

48
201



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**LOS RETOS DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA ANTE LA POSMODERNIDAD**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA)**
P R E S E N T A :
ELIZABETH E. GAMEZ LOPEZ

L

ASESOR: DR. JUAN CARLOS LEON Y RAMIREZ



MEXICO, D. F.

SEPTIEMBRE DE 1998.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

265957



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 mi madre, cuya fortaleza
ha sido mi mejor ejemplo.*

Agradecimientos:

Al Dr. Juan Carlos León

A David

Los retos de la Administración Pública ante la Posmodernidad.

Proemio	1
Capítulo 1. Una retrospectiva del Estado	13
1.1. El Estado liberal en el siglo XIX: del Estado como sociedad ampliada a la sociedad como Estado ampliado. 1.2. La interrelación público y privado. 1.3. Los referentes de Estado, gobierno, sociedad y administración pública: un cambio de dirección.	
Capítulo 2. Gestión Pública	54
2.1. El dilema de los bienes públicos 2.2. Cómo se gestiona: proceso de toma de decisiones 2.3. Cómo se distribuye.	
Capítulo 3. Reforma del Estado en México	105
3.1. El papel del Estado mexicano. 3.2. El contexto nacional e internacional como imperativos de la reforma. 3.3. El cambio de modelo de desarrollo: Miguel De la Madrid y Carlos Salinas. El redimensionamiento económico y la liberalización política. 3.4. Los hechos, avances y pendientes de la reforma. 3.5. La reforma desde la exigencia y reivindicación de la vida pública. 3.6. La Modernización de la Administración Pública.	
Epílogo	150
Ensayo bibliográfico	166

Proemio

“...;Cuán diferentes son la teoría y la práctica! ¡Cuántos son los que saben bien muchas cosas, pero no saben recordarlas en el momento justo o son incapaces de ponerlas en práctica! Tanta inteligencia es inútil para quién así procede, porque es como tener un tesoro en un arca, pero con la mala fortuna de no poder sacarlo”.

Francesco Guicciardini (Aforismo 35)

De cara al nuevo milenio, cada día es un reto, desde la vida en particular de cada individuo hasta la enorme complejidad de la vida social, ella implica toda una relación desde físico-biológicas hasta socioeconómicas, políticas y culturales. Así pues, nos encontramos ante una nueva configuración limitada en tiempo y espacio de una situación definible a fin de que los nuevos estudios, teorías, principios, corrientes, enfoques etc tengan sentido. Al termino de una época muchos aspectos evolucionan, los cuales ya no pueden encuadrarse en teorías y paradigmas que en su momento sirvieron para explicar una realidad, como fue el periodo de las Luces en Europa, esto es, el proyecto de la modernidad que siendo atacado por acontecimientos (revoluciones, reformas etc) cada vez más hostiles se vio en la necesidad de responder con la misma intensidad convirtiéndose así en un proyecto posmoderno que dentro de lo ya establecido debía responder a este desencuadramiento de los fenómenos sociales.

En efecto, la humanidad vive hoy el surgimiento de un nuevo paradigma en el conocimiento y la acción; es importante ser consecuentes con los resultados de la revolución científico tecnológica y de los procedimientos político-institucionales de

la sociedad. Así, en el caso de las ciencias sociales y las crisis de los paradigmas sociopolíticos que abarca todos aquellos que se formaron en la sociedad moderna, desde la crisis de la social democracia hasta el liberalismo, es imprescindible actualizar nuestros conocimientos, pero sin despreciar las categorías y conceptos anteriores ya que estos pueden subsistir, rehacerse y recomponerse. Tal es el caso del Estado, el gobierno, la administración pública y la sociedad. Intentar dar una respuesta sustentada en la comprobación empírica a teorías científicas meramente enunciativas, ese es el reto de los científicos sociales: contar con el instrumental teórico-metodológico que nos permita categorizar con base en los hechos aumentando los resultados cuantitativos de nuestra prueba que nos brinde mayor soporte a las tesis y aumente nuestra capacidad de análisis, abstracción y predicción. Así pues, buscamos en la literatura científico-social, la nueva propuesta, el cambio de dirección en la vida estatal, la alternativa en el reacomodo de las relaciones sociedad-Estado. La propuesta del pluralismo cívico, de la democratización, de la competencia económica internacional en respuesta al desarrollo del capital configurándose así, una enorme desigualdad social que pretende ser aminorada por la intervención del Estado pero, que sin embargo, arroja resultados poco favorables dando lugar a una sociedad más súbdita que ciudadana más participativa como un proceso de ciudadanización de funciones y actividades tradicionalmente reservadas al Estado y al gobierno que lo representa. Representación y democracia ampliada, dan un amplio margen de acción social se reactivan los sectores público y privado convirtiendo al Estado en instrumento de la sociedad en cuanto éste es una creación humana, y por tanto perfectible: permitiendo así que el poder fluya a través de la sociedad, diferenciando una diversidad de públicos, de demos, de grupos, de organizaciones ocasionando, en consecuencia, conflicto de intereses buscando su equilibrio a través de la

vertebración de disensos y la articulación de consensos obligando la búsqueda de enfoques y criterios distintos en el funcionamiento del proceso político-social y es así, como escuchamos términos tales como: eficiencia, privatización, desregulación, posburocracia, gestión pública, políticas públicas; pretendiendo arribar a la construcción de aparatos teóricos conceptuales que nos permitan configurar metodológicamente lo que por administración pública se entiende hoy en este contexto poscapitalista, posindustrial y posmoderno.

El enfoque tradicional de resolver todos los problemas y demandas sociales por medio de la ciencia política trajo consigo la politización de los mismos provocando la ineficiencia en la solución y creando a veces instancias gubernamentales para la aplicación de programas o políticas que a la larga resultaron ser una "caja sin fondos", consumía recursos y ya no justificaban su objetivo. Homologando los problemas sociales, resolviéndolos vía la estatalización y la racionalidad legal, calculable que se apega a rajatabla a la ley dándoles a todos un mismo formato, actuando más sobre los *inputs* que sobre los *outputs* en referencia directa e intrínseca a un entorno socioeconómico cambiante, dando origen a una nueva institucionalidad que implica reconocer la influencia directa que sobre los resultados ejercen esos diversos públicos configurando una relación que dista mucho de ser meramente estatal o gubernamental y que obliga a estos últimos a revisar sus límites y capacidades, su verdadera misión obligándolos a estar en constante autorreferencia con la sociedad, volver la cara hacia ella, gobernar y administrar al lado de ella, porque al final de cuentas es ella quien da el voto de castigo o de confianza y entre mejor capacidad de respuesta ofrezcan las autoridades se recuperará la confianza y legitimidad en ellas así como en las instituciones.

El estudio y reflexión de lo que hoy es el avance de la ciencia en la búsqueda de facilitar la vida del hombre y del crecimiento económico con el fin de traducirlo en bienestar y justicia social; es hoy un campo de estudio muy fértil para los científicos sociales. Las diferentes tesis, teorías, enfoques etc, se centran en el agotamiento del modelo de Estado de bienestar; el cambio de modelo de desarrollo: de una economía intervencionista a una economía liberal o neoliberal, pero con tintes sociales, es decir, en referencia directa con la equidad social y, a partir de ahí, articular las funciones del Estado, el gobierno, y la administración pública. Ahora, se hace presente la interrelación público/privado ya no es posible homologar lo público con lo gubernamental y, en la pretensión de que el Estado como creación humana es perfectible, es importante, hoy por hoy, el estudio de los referentes políticos-sociales que nos permitan encontrar nuevos mecanismos institucionales capaces de hacer frente al contexto internacional.

El presente trabajo obedece al imperativo de plantearnos la necesidad de una nueva dirección de la vida estatal en un medio ambiente posmoderno, poscapitalista y democrático. En el desarrollo del tema se considera la importancia del valor de lo individual como eje articulador de la vida social; cómo y porqué el Estado deja de ser el eje exclusivo de la vida nacional y se complementa con la capacidad del individuo, a fin, de preservar lo público, lo colectivo, lo social en un Estado de derecho.

Uno de los principales supuestos fue el de que a mayor participación ciudadana menos intervención estatal y una mejor dirección gubernamental contribuirían a que el Estado se convirtiera en instrumento de la sociedad. El Estado en esencia es poder, el dilema se presenta cuando este poder que le es otorgado por

la sociedad, se ejerce de manera autoritaria sobre la misma, por lo tanto, el liberalismo cuyo rasgo esencial es: el Estado es el espacio de poder y la autoridad y la sociedad es el espacio del mercado y la libertad; se hace presente después de la incapacidad de respuesta del Estado de bienestar ante su excesiva intervención en la sociedad acaparando así su espacio, lo cual ocasionó el ocaso de la vida pública ante la burocratización del Estado. “En oposición (parcial) a este estatismo, el neoliberalismo insiste en que se puede lograr tanto la libertad económica como la política volviendo a determinar firmemente las fronteras de una sociedad civil mercantilizada en contra de las invasiones del Estado”.

El siglo XIX nos dice que lo público era ámbito estricto del Estado y lo privado de la sociedad, sin embargo, el dinamismo y las necesidades sociales reivindican la interrelación de ambos. Algunas necesidades sociales las puede resolver el mercado en la medida en que el precio de coste sea accesible a la generalidad de los ciudadanos. Otras necesidades las puede articular la propia sociedad a través de su acción directa. Otras, las puede delegar en instituciones públicas. Así pues, en función de las necesidades sociales, el Estado ha ido variando su ámbito de actuación y con ello su forma de actuar y su relación con la sociedad.

La complejidad y rapidez de la vida en sociedad justifica el imperativo de contar con un Estado, un gobierno y una administración más articuladoras, flexibles, sencillas, económicas, adaptables, abiertas, permeables, en la materialización del bien común. El papel principal del Estado de bienestar era el ejercicio de la autoridad y como tal se presenta a los ciudadanos y la garantía de libertad y propiedad se traducían en la forma jurídica de actuación del poder público. En la

medida en que el proceso democrático fue ordenando al Estado realizar otro tipo de funciones como la prestación de servicios públicos, éste se presenta como un colaborador de la sociedad y la garantía más decisiva es el buen resultado de la actividad desarrollada. En consecuencia, la teoría existente del funcionamiento meramente operativo de la administración tendrá de criterios políticos, de intereses muy particulares. El proceso de toma de decisiones deberá ser simultáneo y en función de una realidad concreta: los programas que no reditúan resultados eficientes con el tiempo arrojarán altos costos. Las malas decisiones cuestan y mucho: el voto del ciudadano es la calificación final al proceso de decisiones, en consecuencia, se ha planteado la necesidad de dar un giro en todas aquellas formas de gestión burocráticas carentes de la necesaria autonomía en la toma de decisiones; buscando así formas privadas lucrativas o no de gestión y, así, devolver al Estado a su razón de ser, al gobierno a su función de dirección y a la administración pública su esencia “pública”. Desde esta perspectiva de lo que se trata es de obtener de una forma más eficiente fines públicos, para lo cual se adopta la forma de gestión privada aunque el resultado del fin público no se deja al juego del mercado. Todo este proceso de relación cada día más interpenetrada entre Estado y sociedad y las nuevas formas institucionales que ello conlleva aparece perfectamente reflejado en el modelo de Estado social y democrático de derecho.

