuaderno 20. INAH/SEGOB. México, 1991.
48. Jacques, Charles. **Gestión Du Développement**. Odis. Quebec, Canadá, 1991.
49. Jellinek, Georg. **Teoría General del Estado**. Albatros Buenos Aires.
50. Jiménez Castro, Wilburg. **Administración Pública para el desarrollo**. México. F.C.E. 1971.
51. Jiménez Nieto, Juan Ignacio. **Política y Administración**. Tecnos. Madrid. 1970.

52. Kelsen, Hans. **Teoría General del Estado**. Labor. Madrid.
53. Khun, Thomas. **La estructura de las Revoluciones Científicas**.
54. Koehler, J.K. **Economic Policy Making with Limited Information: The process of Macro Control in Mexico**. Rand Corporation, Memorandum MR-5682-RC, agosto/1968.
55. **La Jornada**, Periódico. Viernes 17 de mayo de 1996. México D.F.
56. **La Revista del Colegio. Ciencia Política y Administración Pública. Gobierno Local**. Colegio de CPyAP. Año III, N° 5. México, Segundo Semestre de 1995.
57. Ladrón de Guevara, Laureano. **Estado, Administración Pública y Desarrollo**. E.S.A.P. Bogotá 1991.
58. Lahera, Eugenio. **Cómo mejorar la gestión pública**. CIEPLAN-FLACSO. Chile, 1993.
59. **Los Grandes Problemas Jurídicos**. Estudios Jurídicos de J. F. Ruiz Massieu. Porrúa. México, 1995.
60. Lordelli, Giano y Martínez Tapia, Alfonso. **Modernización de los gobiernos locales en América Latina**. En: **Estructura Administrativa en América Latina**.
61. Lowi, Theodore. **Políticas Públicas, Estudios de caso y teoría política**.
62. Le Breton, Preston. **Administración General: Planeación y Ejecución**. México. F.C.E. 1969.
63. Leemans, Arné F. **Cómo reformar la Administración Pública**. México. F.C.E. 1984.
64. Macro Asesora Económica, S.C. **Realidad Económica de México, 1993**. Compendio Estadístico. Grupo Editorial Iberoamérica. México.
65. Maquiavelo, Nicolás. **El Príncipe**. Quinto Sol. México.
66. Martínez Tapia, Alfonso. **World Revolution and Family Patterns**. Free Press of Glencoe. New York, 1990.
67. ----- **La familia Martínez en México 1823-1867**.
68. Massé, Carlos E. **Políticas Públicas y Desarrollo Municipal: problemas teórico-prácticos de la gestión pública y municipal**. Universidad Autónoma del Estado de México/El Colegio Mexiquense. México, 1ª edición, 1995.

69. Méndez, José. **Problemas económicos de México**. Mc.Graw Hill. México.
70. Miranda, José Luis. **El espacio económico del neoliberalismo**. En: *Análisis de la Realidad Mexicana. Neoliberalismo*. Universidad Iberoamericana. México 1995.
71. Muller, Pierre. **Les politiques publiques**. Presses Universitaires de France. París, France. 1990.
72. Muñoz Amato, Pedro. **Introducción a la Administración Pública I y II**. FCE. México.
73. Naciones Unidas. **Manual de mejoramiento de la gestión en la administración pública**. O.N.U. Nueva York 1980.
74. Narro Robles, José. **La seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI. Una visión de la modernización en México**. FCE. México, 1993.
75. Necket, John. **Teoría de la Administración Pública de la Oferta**. Prentice Hall. EUA, 1984.
76. Nioche, Jean Pierre. **Science Administrative, Management Public et Analyse des Politiques Publiques**. *Revue Francaise d'Administration Publique*, 1982, núm. 24,
77. NEXOS, Revista. México, Abril de 1990.
78. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. **Administración Pública; Modelos de los países de la O.C.D.E.** O.C.D.E. 1996.
79. ----- **Estudio sobre desarrollo económico. El caso de un país no miembro**. O.C.D.E., 1992.
80. ----- **México**. O.C.D.E. 1996.
81. ----- **Governance in transition. Public management reforms in OECD countries**. OECD.
82. Organization of American States. **Short - Term Economic Reports**. O.A.S.
83. **Os paradigmas da administração pública no Brasil (1900-92)**. En *Revista de Administração de Empresas*, Mai./Jun. 1994.
84. Oszlak, Oscar. **Políticas Públicas y regímenes políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas**. Buenos Aires, 1980.
85. Paoli, Francisco José. **Estado y sociedad en México, 1917-1984**. Océano. México, 1985.