La misma historia es nuestro gran laboratorio que ayuda a estudiar y predecir los fenómenos sociales: nos da la pauta para formular teorías y reflexionar en la necesidad del avance del conocimiento, de metodología y técnicas que nos ayuden a explicarnos la realidad que nos rodea con el único objetivo de perfeccionarla y hacemos la vida más “fácil”. A este cambio y avance constante de la sociedad obedece y es simultáneo el del conocimiento; lo que Tomas Kuhn llama “cambio de

paradigma". En efecto, el avance de la tecnología favorece la mundialización de la economía, está a su vez, sitúa las reglas del mercado encima de las reglas políticas de los Estados nacionales. Las reglas del mercado, por sí solas, imponen necesariamente un modelo de desigualdad social ante la necesaria igualdad jurídica del Estado en la diversidad de las instituciones sociales que, finalmente, son parte de la unidad del Estado. Entonces, toda aquella parte de la sociedad que ha apostado por un modelo de corrección política a las puras reglas económicas del mercado, dentro del modelo de economía mixta y Estado social, necesita construir nuevos instrumentos con los que defender dicho modelo, ya que en la actualidad cuenta con el mero elemento democrático, y a través del eventual éxito electoral, procurando no quedar fuera de las reglas del juego del capitalismo internacional.

En esta tesitura el estudio de los referentes del Estado, el gobierno, la sociedad, el mercado y la administración pública es lo que se pretende en el presente trabajo, a partir del desarrollo social y en referencia directa al entorno socioeconómico aunado al proceso de globalización e interdependencia; encontrar la necesidad de una nueva dirección y conceptualización de los referentes en este avance del mundo moderno, o posmoderno, en el reacomodo de los factores capitalistas de producción y del mismo proceso productivo o de una sociedad posindustrial y poscapitalista en un contexto cada vez más plural, diverso y heterogéneo.

El presente ensayo tiene la pretensión de ahondar en la teoría científico social existente con el fin de buscar en la misma esa nueva dirección de la vida en sociedad, esto es, si la teoría es hoy suficiente para explicarnos la realidad y permitimos la explicación de los acontecimientos políticos, económicos y sociales

de un mundo en constante cambio. En esta perspectiva se sitúa el marco teórico de la posmodernidad; como el referente de un proyecto modernista que no ha acabado, pero que en su continuidad se ha llamado posmodernidad.

Nos encontramos en una realidad que parece ser superada por la teoría, sin embargo, no podemos darnos el lujo de afirmar “que hasta aquí se llegó”, como investigadores sociales no podemos permanecer a la zaga, sino al contrario, buscar las nuevas tesis y propuestas con el fin de adecuarlas al estudio, explicación y reflexión de una realidad concreta es hoy nuestro gran reto. Ya no existen dictaduras ni totalitarismos; el régimen democrático es hoy aceptado internacionalmente, los más recientes estudios hacen referencia directa a la complejidad y riqueza de una vida democrática en un contexto político-económico cada vez más a debate, pareciera que la pregunta clave es: ¿cómo gobernar la diversidad?. Es en esta dirección que encontramos la configuración de escenarios sociales que van más allá de la capacidad de respuesta del Estado, del gobierno y de la administración pública; la interrelación público-privado, el avance de la ciencia y tecnología y la reorganización de la economía mundial, nos dan pauta para afirmar y reafirmar la teoría existente. Es así, que dentro de este contexto, el presente trabajo pretende investigar la más reciente propuesta teórica a la pregunta clave antes planteada; que modalidades de gobierno y administración de lo público se adoptan hoy en día en una realidad específica. En consecuencia, mi tesis es que en este marco teórico de la posmodernidad la administración de lo público ya no puede ser de manera unitaria, homologando lo público con lo estatal o lo gubernamental, ya que tanto las organizaciones sociales como los ciudadanos ejercen funciones ejecutivas. en consecuencia, la investigación se centra en lo que se ha llamado la reforma del Estado y el gobierno por consenso. El ámbito de referencia empírica se

ubica en el caso de México, es decir, está teoría cómo se entiende y se ha pretendido aplicar en el país: un país cuyo desarrollo social jamás ha ido a la par del crecimiento económico, cuyo sistema político se ha visto inmerso en la figura –hasta hace poco tiempo- preponderante del presidente, del corporativismo y de un sistema de partido único que ha arrojado a través del tiempo un resultado de: déficit fiscal, una enorme deuda pública interna y externa, desconfianza y hasta repulsión hacia las autoridades e instituciones, hacia el gobierno; aunado a ello encontramos pobreza extrema, conflictos entre comunidades, inseguridad, desempleo, bajo nivel educativo etc. Ante esta realidad política, económica y social que vivimos, cómo se está preparando la administración pública mexicana.

El primer capítulo se sitúa en el análisis del Estado en la perspectiva de la configuración del Estado liberal como un ente jurídico-coactivo con una clara delimitación de la sociedad diferenciando a su vez lo público y lo privado. Sin embargo, la desigualdad económica que se generó con el avance de las técnicas de producción superó el imperativo básico del Estado: la igualdad jurídica, lo que provocó que en la búsqueda de la equidad y justicia social aparecieran nuevas formas de organización y gestión.

El segundo capítulo plantea cómo son estas nuevas formas de organización y gestión en el dilema de los bienes públicos; la forma privada de gestión no significa necesariamente que el gobierno se retire por completo, al contrario un Estado mínimo no quiere decir un Estado débil o que se olvide de su razón de ser. Estado y gobierno no tienen que ser precisamente productores de los bienes y servicios públicos, pero sí guiar y vigilar su correcta producción y/o distribución con el fin de preservar el valor público. El problema radica en propiciar y conocer el modo de

organización, procedimientos y comunicación de las organizaciones ciudadanas puesto que ahora el poder también fluye entre ellas. En esta medida es cada vez más importante el resultado eficiente del proceso de toma de decisiones para el mejor diseño de programas y políticas, en consecuencia, no existe ya lugar para las especulaciones es necesario la preparación constante de los científicos sociales, en este caso de los administradores públicos; contar con las capacidades de análisis, abstracción, cooperación y experimentación.

El tercer capítulo se centra en la capacidad de respuesta que ha tenido el Estado mexicano ante esta nueva realidad de cambios complejos y constantes, cómo se ve hoy a la administración pública mexicana en una sociedad que está cansada y fastidiada de ineptitud, negligencia, corrupción y de una burocracia ineficiente que parece que confunde su función de servir con obstaculizar. Ese es el principal reto al que se enfrenta el país: la perversión del sistema político. Porque a medida que se afiance una política sana y democrática en la dirección de la sociedad, será más sencillo el diseño y marcha de la política económica, procurando un mejor papel en el ámbito internacional. En México es interesante el proceso de reforma del Estado porque, si bien éste empezó como una respuesta a la crisis económica dio cauce a la revitalización de la vida pública en una apertura a la democracia buscando dejar atrás un sistema político semiautoritario o de partido único. La reforma económica dio la pauta a la reforma política, desplazándose así el centro de poder, lo cual no quiere decir que la sociedad entre en conflicto con sus gobernantes, sino que la política habrá de hacerse por consenso.

En el caso de México, el proceso de transición a la democracia comenzó primero como una necesidad de recuperar el crecimiento económico, de sanear las

finanzas y de eficientar el sector estatal; se pretendía así enfrentar la crisis económica de la década de los ochenta. Lo que principio como medidas de ajuste económico se transformó en el inicio de la recuperación de la vida pública. Por fin se reflexionó en la diversidad del país, constituido por etnias, regiones; un país multicultural y heterogéneo. En este contexto no existe lugar para el centralismo ni el autoritarismo. En consecuencia, la reforma del Estado mexicano se traduce en el respeto al Estado de derecho y al rediseño o diseño de las instituciones. El objetivo es respetar y considerar la vida ciudadana y al mismo tiempo garantizar la convivencia, participación, diversidad y pluralidad. Por consiguiente es importante encontrar en el aspecto normativo, en las instituciones jurídicas y políticas. "... es indispensable modificar el entramado institucional. La llamada teoría de las transiciones a la democracia, al igual que el nuevo institucional, subraya la importancia de llevar a cabo reformas jurídicas y políticas en la organización del poder para modificar comportamientos individuales y sociales, tanto de carácter político como de otra índole. Ello significa que las instituciones, normas y prácticas, no son un simple reflejo de la economía o de la sociedad sino que existe una relación de influencia e interdependencia entre lo estructural y lo superestructural, donde las instituciones moldean las preferencias de los individuos y los intereses de las organizaciones; a su vez, los individuos y organizaciones transforman las relaciones institucionales".¹

Hoy es imperativo para sobrevivir como país gobernar por consenso, con visión al reclamo democrático, con respeto a la pluralidad de demos, con tendencia

¹ James March y Johan Olsen. "El nuevo institucionalismo: factores organizativos de la vida política". en Jaime Cárdenas. "El Estado a debate: una visión desde la transición política". Universidad de México, jul-ago, 1995.

a la estabilidad económica pero al mismo tiempo, política y social. El crecimiento del país debe encontrar apoyo en lo político e institucional, sólo así, teniendo en cuenta el desigual desarrollo socioeconómico y regional se podrá fomentar la verdadera participación y reforma político-institucional del Estado, en consecuencia, ya no se vale un Estado centralista, con un régimen de partido único, semiautoritario, corporativo, populista; ahora, sino nos queremos quedar fuera del juego internacional de un mundo global, es prioritario buscar un Estado eficiente orientado a la sociedad, sin exclusión de nadie, con procesos político institucionales flexibles, transparentes, cuyas políticas se hacen y rehacen, evalúan y toman en cuenta todas las variables que afectan a los problemas y demandas sociales ya que, los recursos son escasos y las malas decisiones tienen un alto costo. “Nos han hecho entonces aprender y exigir de nuevo el olvidado e irremplazable arte de la elección racional en la política y en las políticas: la democracia y la eficiencia de la gestión pública”, a fin de conseguir la equidad y justicia social.

Capítulo 1. Una retrospectiva del Estado

1.1 El Estado liberal del siglo XIX

“ El cambio fundamental lo ha representado a partir de la segunda mitad del siglo XIX, la gradual integración del Estado político con la sociedad civil, que ha terminado por alterar la forma jurídica del Estado, los procedimientos de legitimación y la estructura de la administración”¹.

Está nueva fisonomía del Estado adquiere funciones de corte político y social, por lo cual, sus intervenciones son fundamentales para garantizar la acumulación del capital del proceso de producción y de la absorción del conflicto social resultado de la desigual participación en el intercambio económico. A partir de entonces el Estado se sitúa en dos líneas de estudio: el Estado contemporáneo cuya estructura material del sistema jurídico se basaba en el intercambio económico entre sujetos libres e iguales en una libre competencia, y, por otro lado, la intervención del Estado en la estructura material en favor de la estructura social lo que trajo como consecuencia una fuerte presencia de la estructura política del sistema jurídico.

Entre fines del siglo XIX y principios del XX la estructura material del Estado de derecho sufre grandes transformaciones por cuanto se ve alterada la forma de la libre competencia del mercado. “Las antiguas formas separadas de capital industrial, comercial y bancario se unieron bajo la forma de capital financiero, realidad histórica en la que se manifestó el capital organizado”. El

Estado contemporáneo se subordina así, a la lógica de valorización del capital global, así mismo, se distingue la formación de un complejo político-industrial formado por la articulación de la autoridad política con los diversos intereses de valorización del capital. De ello se sigue el fin de la forma de mercado y la creación de un sistema dentro del cual operan dos lógicas distintas: 1) la del capital de tipo cuantitativo que busca ganancias y, 2) la del Estado de tipo cualitativo, por cuanto produce valores de uso. Dentro de este proceso se presenta para el Estado el problema de la crisis de legitimación; la orientación de la función pública en función de la acumulación y al mismo tiempo la protección hacia las masas sociales, en quienes recae el peso del sistema capitalista en constante cambio y crisis.

El punto clave del análisis que nos ocupa en este primer capítulo es ubicar la necesidad del Estado, que entendemos por Estado en este momento histórico caracterizado por grandes transformaciones en distintos aspectos y sectores. Ubiquemos al Estado, a la sociedad, al gobierno, al mercado y a la administración pública, cuáles son sus características, cómo se concilian y funcionan dentro del sistema de producción poscapitalista, posindustrial y posmoderno.

En los diferentes estadios históricos el Estado responde a un contexto socioeconómico específico. El Estado contemporáneo del siglo XIX fue así conceptualizado por Marx como “dominio de clase” y por Weber como “asociación de dominación racional”. De esta manera el Estado sólo era, como afirma Marx, superestructural, se situaba fuera de la sociedad como un

¹ Norberto Bobbio. Diccionario de política. México, Siglo XXI, 1991, p. 541.

ente sancionador de las faltas internas y protector de la política exterior era un mero orden jurídico-coactivo. La sociedad se autoregulaba y autorealizaba en tanto individuos libres e iguales en sus intercambios económicos, en esa medida, sobre una mera base de producción económica, la sociedad se entendía y constituía como sola relación de producción y no de dominación social, sin embargo, la tesis marxista del intercambio desigual entre capital y fuerza de trabajo así, como la constante presencia de crisis económicas y de conflictos sociales demuestran que la sociedad es insuficiente para autorealizarse y, el Estado deja de ser un mero aparato jurídico-coactivo. El Estado liberal de derecho de la sociedad ampliada, se convierte en el Estado social de derecho, de la sociedad como Estado ampliado. El Estado se constituye como una parte intrínseca y sine qua non de realización de la sociedad. A los derechos fundamentales que representan la tutela tradicional de las libertades civiles se suman los derechos sociales representados por la participación la forma del Estado oscila entre libertad y participación.

Es así, como el Estado a partir de que la estructura del poder público en las sociedades capitalistas posindustriales y de constitución democrática transita de un mero “vigilante” hacia una presencia social configurándose el “Estado social democrático y de derecho”.² “Tal concepto hace referencia directa a la mediación entre Estado y sociedad, la cual tiene lugar en el sistema de organización y decisión política, característica que le distingue del

² El doctor Ricardo Uvalle, explica que el Estado social democrático y de derecho “puede entenderse como la constitucionalización de una relación de poder social anclada en la estructura de clases. Ejemplos clásicos son la limitación del tiempo de trabajo, la libertad de organización sindical, el derecho a forzar un determinado nivel de salarios, la protección

Estado liberal burgués, cuyo factor constitutivo era la separación entre ambas esferas. En íntima relación con ello y en su variante de “Estado benefactor”, el concepto de Estado social también señala la existencia de sistemas de seguridad social con garantía y coadministración estatal que, tiende hacia la disminución de los riesgos sociales... y hacia la garantía de un mínimo nivel de vida”³

Esta nueva configuración estatal tiene como premisa básica “la exigencia de organizar al Estado, y la exigencia de organizar democráticamente a la sociedad, esto es: el proceso de reproducción económica de la sociedad, para concretizar con ello una auténtica igualdad de oportunidades en la codeterminación de todas las cuestiones fundamentales para la sociedad”⁴.

Ahora bien, es importante destacar que la consolidación de una sociedad compleja altera los principios fundamentales del Estado de derecho. Por un lado tiene que atender al sector productivo, y por otro, mantener la reproducción de la fuerza de trabajo. Es así, que al tradicional aparato político-representativo se añaden funciones económicas y sociales originando la privatización del aparato del Estado, en este momento, es decir, la administración que se subordina a intereses particulares. Ello da una nueva configuración a la racionalidad administrativa, puesto que al existir la crisis

contra el despido, la seguridad social etc. Ricardo Uvalle. Los nuevos derroteros de la vida estatal. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1994. p.82.

³ Wolfgang Abendroth. Introducción a la ciencia política. Barcelona, Anagrama, 1971, p. 71.

⁴ *ibid.* p. 92.

de la legitimación , la política pierde la fuerza de asegurar el consenso hacia las intervenciones ejecutivas que iba a efectuar la administración. Es así, como la administración se politiza, pues debe asegurar la legitimación de la decisión política.

Al verse alterada la estructura material, la libre competencia y encontramos en presencia del conflicto social, el Estado adquiere el carácter de organización y administración de las relaciones de producción situándose así ante el complejo aparato administrativo del Estado, el cual al mismo tiempo será objeto de numerosas críticas y cambios. La vieja sociedad del Estado liberal de derecho funcionaba sobre una premisa básica: las relaciones de intercambio económico entre individuos libres e iguales generadas sobre los adelantos científicos-tecnológicos en el mercado que propician riqueza lograba emancipar todo poder marginando el conflicto social. Sin embargo, al demostrar su limitación de autorealización, el Estado adquiere participación para evitar los conflictos sociales, así pues, está necesidad de control de una sociedad estructurada sobre los automatismos del mercado le corresponde un cierto tipo de poder que Weber define como poder legal-racional. “El poder del Estado de derecho es racional cuando se apoya en la creencia en la legalidad de los ordenamientos establecidos o del derecho de aquellos que han sido llamados a ejercer el poder”.

De esta manera la creencia en la legalidad se convierte en la creencia de la legitimidad, las acciones del aparato administrativo se justifican por su base en la legalidad-racional entendida esta como la posesión por parte de los funcionarios de un saber especializado. “Pero todo ello se correspondía todavía a una estructura formal adecuada a una economía de mercado

competitivo. Weber no podía prever las transformaciones del aparato administrativo y la nueva racionalidad, ya no del tipo legal-racional, impuesta por una sociedad que se ha ido haciendo cada vez más compleja”⁵.

Desde esta perspectiva, al Estado organizador y administrador le correspondía una racionalidad formal que Weber entendía como “calculabilidad” en el sentido de saber de antemano cuales serán nuestros medios para la realización de los fines. Es en este punto en que el aparato administrativo es objeto de reflexión ya que, es ahí donde se politizan las relaciones de producción. Ahora bien, al darse la intervención del Estado en la estructura material en favor de la estructura social trayendo como consecuencia una fuerte presencia de la estructura política se impone entonces, una nueva visión del sistema, una reflexión que se pregunta: ¿hacia dónde vamos y cuáles serán las mejores vías para llegar?. “Y en este proceso de cambio que implica revisión de métodos y teorías se encuentra el Estado. Gobierno y Estado que cómo términos implican niveles y consecuencias muy diversas resultan amalgamados, y con ello se produce una grave confusión. Los problemas son graves y hay que abordarlos. El Estado es imperfecto, es injusto, es ineficiente y los errores de la acción social se le adjudican. Tiene serias limitaciones pero está ahí, tiene movimiento y cambia sus formas”⁶.

⁵ Claus Offe. Partidos políticos y nuevos movimientos sociales. Madrid, Sistema, 1996.

⁶ Federico Reyes Heróles. Ensayo sobre los fundamentos políticos del Estado contemporáneo. Serie Estudios, México, UNAM. 1989.

El rol del Estado se vio limitado ante el rápido crecimiento y complejidad de su contexto interno y externo. En el interno las demandas eran cada vez más grandes y la deuda pública aumentaba, debido a que para satisfacerlas el Estado echaba mano de los recursos del erario público, sin considerar que estos no son infinitos. "... la intensidad y extensión de la acción estatal tanto en la economía como en la sociedad altera la vida del mercado porque la política de inversión y gasto público es financiada por lo general con creciente déficit fiscal. Paradójicamente el bienestar social, objetivo último del Estado, se convierte en causa de endeudamiento que trastoca la vida pública de la sociedad"⁷. Mientras tanto, en el ambiente externo, los mercados internacionales configurados por empresas multinacionales exigen la apertura de las economías a fin de invertir, por otra parte, el rápido crecimiento de la ciencia y tecnología tienen la capacidad de desestabilizar todo el sistema de un país.

Se configura así, una sociedad agobiada por su baja calidad de vida, por la insatisfacción de sus niveles de bienestar, por la enorme deuda pública interna y externa, por del déficit fiscal y por las decisiones que le han costado crisis, inflación, recesión, improductividad y desgaste. El Estado no cumple con su principal objetivo: servir a la ciudadanía; se constituye en una carga social, sus capacidades son puestas en tela de juicio; la exigencia es devolverlo a su razón⁸, no saturar los espacios de la vida pública con acciones

⁷ Ricardo Uvalle. Los nuevos derroteros... p. 84.

⁸ Hablar de la razón de Estado quiere decir aludir a sus capacidades como institución de dominación política a fin de garantizar la contundencia del poder estatal. la razón de estado permite que el Estado se regenere y pueda sobrevivir gobernando; punto fundamental está constituido por el desarrollo integral de la sociedad, condición indispensable para que el

innecesarias. “Uno de los puntos medulares de la relación Estado-sociedad es, sin duda, el modo en que estructuran sus relaciones. Si el Estado es la organización de la sociedad está obligado a revisar, replantear y racionalizar su modus operandi tomando en consideración lo que la sociedad quiere... Por efecto de la relación compleja, cambiante y dinámica de la vida moderna, la vida de la sociedad y el Estado se caracteriza por etapas diversas que muestran que nada permanece quieto, sino en cambio y transformación”⁹.

En armonía y referencia con su mundo e idea de vida¹⁰, el Estado debe constituirse en un “Estado socialmente necesario”, que cumpla con las perspectivas de su entorno social, será un Estado que, como producto de la sociedad es perfectible; será un Estado sujeto a leyes, un instrumento de la sociedad configurando así, la revitalización del espacio público; la vida pública es revitalizada surgen grupos que participan al lado del Estado “hacen política con orientación ciudadana que atiende a lo común, lo público, lo social”.

Estado tenga una vida fructífera. “Sin el desarrollo de la sociedad, es impensable el bienestar del Estado. El desarrollo de la sociedad exige que los individuos al vivir bien, tengan opción de vivir mejor. Si tal objetivo se consigue, el Estado viviendo bien, puede dirigir y estimular mejor el desarrollo de la sociedad”. Ricardo Uvalle. La teoría de la razón de Estado y de la administración pública. México, Plaza y Valdes. 1993. pp. 31-44.

⁹ Ricardo Uvalle. Los nuevos derroteros... p. 89.

¹⁰ La acción estatal es la única capaz de constituirse como regeneradora del ámbito social. En esta acción constante el Estado configura una idea de vida que requerirá de la norma para su trato con los grupos y los ámbitos individuales. La idea de vida toma forma en la acción estatal organizada, indispensable para cualquier forma de vida humano-social, una idea de vida presente o venidera, no de muerte, que permite entender las posibilidades y las capacidades y ello posibilita reformar la acción estatal. “En fin, acción y pensamiento no como contrarios autodestructores, sino como autogeneradores”. Federico Reyes Heróles. Ensayo sobre los fundamentos políticos...

“El Estado en una vida pública recuperada y revalorada es una institución socialmente necesaria, políticamente indispensable y administrativamente racional y mensurado... Es un Estado que gobierna más y administra aquello estrictamente indispensable. Es un Estado que concesiona a particulares o grupos sociales servicios públicos que tenían a su cargo. Es un Estado que concibe a la privatización por los fines públicos que puede cumplir”¹¹.

La historia nos enseña que una sociedad capaz de autorealizarse y regularse no funcionó, que el Estado tuvo que intervenir a fin de evitar un conflicto social mayor, sin embargo, la misma historia nos enseña que tampoco la intervención del Estado es la respuesta última. Lo que resulta vital para los estudiosos de las ciencias sociales, específicamente para los administradores públicos, es revalorizar la misión del Estado, del gobierno y de la misma administración dentro de un contexto socioeconómico cuya norma es el cambio. “Hablar de Estado, sociedad, gobierno y administración pública en la actualidad significa situarse en nuevos campos de conocimiento dado que la profundidad de las transformaciones experimentadas por la humanidad la última parte del segundo milenio, son razón obligada para reexaminar verdades paradigmáticas y reglas que ya no explican lo suficiente”¹².

¹¹ Ricardo Uvalle. Los nuevos derrotados... p 102-103.

¹² Juan Carlos León. Proemio en Ricardo Uvalle. Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea. México, IAPEM, 1997.