86. Pardo, María del Carmen. **La administración administrativa en México.** Propuesta para explicar los cambios en la estructura de la administración pública, 1940-1990. INAP-COLMEX. 1992.
87. ----- **La modernización de la administración Pública.**
88. ----- **La administración pública en México: su desarrollo como disciplina.** En: Foro Internacional. No. 131 Enero-Marzo 1993. COLMEX. México.
89. Patiño Arias, Patricio y Merino Huerta, Mauricio. **El crecimiento de la confusión en México,** (mimeo).
90. Pazos, Luis. **Radiografía de un gobierno: éxitos y fracasos del sexenio 1976-1982.** Diana. México, 1981.
91. Platón. **La República.** Porrúa. México.
92. Porrúa Pérez, Francisco. **Teoría del Estado.** Porrúa. México, 1993.
93. Presidencia de la República. **Informes sobre la reforma de la administración pública mexicana.** Coordinación General de Estudios Administrativos, 1977.
94. ----- **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.**
95. Rives Sánchez, Roberto. **Desarrollo administrativo del Estado Mexicano.**
96. ----- **Elementos para un análisis histórico de la Administración Pública en México, 1821-1940.** Estudios, Serie II: Administración Pública Mexicana. INAP, México 1984.
97. Rodríguez Bernal, Alfonso. **Administración Pública y Planeación del Desarrollo.** Ministerio de Relaciones Exteriores. Bogotá, Colombia 1986.
98. Rojas Meza, Raúl. **Tesis de Seguridad Social.** UNAM, ENEP Acatlán. 1993.
99. SECODAM. **Programa de modernización de la administración pública 1995-2000.** México.
100. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Glosario de términos más usuales en la Administración Pública Federal.** Subsecretaría de Egresos, Dirección General de Contabilidad Gubernamental.

101. Seminario internacional de antiguos alumnos INAP-España. **Administración Pública y Desarrollo Integral**. Ministerio para las administraciones públicas. Alcalá de Henares, España 1990.
102. Seminario sobre planificación del desarrollo social en Centroamérica y Panamá. **Organización y funcionamiento institucional de la planificación del desarrollo social**. 1973.
103. Serra Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo**. México, Porrúa, 1959.
104. Sharkanski, Ira. **Administración Pública: elaboración de las políticas de las dependencias gubernamentales**. Eds. Asociados.
105. -----, **Public Administration, agencies, policies and politics**.
106. Solís, Leopoldo. **La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas**. S.XXI Editores. México, 1979.
107. Stoner, James A.F. y Freeman, R. Edward. **Administración**. Prentice Hall, 1994.
108. Tamames, Ramón. **Entre Bloques y Globalidad**. Cursos de Verano de El Escorial 93-94. Editorial Complutense. Madrid, 1995.
109. Velasco, Enrique. **Administración Pública y Desarrollo**. México. UNAM 1970.
110. Vermon, Raymond. **El dilema del Desarrollo Económico**. Ed. Diana, 1977.
111. Violich, Francis y Astica, Juan. **Desarrollo de la comunidad y el proceso de planificación urbana en América Latina**. COLMEX.
112. Yo, el Político. **Conclusiones generales sobre democracia**. México 1995. Mimeo.
113. Warhlich, B. **Evolución de las ciencias administrativa en América Latina**. En: Revista de Administración de Empresas. Brasil. Mayo/Junio. 1994.
114. Waterson, Albert. **Enfoque operativo de la planificación del desarrollo**. COLMEX. 1969.
115. Wionczek, Miguel. **Antecedentes e instrumentos de la planeación en México**. Ed. Siglo XXI, México 1975.