La creciente presión ejercida sobre el Estado para que se comprometa en el proceso de acumulación encierra una serie de consecuencias contradictorias que, a su vez, van a configurar los últimos desarrollos de las estructuras políticas y estatales:

a) los mecanismos institucionales que operaron en los períodos iniciales del desarrollo capitalista se hacen cada vez menos efectivos, bajo las necesidades más recientes de la acumulación en cuanto mecanismos para la estructuración de políticas.

b) simultáneamente, no obstante el creciente compromiso del Estado en el proceso de acumulación, en el sentido de que una mayor proporción de las decisiones acerca de ella se toman, aunque sea parcialmente, dentro de organismos públicos, en lugar de efectuarse dentro de corporaciones privadas. De manera explícita o implícita se incorporaron criterios políticos en la organización de la producción y distribución de los recursos en el proceso de acumulación, remplazando criterios de mercado más puros¹³.

En la sociedad actual compuesta por grupos cuyos intereses rebasan la capacidad de las instituciones y cuya participación es cada vez más fuerte trae como resultado el replanteamiento de las políticas estatales. Las instituciones públicas se enmarcan en una cultura organizacional propia de un Estado tradicional, preocupada de los procedimientos más que de los resultados. En la transición de este marco tradicional a uno que tiene como marco de referencia la pluralidad de demos y el proceso de globalización e integración

¹³ Heinz Rudolf Sonntag. El Estado en el capitalismo contemporáneo. México, Siglo XXI, 1979.

de bloques económicos, es preciso, si bien no perder de vista los preceptos constitucionales, poner énfasis en los requisitos sociales para un orden democrático. La idea de democracia da paso a la participación ciudadana y, por parte de las autoridades a no hacer caso omiso de esa participación, sino al contrario de buscarla y ofrecer resultados transparentes y tangibles. “El 6 de julio de 1997 representa sin duda un trascendental parteaguas en la historia de México, requisito *sine qua non* de la construcción de la democracia. En este contexto, el Instituto Federal Electoral, órgano autónomo del Estado, que no del gobierno, resultante de concepciones ampliadas de la naturaleza de lo público, responsable exitoso de tan sustantiva y necesaria tarea, se encuentra en el centro de un debate, que como todo en nuestro país es resultante del ejercicio de libertades asumidas. que hace tiempo estuvieron adormecidas, hay reconsideración de valores públicos renovados y un incremento en la participación de voluntades ciudadanas y críticas sin cuartel, de suyo feroces, a militancias, lealtades y oficio político resultante de adhesiones a concepciones y usos previos... En la sociedad, es decir, en el espacio de lo público/privado la corresponsabilidad demanda ejercicios transparentes, criterio con el cual se debe juzgar el desempeño de la totalidad de sus integrantes, desde el Consejero Presidente hasta el más modesto integrante del novedoso servicio profesional electoral que ahí opera”.¹⁴

Dentro de esta perspectiva podemos ubicar dos tendencias teóricas. La primera es la teoría neoliberal o neoconservadora que se constituye como una crítica a la politización de las demandas y a la burocratización universal de la

¹⁴ Juan Carlos León. “Los riesgos públicos del Instituto Federal Electoral”. en Uno mas Uno. sección página uno. noviembre. 1997. p. 8.

sociedad estatalizada, así pues, democracia y burocracia resultan ser la causa de la crisis y de la debilidad estatal. La debilidad estatal es causa directa de la estatalización de la sociedad; convirtiéndose la debilidad en efecto del mismo Estado. “Esta presencia estatal a lo largo y ancho de la sociedad conlleva y constituye al Estado como el referente directo, inmediato y a veces hasta único de la masa de expectativas, reivindicaciones y demandas sociales, lo que a su vez significa y genera una corriente de “politización de la sociedad”. así mismo, las terapias propuestas son también radicales: 1) retorno al mercado y a sus reglas, es decir, a un orden espontáneo; 2) reducción de las expectativas, de las demandas y de su politización; 3) reducción de las tareas asumidas por el Estado. De esta manera se mira a remover el conjunto de las precondiciones que determinan la necesidad del gobierno político y hasta la misma necesidad de un gobierno político”¹⁵.

“A esta propuesta de retorno a un orden espontáneo, con capacidad de crecimiento, autoregulación y pacificación social, orden previo al Estado social asistencial. se contraponen la propuesta de progresar hacia un orden reglamentado o regulado, hacia una reafirmación y renovación de la capacidad de gobierno social por parte del Estado, dado que la historia secular de la producción y civilidad capitalista ha demostrado ya la impotencia de una racionalización y ordenamiento de la sociedad, de su acumulación y pacificación. Este grupo de teóricos y políticos no apuntan pues, a la reducción (casi imposible) de las demandas sociales politizadas ni tampoco a la restricción de la democracia o al recorte de la presencia social del Estado.

¹⁵ Luis Aguilar V. Política y racionalidad administrativa. México, INAP, 1982, p. 83.

Apuntan en cambio, a reforzar, ampliar y elevar la capacidad del gobierno político”¹⁶. Así pues ambas teorías se pueden sintetizar de la siguiente manera: para la postura de derecha neoliberal la formula es menos política, menos Estado y más mercado. Para la postura de izquierda es más política, más Estado y menos mercado.

El problema está claro ninguna de las teorías antes mencionadas apuntan a la desaparición del Estado, más bien, a una “reforma” del mismo ya que, mientras exista sociedad existirán el Estado y el mercado y lejos de entrar en conflicto deben armonizarse como partes intrínsecas de un sistema mayor esto es lograr -como lo plantea Habermas- una integración sistémica (producción capitalista) y una integración social (reducción del conflicto). Desde esta perspectiva a las ciencias sociales les corresponde el análisis de recuperación de la vida ciudadana, la cual para que se de, es necesario que sea despolitizada, pero no al grado de llegar a una tecnocracia que imponga los criterios de racionalidad-calculabilidad a las necesidades sociales de bienestar y justicia, no sobreponer la cientificidad tecnológica a la vida misma de la sociedad.

Y ello constituye un riesgo, como lograr que la política entendida como la vida misma de la sociedad no desfallezca ante los criterios economicistas del mercado, sin que esto se traduzca en una sobrepolitización de la estructura social que sobrepase la capacidad del Estado ocasionando así, una crisis del sistema. En este aspecto, la discusión respecto del sector público y del privado en la estrategia de desarrollo conduce naturalmente al análisis de

¹⁶ op. cit. p. 84.

orientaciones principales del sector público, tanto respecto de su actuar propio como de la fijación de marcos normativos para el desempeño de actividades determinadas. El soporte institucional de la participación directa e indirecta de dicho sector en la estrategia de desarrollo es la administración. Por consiguiente, y desde este punto de vista, las políticas públicas se hacen efectivas mediante la gestión de los recursos materiales e inmateriales del sector público en la dirección indicada por las políticas. Si se analiza la participación del sector público en la estrategia de desarrollo desde el punto de vista de sus resultados, la gestión es el eslabón principal de la cadena. Es ella la que concreta los cursos de acción elegidos y los resultados dependerán de su eficacia y eficiencia. (sobre dicho aspecto se ahondará en el siguiente capítulo).

De lo que no cabe la menor duda es que existe la necesidad imperante de una nueva dirección en la vida del Estado y del aparato político-administrativo, una dirección que vaya de acuerdo a la lógica del sistema capitalista, posmoderno, posindustrial y globalizado y de la creciente complejidad social, encontrar la dirección en los nuevos criterios de elección racional¹⁷, de los procedimientos de legitimación de las acciones ejecutivas del Estado, de las relaciones del Estado respecto de la acumulación capitalista en un contexto nacional frente a un contexto internacional cada vez más global e interdependiente. La necesidad radica en que la forma de organización y participación de la sociedad ha superado los límites y la

¹⁷ La elección racional supone un individuo que elige en base a una jerarquía de preferencias enfrentando con una serie de posibilidades la solución más favorable, siendo así, un individuo racional. Al respecto es interesante el estudio de Jon Elster, James Buchanan, Karl Popper etc.

capacidad de respuesta del Estado, sin embargo, hay que darle una resolución a la crisis del sistema sin olvidar que vivimos en un régimen democrático que en palabras de Bobbio se define como “un conjunto de reglas procesales para la toma de decisiones colectivas en el que está prevista y propiciada la más amplia participación posible de los interesados”.

En la vieja sociedad liberal del Estado de derecho esto no era difícil porque la mejor vía era la conformidad de las acciones administrativas a las normas jurídicas (la legalidad es el modo de funcionamiento de la burocracia: Carl Schmitt) . Pero, la sociedad del Estado social organizador y administrador tiene demandas y valores que van más allá del derecho, más allá de la capacidad de las instituciones, más allá de la negociación clásica entre sectores (corporativismo). Dentro de esta nueva dirección encontramos los estudios de autores como Claus Offe, Osborne y Gaebler, etc, por citar sólo unos ejemplos. Claro está que esta nueva dirección y reflexión implica riesgos y toda una discusión teórico-metodológica de las herramientas con que cuentan las ciencias sociales. “Las ciencias sociales deben orientarse a promover debates sobre tendencias de crisis y, por tanto, a identificar deliberadamente más problemas de los pueden resolver las élites dominantes en políticas, administración y finanzas”¹⁸.

Claus Offe argumenta que los Estados asistenciales o de bienestar está rápidamente dejando de ser la solución viable a los problemas sociopolíticos generados por las sociedades capitalistas tardías, porque los sistemas de vida social y económica ya no se armonizan con las exigencias del sistema

político-administrativo. Las panaceas de la intervención estatal y la regulación misma pasan a hacerse problemáticas. Los sistemas ligados al Estado de bienestar engendran más fracasos en planes, más resistencias estratégicas para el manejo de crisis empleadas por el Estado de bienestar se ven sometidas a nuevas formas de tendencia a la crisis. Así pues, la racionalidad formal burocrática en la cual Weber veía “la oscura noche polar de la humanidad” resulta ser un punto clave del presente estudio en cuanto la racionalidad del funcionamiento de la administración pública entendida como institución del gobierno, para dar solución a las crisis del Estado como incapacidad de satisfacer las demandas ciudadanas. En la actualidad no hay esquemas preconcebidos, más bien conviene contextualizar la acción pública en el comportamiento mismo de los hechos no es conveniente aspirar a la racionalidad exhaustiva a riesgo de omitir, contextos, valores e intereses.

Entonces vemos que existe interés por un Estado fuerte, eficaz y socialmente orientado que exige el desarrollo de sus capacidades económicas y administrativas, un Estado que asegure la dirección del proceso productivo. La lucha no es tanto en contra del Estado sino contra determinadas modalidades y contenidos del mismo. En términos generales Estado social significa históricamente el intento de adaptación del Estado tradicional (el Estado liberal de derecho) a las condiciones sociales de la sociedad posindustrial con sus nuevos y complejos problemas, pero también con sus grandes posibilidades técnicas, económicas y organizativas para enfrentarlos. El Estado en su relación inacabable con la sociedad ha sufrido quizás como ningún otro concepto múltiples transformaciones, dependiendo del estadio

¹³ Claus Offe. Contradicciones en el Estado de bienestar. México, Alianza. 1990. p. 17.

histórico por el cual transite; es un hecho comprobado que el Estado y la sociedad lejos de contradecirse se complementan siendo uno el resultado del otro y siendo la misma sociedad la encargada de su transformación y cambio.

1.2 La interrelación público y privado

En la sociedad en transformación, al igual que la economía, también la política social atraviesa una fase de potente aceleración que produce una profunda influencia en nuestros días (la internacionalización de los problemas, los derechos humanos, la política social, la generalización de la enseñanza, la explosión demográfica, la xenofobia, los medios de comunicación). Nos encontramos ante una nueva forma de la *res publica* en la era de la energía nuclear, las armas biológicas y la sociedad posindustrial sin clases. Una nueva forma cuya característica principal es la asociación de la vida pública y privada, la conformación del poder ya no es sólo monopolio del Estado la sociedad también participa en él; si se pretende la búsqueda de las relaciones político-sociales o se consigue mediante la colaboración de todos o no se consigue de ninguna manera. Todas las reformas económicas y políticas, con ser importantes, no bastan sino se apoyan en el consenso de la sociedad, en una base más que legal, fortalecida por los valores y el respeto a las libertades individuales y públicas. A partir de ese punto de apoyo el reto es lograr la satisfacción social vía las nuevas capacidades estatales: gobierno y administración pública alimentados por una pluralidad de demos; el problema ya no es sólo o lo privado o lo público, Dahl lo soluciona, afirmando que lo privado lejos de ser contrario a lo público, constituyen parte del mismo continuum de transformación y perfeccionamiento del ideal

democrático. Los demos y las sociedades de públicos tienen como ingrediente primario y recurrente lo privado¹⁹.

Lo prioritario, ahora, es la salvaguarda de la sociedad pero mediante el camino adecuado, esto es, ya no mediante la dependencia absoluta de ésta al Estado, sino más bien, hacia un ámbito de cooperación y corresponsabilidad, ya no sólo como una sociedad demandante y consumista, sino como oferente, contribuyente, participativa y cliente. En este aspecto es oportuno mencionar que la democracia tiene como característica intrínseca el mercado político en el cual se dan transacciones de tipo bilateral, es decir, existen distintos objetivos, pero un interés común que es el intercambio; “la democracia se nutre de este intercambio continuo entre consumidores y productores de poder”, los ciudadanos ejercitan o no sus derechos políticos como lo es el del voto, el cual, le permite intervenir el reparto del poder entre las diversas fuerzas políticas en contienda, distribuyendo de la manera que el desee los votos de los que dispone. De esta manera tanto electos como electores, gobernantes como gobernados realizan negociaciones donde los primeros procuran la mejor presentación de su “producto” a fin de que los segundos lo “compren” y, donde el factor característico es que todos participan de una forma igualitaria.²⁰

La sociedad presenta cada día formas de organización más complejas, en las cuales se concibe la permanente presencia de conflictos; ahora, exige la reivindicación de sus derechos ciudadanos y como seres individuales; se abre

¹⁹ Robert Dahl. La democracia y sus críticos. Barcelona. Paidós, 1993.

²⁰ Norberto Bobbio. El futuro de la democracia. México. FCE, 1986, pp. 112-113.

así una gran gama de posibilidades en las organizaciones estatales y futuras lo que no se avizora es una organización estatal inmóvil. Dentro es está dinámica ocurre un fenómeno motivo de críticas y reflexiones, el fenómeno de las esferas de vida del ciudadano: privada, público/privada, y la estrictamente pública, enfatizando la necesidad de recuperar el ámbito público sin que llegue a confundirse con lo estatal ocurriendo así una diferenciación dual entre “sociedad política” y sociedad civil”, “lo público” y “lo gubernamental”.

La división del espacio social en dos esferas separadas y opuestas es una representación imaginaria destinada a dar a los miembros de la sociedad los puntos de referencia y la certitud necesaria. Debido a la tenue línea de demarcación entre lo público y lo privado, la definición de lo público no puede ni debe ser unívoca; dicha dicotomía deja campo libre a nuevas representaciones. Grupos o asociaciones se constituyen en un elemento fundamental en la dirección de las políticas. Las asociaciones aseguran la expresión de las demandas de diversos grupos sociales, da cuerpo a las necesidades ignoradas o rechazadas y modifica las decisiones gubernamentales: también los grupos devuelven a sus miembros una capacidad de empresa sobre su ambiente y desarrollan su participación en la vida ciudadana: verdaderas escuelas de democracia tienen derechos, libertad de acción, participación y responsabilidad. El Estado no es la única fuente de vida, debe dar paso a las iniciativas creadoras de individuos y grupos.

“Nos encontramos con una difuminación de los límites entre la sociedad y el Estado (complejo público/privado) el Estado ya no se limita a

crear un orden objetivo para la acción de los particulares a través del establecimiento de normas jurídicas, sino que constantemente por medio de políticas de distinto tipo destinadas a estructurar y reestructurar a la sociedad y que afectan las modalidades de existencia de los miembros. El Estado se articula a un sistema más amplio, el sistema político, que está constituido por las relaciones de competencia, conflicto y cooperación entre los poderes del estado y los poderes de la sociedad y de estos entre sí, por la determinación del contenido de las decisiones imperativas y de los programas de acción estatal”.²¹



La comunicación e interacción entre ambas esferas debe ser constante e inevitable: en la medida en que las instituciones decisorias y las asociaciones o grupos sociales pertenecen al campo social donde dominan ciertos valores (igualdad, libertad, justicia, democracia) y modos de organización. Desde esta perspectiva, el esquema excesivamente burocrático del Estado (aunque este análisis del tamaño ideal es otro asunto que no se trata aquí) es incompatible con el esquema de grupos y asociaciones, que

²¹ Manuel García Pelayo. Las transformaciones del Estado contemporáneo. Madrid, Alianza, 1991.

exige, en principio formas de organización más flexibles y democráticas, basadas en la rotación de cuadros y la búsqueda del consenso.

Hoy las intervenciones del aparato estatal son objeto de reflexión, confrontado a la indecisión de numerosas elecciones tecnológicas; la ciencia contemporánea parece portadora de fuertes metáforas políticas inspiradas por la idea de complejidad social. Este análisis del discurso político suscita temas de posición a veces perfectamente contradictorios: una demarcada anticientificidad se asocia hoy a la apología de tecnologías nuevas , paralelamente la coacción de la complejidad alimenta la producción de esquemas ideológicos. El fin del Estado de bienestar es el de aquel modelo clásico de recurrir a la ciencia política como última solución a los problemas socioeconómicos, lo que ocasionó sobrepolitización de la sociedad y una confusión del ámbito de los problemas; a medida que se diseña un nuevo paradigma científico-político que implica tomar en consideración el impacto de las nuevas tecnologías tanto sobre las decisiones políticas como sobre las figuras de autoridad legítima. Así pues, una doble crisis afecta los criterios políticos: 1)no ofrece más un cuadro de visión adecuado; 2) no produce más una dirección política. Desde esta perspectiva se habla de política de innovación que tiene por objeto estudiar la posibilidad que el mundo tiene de transformarse y de ayudar a canalizar todos los recursos a fin de enmarcar y favorecer el proceso de transformación. Los condicionamientos económicos, la estructura social y el talante espiritual (el fenómeno asociativo entendido como cooperación, corresponsabilidad y solidaridad) son los fenómenos a los que las instituciones políticas deben proporcionar un instrumento útil que les

permita expresarse y autorepresentarse. Sin embargo, las formas estatales se quedan casi siempre relegadas respecto de la realidad socioeconómica, sobre todo en épocas de evolución vertiginosa como en nuestros tiempos en que es fácil constatar que la discrepancia es particularmente aceptada. Pero aun cuando el espacio político sigue todavía en las formas del siglo XIX, un cierto número de nuevas fuerzas irrumpen hoy al lado de la revolución científico-tecnológica y socioeconómica. Los pesados aparatos de la administración pública, especializados y profesionales, son progresivamente suplantados por estructuras ligeras, flexibles y adaptables que descansan sobre la iniciativa de intereses y funcionan gracias a su participación. “¿Cómo explicar la explosión del intervencionismo estatal? ¿Por qué y cómo se pasó del Estado regulador y policial al Estado comerciante, productor y distribuidor? Durante mucho tiempo, la ciencia política, disciplina a decir verdad aún, balbuceante, apenas se ha asomado al problema, tan preocupada estaba por analizar y comprender mejor los fenómenos políticos en su aceptación restringida: elecciones, partidos, parlamentos, gobiernos. Los escasos intentos interpretativos, uniendo la ideología al sentido común, establecían un lazo de causalidad muchas veces vago entre, por ejemplo, la mayoría en el poder y las políticas públicas perseguidas”.²²

En el marco de la sociedad posmoderna que recupera su iniciativa y espacios de expresión y actuación y que trata de una forma más directa con las instituciones, actores e instancias gubernamentales, es importante, que estos hagan suyos nuevos mecanismos que les permitan conocer el ámbito al cual deben satisfacer, este ámbito de públicos si es que desean continuar en el

²² Yves Meny. Las políticas públicas. Barcelona, Ariel, 1992. p. 13.

poder. Es tiempo de que el Estado, los actores e instancias políticas vuelvan la cara a “lo público”; es tiempo de que la ciencia política renueve sus criterios atendiendo la complejidad del ambiente que la rodea y con el cual mantiene una íntima relación. “Lo público es lugar reconocido para dar cauce al Estado, las relaciones de poder, las organizaciones ciudadanas y el auge de los actores políticos”²³.

Dada la dinámica científico-tecnológica de la posmodernidad que coadyuva a la complejidad y diversificación de la sociedad así como a rebasar las capacidades del Estado, llegamos a la búsqueda de mecanismos que permitan legitimar las acciones del Estado contemporáneo. La investigación de un nuevo equilibrio entre ciencia y política suscitó, un cierto número de proposiciones teóricas. La brecha por la noción de complejidad permite desarrollar ideas políticas sensiblemente diferentes. Como centro de discurso, el tema de la complejidad permite experimentar in vitro, de alguna suerte a título prospectivo, las características del poder venidero y los fundamentos de una nueva legitimidad y funcionamiento estatal.

La recomposición actual del pensamiento político se elabora a partir de la constante de una doble exigencia o déficit: por un lado, la búsqueda de nuevos mecanismos de imputación (quién es responsable de qué frente a quién); por otro lado, la puesta en marcha de nuevos vectores institucionales de integración y de reducción de las demandas sociales. “ En la visión de lo público la política, es un modo de correlacionar diversos públicos para dar

²³ Juan C. León y Ricardo Uvalle. “Hacia un análisis público de la ciencia política”

cauce a ideologías, proyectos y paradigmas que se orientan a competir para ganar un lugar en la estructura y distribución del poder.”²⁴

A fin de adaptar la vida política a las mutaciones científicas y técnicas será necesario no solamente disponer de funcionarios y de hombres políticos correctamente formados, instruidos de métodos analíticos, pero, más aún, afirmar la democracia desarrollando un nuevo civismo tecnológico.

En este ambiente la ciencia política tiene un fuerte compromiso con la sociedad “dirige sus enfoques hacia los procesos del poder uniendo, para fines de análisis, el Estado y la sociedad”. Es esta unión, en donde la ciencia política deberá adentrarse más en la sociedad desde la perspectiva que es ahí, en donde se dan las bases, principios y reglas de las relaciones de poder, “el estudio de las relaciones políticas, es decir, de la organización, la creación, la invención y el mantenimiento de las relaciones de poder se concentra de forma tangible en la sociedad”.²⁵

En el proceso de toma de decisiones es importante tener presente la gran diversidad de actores cada uno con sus muy particulares demandas e intereses: grupos que tienen voz y voto en dicho proceso y que, en consecuencia, pueden modificar el curso de acción de una decisión; es así como la ciencia política, si bien estudia el fenómeno del poder en términos, de lucha, conquista y retención, también fija su atención en la “alternancia y ejercicio del poder de los actores sociales, que juegan un papel fundamental

²⁴ Juan C. León y R. Uvalle. loc. cit. p.162.

²⁵ Juan C. León y R. Uvalle. loc. cit. p. 171

en la definición y cumplimiento de las reglas institucionales". El proceso de toma de decisiones y estructuración de cursos de acción le corresponde al gobierno y a la administración pública y así, como estos necesitan de criterios politológicos que le digan y le permiten conocer la naturaleza de las relaciones de poder; de la misma manera, la ciencia política debe valerse de medios de intervención como son las instituciones y las políticas públicas para así instrumentar, de acuerdo, a criterios de funcionamiento del gobierno los cursos de acción, las políticas a formular, implementar y evaluar, considerando los actores que van a intervenir y los efectos que puedan ocasionar.

Desde esta perspectiva, favorecer la innovación significa jugar sobre el conjunto de representaciones sociales y políticas, ya que, los programas de intervención muestran múltiples disfunciones, es necesario suscitar rendimientos directos entre los actores de la sociedad. La transformación del ambiente debe acompañarse de una vigorosa política cultural permitiendo formar un personal más calificado y, sobre todo que posea una verdadera evolución en la dirección del modo de vida, de un nuevo modelo de participación donde predominan nuevos valores.

"La visión de lo público en términos de propuesta, se refiere a que la metodología aplicada de la ciencia política debe optar por elementos mensurables que permitan trabajar con indicadores confiables, para categorizar la realidad con base en mapeos dinámicos. Además, lo público proporciona los elementos axiológicos, filosóficos y teóricos para que la ciencia política sea reivindicada en cuanto campo de estudio interesado en los

asuntos públicos. Para la ciencia política el estudio de los público es una veta rica en interrogantes, debate y aportaciones”²⁶.

En este sentido, dentro del sistema político-administrativo se dirigen las iniciativas de reforma de abordar los problemas desde una nueva perspectiva pública, en el ámbito público que es donde se manifiestan los ciudadanos; por consiguiente, a fin de revalorar y reanimar la misión de la administración pública se ha recurrido a dos disciplinas de muy reciente creación: la gerencia pública y las políticas públicas. “Estas dos disciplinas en su reciente recorrido y resultado, convergen en revalorar y recuperar la importancia de la participación ciudadana y de su involucramiento activo que tienen para la acción de gobierno y administración. Y no sólo para fines de su legitimidad y viabilidad política, sino también para fines de eficacia-eficiencia administrativa”²⁷.

El rol del Estado, en la actualidad no puede ni debe estar ni sobre la sociedad ni dentro de ella; sino más bien a su lado “mano a mano”. En tal circunstancia, no es posible la separación tajante de sector público/sector privado, la sociedad se desenvuelve en ambos y, si el Estado tiene como fin servir a la sociedad tampoco puede disociarse del funcionamiento de los sectores. Hoy lo “público” no es sólo el Estado y lo privado no sólo es el mercado. Se habla del espacio público como aquel que es “visible y manifiesto, abierto y accesible, general y común”²⁸. Es, por consiguiente, un

²⁶ Juan C. León y R. Uvalle. loc. cit. p. 180.

²⁷ Luis Aguilar V. “La administración pública y el público ciudadano”. Revista del Senado de la República, no. 6. ene-mar, 1996, p.49.

²⁸ Nora Rabotnikof. El espacio público y la democracia moderna, México, IFE, 1997.

espacio reclamado por una sociedad excluida y quizá reprimida que a falta de poder manifestar su opinión se acogió en la moral. “ La visión moral encarnada en la reivindicación del espacio público apela a la universalidad porque no se fundamenta en la consideración del caso, en el cálculo del tiempo y la oportunidad ni en el logro de fines, sino en la “ley del corazón” o en el fundamento racional del deber”²⁹. Así pues, el espacio público se constituye en la crítica moral a la política, en la crítica de la sociedad frente al Estado, sin embargo, en el espacio público se generan también una red de poder que radica en los individuos asociados a grupos y desde los cuales se postula los límites del ejercicio del poder estatal y su participación e intervención en el proceso de toma de decisiones a través de la comunicación e información.

El discurso o habla se convierte en arma de legitimidad y validez de las normas en la medida, en que son respaldadas por consenso proveniente de la discusión informada y razonada³⁰. Desde esta perspectiva el énfasis recae en conciliar “la pluralidad de opiniones empíricas en relación con los contenidos jurídico-gubernamentales”.

²⁹ *ibidem*. p.46.

³⁰ El argumento de Nora Rabotnikof en este aspecto es la reivindicación de un espacio público informal pensado como flujo comunicativo... a) El espacio público informal en el que se despliegan procesos de entendimiento intersubjetivo cumple una función de integración social y es el verdadero lugar de gestación de una voluntad y de una opinión política democrática. b) Como tal, produce un conjunto de razones y argumentos, un “poder” comunicativo que orienta, legitima o deslegitima el funcionamiento del sistema político. c) Los resultados del debate desplegados en una miríada de espacios públicos informales recuperan las pretensiones de universalidad, publicidad y apertura (a temas y participantes) asociados a la imagen clásica del espacio público ilustrado.

El Estado se vale de las asociaciones y grupos como puentes para comunicarse con la sociedad y multiplicar su acción. Esta diversidad de grupos son para el Estado verdaderas “antenas”, sin las cuales estaría condenado a la parálisis y a la impotencia. Por una parte, estos demos suministran a la administración elementos de información de los cuales ella tiene necesidad para proceder: formulando de manera explícita las demandas y expectativas de los administrados, dándole así, a la administración la posibilidad de evaluar mejor las necesidades a satisfacer, como Estado receptivo. Por otra parte, los grupos realizan un trabajo de socialización en sus miembros, que fortalece el consenso alrededor de la acción administrativa: explicándoles el sentido de las decisiones administrativas, facilitando su aceptación y favoreciendo su aplicación.

La interrelación de la esfera pública y privada dio la voluntad a los individuos para adquirir o reencontrar una capacidad directa de acción sobre su ambiente sin pasar por la mediación estatal: el Estado no se erige más en el centro exclusivo del saber y poder; los individuos buscan por ellos mismos y por la intermediación de los grupos a los que pertenecen la solución de sus problemas.

El poder ya no recae sólo en la instancia estatal omnipresente y omnipotente se desplaza hacia el campo social: la heterogeneidad da paso a la autonomía y la subordinación a la autoorganización. El desarrollo de la pluralidad de demos aparece así, como un medio para civilizar al Estado. El esquema burocrático sobre el cual gira el aparato estatal es incompatible con el ideal asociativo, que implica, en su principio, de formas de organización

más flexibles y democráticas, basadas en la búsqueda del consenso; de esta forma la interrelación entre público y privado deja ver desde el instante en que escapa de la degeneración burocrática, los lineamientos de un orden social diferente, en el cual el poder no es más patrimonio de dirigentes especializados y profesionales de la cosa pública, sino de un poder que se difunde a través de todo el cuerpo social.

Liberados de la tutela estatal y portadores de un proyecto diferente de organización social, la diversidad de grupos y asociaciones se convierten en un instrumento de inversión del Estado para la sociedad. La transformación de la sociedad de masas o los públicos actuantes, no sólo pueden jugar el rol de contrafuerzas sociales capaces de equilibrar el crecimiento estatal, más todavía, la extensión de la gestión asociativa contribuye a reducir la intervención excesiva del Estado: el monopolio del Estado en la satisfacción de necesidades colectivas disminuye; son ellos mismos, los grupos interesados que intervienen y actúan en una posible solución a sus problemas. El Estado se encuentra limitado y la burocratización retrocede en provecho de un modo de gestión pluralista de actividades sociales. Los pesados aparatos de gestión pública son progresivamente sustituidos por estructuras ligeras, flexibles y adaptativas que funcionan bajo la participación, concurso e iniciativas de grupos.

La civilización del Estado se caracteriza así mismo, por un proceso de reapropiación por los administrados del espacio público el cual les fue expropiado en provecho de la esfera pública estatal. Hoy lo público no tiene porque ser necesariamente lo estatal.

En el abordaje de lo privado/público a lo público/público es decir, al recinto y expresión del poder lo estatal y lo gubernamental en esta última parte del segundo milenio ha propiciado la necesidad de un redimensionamiento tanto de lo estatal como de lo social; ante la progresiva erosión de la legitimidad del Estado autoritario, ahora lo expresamente no-gubernamental concita adhesiones públicas y la ciudadanización del gobierno y como consecuencia su democratización, supone la privatización del mismo.

1.3 Los referentes de Estado, gobierno, sociedad y administración pública: un cambio de dirección.

Desde esta perspectiva podemos asegurar que las nuevas tendencias del Estado y, concretamente, de la administración pública contemporánea se perfilan a reducir la intervención del Estado y a modificar su papel de gestión de la sociedad bajo los mecanismos de privatización, desregulación, desmonopolización y descentralización. La administración pública se inclina hacia la racionalización de estructuras y a la revisión y reacomodo de sus funciones y rendimientos.

De entrada partamos de un hecho que ha tenido una fuerte presencia a partir de las últimas décadas: el fenómeno de la participación ciudadana y el resurgimiento del reclamo democrático. A partir de este hecho podemos constatar la insuficiencia de la maquinaria política creada por el Estado liberal burgués y pensar en que nos hacen falta instituciones políticas con más eficacia y finura.

El mayor reclamo de la ciudadanía se puede resumir en dos palabras: justicia y bienestar, los cuales debe brindar el gobierno en concordancia con la sociedad la cual pertenece a un Estado y por tanto no puede serle indiferente la política, sobretodo se debe de actuar sobre una base democrática, es decir, donde todos tengan acceso (uno de los medios es la representación) a ser escuchados y a competir, claro, con apego a reglas establecidas.

Actuar sobre una base democrática, esto es, en un régimen democrático implica reconocer que no somos iguales, sin embargo, tenemos el derecho a demandar y ofrecer respetando nuestra diferencias; el gran dilema es cómo darles bienestar y justicia a todos con unas instituciones políticas rígidas, con recursos limitados y en crisis de confianza, crisis que a su vez, es consecuencia de la complejidad de la vida social e internacional que ha sobrepasado los límites de respuesta del gobierno dando origen a lo que se ha llamado “ingobernabilidad”. Lo prioritario desde esta perspectiva es reconocer el reclamo de la “democratización del poder”, de la “publicitación” esto significa, “en primer término, que el Estado está obligado a propiciar y apoyar libertades políticas... En segundo término el Estado debe garantizar elecciones libres, abiertas e imparciales ... En tercer lugar tiene que velar por el funcionamiento y operación independiente de partidos políticos... En cuarto lugar, el Estado debe mantener un aparato judicial y legal independiente, profesional y competente, en el que la ciudadanía pueda confiar... En quinto lugar, el gobierno y las actividades públicas deben conducirse de la manera más abierta posible... En sexto lugar, debe contar con mecanismos

estrictamente responsables, y todos los funcionarios estatales estarán obligados a respetarlo”³¹.

De manera esquemática podríamos representar la democratización del poder de la siguiente forma:

vida pública: instituciones inherentes a la vida democrática	participación y representación: debate y oposición, representación de ciudadanos ante órganos de gobierno	sujetos a controles insti tucionales: elementos de pesos y contrapesos redistribución del poder sujeto a reglas
--	---	---

De esta manera se evita el poder invisible, es decir, el poder que se ejerce en secreto, a espaldas de la ciudadanía y sólo con fines particulares en donde se ubican los *arcana imperii*. El Estado que podía y debía actuar en secreto a fin de evitar escándalos en la sociedad (en México ello se conoce como el sistema de botín y despojo, de que es presa la administración pública).

Lo prioritario es impulsar una organización eficiente y con una arraigada cultura de servicio para contribuir a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad y combatir la corrupción y la impunidad mediante el impulso de acciones preventivas y de promoción sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas. “De esta manera de

³¹ Ricardo Uvalle. Los nuevos derroteros... p. 102.

plantear el problema deriva que la obligación de la publicidad de los actos gubernamentales es importante no sólo, como se dice, para permitir al ciudadano conocer las acciones de quien detenta el poder y en consecuencia de controlarlos, sino también porque la publicidad es en sí misma una forma de control, es un expediente que permite distinguir lo que es lícito de lo que no lo es³².

Así pues, vemos como las circunstancias nos obligan a reformular la idea de vida del Estado a fin de sobrevivir y poder dar solución a las grandes demandas de una sociedad cada vez más compleja. de una sociedad que paso de ser una sociedad estatificada a ser una sociedad de masas³³ cuyos valores, intereses y oportunidades son distintos. la estructura del Estado contemporáneo se encuentra en tela de juicio: la estructura formal del sistema jurídico debe conciliar los derechos fundamentales con los derechos políticos (participación, representación, asociación etc.) de los individuos, es decir, derechos particulares con derechos colectivos; la impartición de justicia deja de ser conmutativa para tornarse distributiva; la ley deja de ser suficiente para el control social, ya que, las cada vez más creciente y diversificadas demandas sobre pasan los reglamentos.³⁴

³² Norberto Bobbio. El futuro de la democracia. p. 23.

³³ La democracia de masas organiza a los individuos y aumenta la complejidad de la vida estatal.

³⁴ ... "los derechos fundamentales liberales deben de determinar de nuevo su significado en vista de la evolución social y de las condiciones cambiadas del Estado y de la sociedad. Para poder cumplir tan sólo con sus intenciones originales, los derechos fundamentales liberales tendrían que ser transformados en derechos democráticos de participación". Wolfgang Abendroth. Introducción a la ciencia política. p. 106.

La estructura material debe conciliar o eliminar el monopolio para regresar a la libre competencia entre individuos propietarios, sin embargo, somos testigos del poder que tienen las empresas multinacionales, que a la vez, concentran capital, tecnología e inversión, por tanto, ejercen presión sobre un gobierno en sus lineamientos económicos. La estructura social es - como ya se mencionò- cada vez más compleja, sus demandas no sólo exigen el cumplimiento de sus derechos fundamentales, sino que, se aúnan demandas como el respeto y salvación de la ecología, de los derechos humanos, de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres; al mismo tiempo la clase trabajadora cada vez es más grande y debe ser integrada mediante políticas reformistas. Finalmente la estructura política atraviesa por una crisis de legitimidad y confianza ya que sus resultados no han sido satisfactorios y, en la separación y distribución del poder la sociedad reclama participación en la elaboración de políticas y criterios de transparencia y eficiencia en la toma de decisiones y en la distribución de recursos; el problema aquí radica en la insuficiencia de recursos, ya que, al separarse propiedad y Estado éste debe obtener recursos vía la fiscalización. De este modo, “el problema del Estado parece estar en su “recapitalización” sobre la base de la imposición fiscal, o sea en la acumulación y concentración de capital público y propiedad pública para permitir la solución de los problemas sociales más urgentes”³⁵.

Sin embargo, no sólo es un problema de cambio de estructura, sino también de funciones. Y aquí podemos mencionar el trabajo de Niklas Luhmann Sociedad y sistema la ambición de la teoría; en donde Luhmann utiliza una versión del funcionalismo que se aparta de modo decisivo del

³⁵ Norberto Bobbio. Diccionario de política. p. 544.

funcionalismo clásico. Para Luhmann el funcionalismo debe ser considerado como un método estructural funcional en el que queda privilegiado radicalmente el concepto dinámico de función sobre cualquier otro concepto de estructura.

Así el panorama y reconociendo que vivimos en un régimen democrático el gran reto del Estado, el gobierno y la administración pública es revalorar y poner en primer lugar el orden político. “Las relaciones políticas se han transformado de modo increíblemente rápido en los últimos siglos; y faltos de nuevas instituciones que sustituyeran a las antiguas, se ha llegado a una indigencia tal que se ha podido volver a los más salvajes planteamientos de la convivencia humana”³⁶ (por ejemplo, la justicia por propia mano).

Hoy más que nunca, hace falta una nueva dirección, sin embargo faltan los conductores y las instancias axiológicas no son suficientes, ni los criterios de selección. No hace falta decir hasta que punto esto afecta a quien intenta abordar hoy el estudio de las estructuras políticas. Pero no hay opción y la misma necesidad hace más interesante y necesario el intento.

La incapacidad del Estado está constatada, sin embargo, no podemos afirmar que éste debe desaparecer ni siquiera sabemos quién podría reemplazarlo. al contrario parece que a más sociedad habrá más Estado pero teniendo cuidado con los límites entre lo social y lo político, entre lo gubernamental y lo público. “No cabe dudar, ciertamente una relativa

independencia entre el “sistema social” y el “sistema político”, que incluso pueden ser contradictorios en momentos de crisis y transición. En primer lugar, el Estado requiere una cierta unidad social previa... En segundo lugar, el Estado refleja en su organización, la estructura de la sociedad concreta en que funciona. En tercer lugar, el Estado perfecciona a la sociedad en que surge; la hace más real y la estructura más sólida y conscientemente. Se puede hablar de dominio del Estado sobre la sociedad o al contrario; en realidad son dos puntos de vista sobre una misma realidad, que dan lugar a dos ciencias: la sociología y la Teoría del Estado³⁷.

En resumen en la vida actual posmoderna, los valores liberales y políticos dan un margen muy amplio para reclamar y demandar, más libertad, más participación y cooperación, por tanto, se busca desestatizar la vida pública y poner fin a las excesivas e ineficientes intervenciones del Estado. Buscando, obviamente, la redefinición del mismo.

Desde este punto de vista podemos afirmar que el fin de la Segunda Guerra Mundial, que se entendió como el triunfo de los regímenes democráticos sobre los sistemas totalitarios, supuso también el punto de partida de toda una serie de cambios conceptuales e institucionales que han ido transformando el sistema democrático liberal de derecho. Así pues, se trata de formular un modelo normativo de democracia que nos permita diferenciar, entre las propuestas de cambio presentadas, las que propician una transformación conceptual e institucional permaneciendo fieles al espíritu de

³⁶ Manuel Fraga I. La crisis del Estado. Madrid, Aguilar, 1957.

³⁷ op. cit. p. 329.

la democracia de las que propician, en realidad, desviaciones oligárquicas, elitistas o populosas.

Las propuestas presentadas hasta el momento han sido variadas y difíciles de clasificar; pese a ello, cabe distinguir dos líneas de signo antagónico aunque ambas reivindican inscribirse en el genuino espíritu liberal. La primera denominada habitualmente neoliberalismo preconiza una transformación de la democracia según el modelo de mercado, o bien conforme al modelo poliárquico.³⁸ La segunda denominada republicanismo cívico, se inició a finales de los setenta e intenta transformarla mediante la promoción de una intensa participación ciudadana en la iniciativa política, reservando a los partidos y a la clase política, los aspectos que requieren experiencia o conocimiento técnico-organizativos.

“La sociedad en que vivimos se ve sujeta a rápidas y profundas transformaciones. Estos cambios no sólo afectan a las formas en las que se organiza la vida humana. No sólo abarcan al Estado y la economía, las comunidades, el derecho y la educación; abarcan también al medio natural y a los motivos de las personas y de este modo revierten de nuevo sobre la sociedad... Ante una situación que carece de paralelos históricos, deben reexaminarse las posibilidades de la política, que aún se hace sentir, nos dispone a aceptar una especie de responsabilidad total de la política por toda

³⁸ La democracia de poliarquía en primer lugar considera que existen una pluralidad de demos, que son guiados por intereses y participan en las relaciones de poder, que existe oposición, rivalidad y competencia en el gobierno y que todos deben ser respetados tanto en sus derechos individuales como en sus derechos políticos sin importar su inclinación política. Robert Dahl. Prefacio a la teoría democrática. México, Gernika, 1987.

la sociedad. El Estado se concibe entonces como la situación organizativa de la sociedad... Hay, pues, tendencias, tradicionales o totalmente modernas, que atribuyen a la política un papel global en nuestra sociedad. Frente a ellas están la muy limitadas posibilidades de la acción política. De un lado, la política, tanto a nivel local, como al del mismo Estado, se convierte en el destinatario último de toda injusticia experimentada o percibida... Del otro, las posibilidades de intervención de la política se encuentran claramente limitadas, y no sólo por incapacidad, sino también a causa de los legítimos motivos del “Estado constitucional” y la libertad burguesa”³⁹.

Dentro de este proceso de cambio, Luhmann, a modo, de pregunta hace una interesante afirmación: “ si la democracia debe significar realmente que la política sólo puede practicarse ya como adaptación tardía a las consecuencias del desarrollo económico y social”. si la democracia es entonces, la justificación al cada vez más complejo desarrollo económico-social y científico-tecnológico que rebasa la capacidad de resolución y absorción de conflictos por parte del Estado: que experimenta un notable cambio en las demandas de los ciudadanos. Además no olvidemos que en el centro y como motor está la economía capitalista, el mercado al cual también debe dar respuesta el Estado; ahora se habla de democracia económica, de economía social de mercado⁴⁰, en la cual los costos sean compartidos por todos.

³⁹ Niklas Luhmann. Teoría política en el Estado de bienestar. Madrid, Alianza, 1993, p. 148.

⁴⁰ ... “el bienestar individual y colectivo tienen que considerarse no en una economía burocratizada y estatizada, sino es una economía social de mercado en la cual hay una corresponsabilidad de costos y beneficios. Se trata de una economía de la oferta donde los ciudadanos a cambio de recibir bienes y servicios públicos contribuyen con su esfuerzo, aportaciones y responsabilidad a crear mejores opciones de bienestar”. Ricardo Uvalle.

Se podría afirmar que el sistema de democracia es importante “medirla” y tener cuidado con las afirmaciones anglosajonas de que a más participación menos Estado; se puede hablar de una democracia mínima de tal modo que una sociedad vigorosa es capaz de un alto grado de autogobierno, lo que, además de ser generalmente más satisfactorio, evitar sobrecargas al sistema político y hacer ingobernable la democracia. El modelo democrático del Estado liberal de derecho deberá adaptarse a situaciones históricas, económicas, sociales y culturales. Entonces la democracia sería un medio para incorporar a la política la perspectiva de los afectados a través de la participación, el debate, la competencia, la cooperación, la negociación.

“Se puede describir la experiencia trascendente delante de nosotros como una revisión de la historia, una transformación, un cambio de paradigma... Por supuesto, sería ingenuo pensar que el paradigma actual va a ser abandonado en un futuro cercano. Como explicaba bien Tomás kuhn, un paradigma anacrónico no llega a ser reemplazado hasta que anomalías entre la realidad observada y la que pronostica el paradigma se hayan acumulado suficientemente para forzar su abandono y sustitución por un nuevo paradigma que hace congruente la teoría con la realidad. Y Kuhn se refería a los paradigmas científicos. Los paradigmas sociales no caen tan fácilmente. Un paradigma social puede perdurar mucho más allá de su validez, debido a la ambigüedad de los criterios de prueba de las ciencias sociales frente a la complejidad apabullante de las variables que intervienen en cualquier evento

“Liberalismo, Estado y administración pública”. Revista mexicana de ciencias políticas y sociales. no. 161, jul-sep, 1995. pp. 31-47.

social. Así es muchísimo más difícil demostrar concluyentemente que un hecho social (económico, político etc) es efectivamente una anomalía incompatible con el paradigma dominante y no simplemente caso excepcional debido a condiciones singulares.⁴¹

“En realidad hay que convenir en tres acepciones previas: 1) que el Estado moderno ha ampliado fabulosamente su radio de acción, 2) que lo ha hecho antes de crear los instrumentos adecuados que están ahora surgiendo a gran velocidad y que están sometidos a no menos rápido recambio, 3) que el problema clásico de los controles y garantías sigue de plena actualidad, pero en máxima transición”.

El fenómeno que hoy nos ocupa exige que reflexionemos si la teoría con que hoy contamos es suficiente o sólo necesitamos readecuarla a fin de explicarnos esta nueva relación que existe entre Estado y sociedad en un contexto postcapitalista en donde el fortalecimiento de los grupos de la vida pública depende de una reforma radical de las instituciones gubernamentales y de la desburocratización de la administración pública.

Creo que en realidad, nos encontramos ante un fenómeno cuyos efectos van más allá de la readecuación de la teoría; el avance científico tecnológico es tan rápido que exige la aparición de nuevas teorías. “Las revoluciones científicas tecnológicas se consideran como aquellos episodios de desarrollo

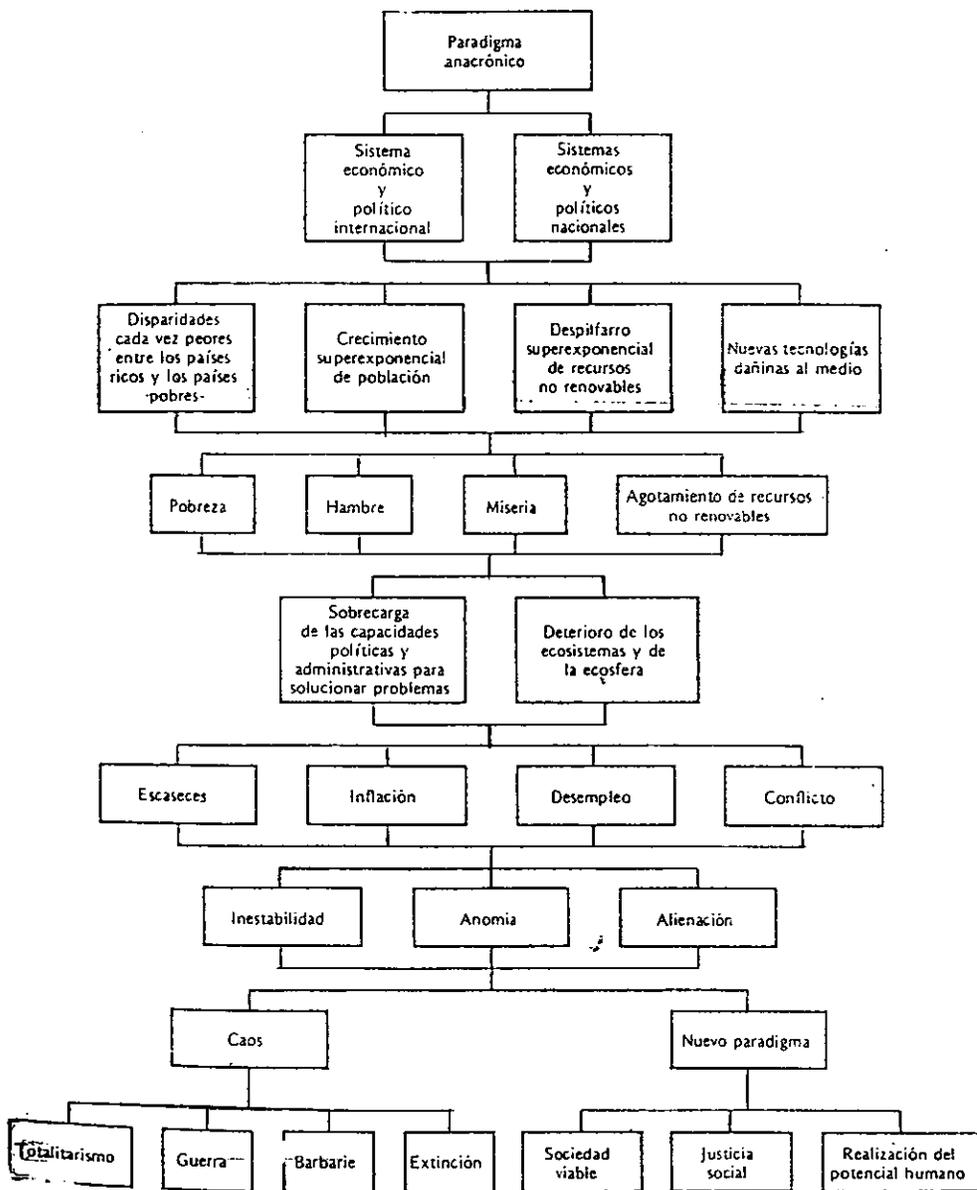
⁴¹ Richard Clinton. “Hacia una teoría del ecodearrollo”... en Comercio Exterior, no. 1, enero, 1976. México. p. 64.

no acumulativo en que un antiguo paradigma es reemplazado total o en parte por otro nuevo e incompatible”.⁴²

En este sentido, el paradigma de las sociedades totalmente administradas y planificadas del Estado de bienestar están siendo declinadas cada vez más ante la aparición de una vida pública autónoma más participativa y exigente en la transformación democrática de las sociedades contemporáneas.

Es así, que a partir de la aparición de anomalías cuyos detalles no pueden comprenderse a través de una articulación ulterior de la teoría, aparece lo que Kuhn llama “paradigma anacrónico” cuyas reglas ya no son suficientes para explicar los efectos o anomalías que surgen alrededor de él; y dar paso así, a un nuevo paradigma en donde la “anomalía resulta normal dentro de nuevas reglas” El siguiente cuadro pretende explicar de manera esquemática lo anterior.

⁴² Tomás Kuhn. La estructura de las revoluciones científicas. México, FCE, 1970, p. 149.



Fuente. Richard L. Clinton. "Hacia una teoría del ecodesa - rrollo..." Comercio Exterior, enero, 1976. p. 67.

Capítulo 2. Gestión Pública

La pretensión del presente capítulo es el análisis de la reforma del Estado como un proceso inducido por la sociedad; si bien la reforma del Estado busca acrecentar su eficacia a partir de un diagnóstico económico, político y social en respuesta a las demandas cada vez más crecientes de la sociedad tanto interna como externa. Desde este punto de vista se alude a las capacidades del gobierno en su función de gestión. “La gestión pública es punto nodal de la capacidad de gobierno. Permite atender necesidades sociales y los requerimientos de la vida estatal. En este caso se tiene como punto de partida que la diversidad y pluralidad de las demandas debe atenderse como idea de que las mismas compiten entre si y por tanto, el modo de abordarlas es con una gestión que atienda a los procesos de cambio y la democratización del poder”.¹

La gestión pública se entenderá así, como el conjunto de capacidades con que cuenta el gobierno teniendo como referente un marco compuesto por una pluralidad de grupos e individuos cuyo objetivo último es el bienestar y la justicia. En este marco el poder se diversifica y diluye a través de la sociedad, por lo cual, es prioritario tener en cuenta que en la relación inacabable de la sociedad con el Estado este último debe garantizar la convivencia y el respeto de aquella. Desde este punto de vista habrá que entender al gobierno como un aparato administrativo público (donde lo público ya no será homologado a lo estatal) y a la administración pública

¹ Ricardo Uvalle. Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea. México, INAP, 1997. p. 51

como el vaso comunicante entre gobierno y sociedad: un proceso político democrático entre el ciudadano y el Estado que se construye a partir de las libertades civiles y derechos políticos del ciudadano, el principio de mayoría, partidos políticos, legislativo y ejecutivo estatal, asociaciones cívicas.

Y mientras existan Estado y sociedad habrá mercado que como institución² a la cual concurren los individuos para realizar intercambios económicos y satisfacer necesidades con propensión a maximizar utilidades a corto plazo porque el desarrollo capitalista así lo requiere; la gestión pública tendrá un papel de largo plazo que en este proceso tiene el Estado. En este intercambio que se da en el mercado, la gestión pública precisa de criterios de racionalidad y equidad en la medida en que los ciudadanos participan atendiendo primero a sus intereses y oportunidades. En este aspecto la gestión pública se enfrenta con el enfoque de la “elección pública”³ en las políticas y decisiones públicas o colectivas. Desde esta perspectiva el punto clave está en el análisis de la propuesta de una gestión pública que funcione con base en criterios e instrumentos que se utilizan en la gerencia privada atendiendo al comportamiento económico de los individuos. Sin embargo la tendencia del hombre a la asociación nos dice que sus elecciones siempre estarán

² “El mercado desde una perspectiva institucional, contiene las reglas que permiten regular y establecer el consenso sobre los precios, y más en general, comunicar y transmitir información sobre precios, tipos de bienes y servicios, cantidades, calidades, compradores y vendedores”. José Ayala E. Limites del mercado limites del Estado. México, INAP, 1992. p. 15.

³ “La elección pública nació, como un desarrollo particular de la economía neoclásica, rodeada de un conjunto de ideas liberales para construir un orden político... desde una perspectiva que privilegia el papel de los contratos sociales y el orden constitucional. Se trata de un enfoque “racionalista-individualista” que busca canalizar el comportamiento egoísta de los individuos (maximizadores) hacia el bien común”. José Ayala, op. cit. p. 76

condicionadas a la dinámica de su entorno socioeconómico y el comportamiento y tipo de relaciones que puedan establecerse entre los autores. En este sentido es importante destacar el trabajo de Mancur Olson La lógica de la acción colectiva . A partir de este aspecto el papel de la gestión pública podría tender hacia la privatización con el fin de reducir las funciones del Estado o optar por una gestión pública basada en el funcionamiento, necesidades y capacidades sociales, revalorizando el espacio público y “publicando la administración”, concibiendo así a la colectividad como una realidad económica, política y sociológica que persigue fines y utiliza mecanismos que le son propios.

Es importante destacar que las definiciones y argumentos de la gestión pública, se basan en un referente que es una abstracción de la realidad, y esa realidad es el resultado de convenciones sociales o el resultado histórico de procesos que han concluido en organizar parte de aquello que es común a los ciudadanos bajo el título de “público”. Así pues, este carácter histórico convencional nos lleva a recurrir a la organización y estructura del Estado y, por tanto, del gobierno aludiendo al concepto de reforma para así, justificar y analizar el papel de la gestión pública en el contexto globalizado y posmoderno.

Esta abstracción de la realidad nos da cuenta que en la sociedad la función principal del Estado es la de proporcionar los recursos para lograr la máxima eficiencia económica y la justicia social; en este aspecto la gestión pública se entenderá en su doble perspectiva tanto de integración como de materialización del bien común en un amplio sentido redistributivo.

Es así, que nos plantearemos tres puntos de análisis: 1) qué se gestiona: el dilema de los bienes públicos; 2) cómo se gestiona: proceso de toma de decisiones; 3) cómo se distribuye.

2.1 El dilema de los bienes públicos

La instancia pública ofrece servicios sanitarios, educativos, pensiones, servicios sociales, de seguridad, regula actividades privadas, realiza actuaciones de policía administrativa, construye casas, carreteras, puertos; subvenciona actividades culturales, deportivas, de investigación, crea empresas, vende empresas; desarrolla campañas de civismo ; realiza concesiones, da de comer a marginados; diseña y realiza estadísticas; prevé y ayuda a aminorar las catástrofes: emite dinero: interna presos; cobra impuestos; tiene delegaciones diplomáticas en todo el mundo; registra nacimientos y defunciones etc. En fin el Estado ofrece servicios y bienes públicos.

“Las características técnicas de los bienes públicos son: no tienen rivales en el consumo, no tienen exclusividad y no son rechazables. Es decir, se trata de bienes muy diferentes de los bienes privados comercializables. Por eso las empresas privadas carecen de estímulos para su producción y de no intervenir el gobierno se presentará escasez”⁴

⁴ José Ayala. op. cit. p. 84-85

La actividad pública es compleja y extensa y, por las funciones antes mencionadas podemos afirmar que la naturaleza de los bienes públicos se caracteriza por no ser divisibles y, en consecuencia no susceptibles del consumo individual y excluyente de otros potenciales consumidores. Desde esta perspectiva se explican el porqué existen bienes públicos socialmente prioritarios por ejemplo el derecho al desarrollo, la calidad de vida, del medio ambiente, la justicia; no importa a qué grupo político o asociación se pertenezca o no, todos somos ciudadanos habrá quienes pagan más impuestos, habrá quienes no pagan ; pero hablando de bienes públicos todos tienen acceso y derecho al disfrute de los mismos. La imposibilidad de un intercambio individualizado lleva necesariamente a que la decisión de la provisión del bien público (que cantidad, cuándo, dónde, con que características, a qué precio) deba pasarse del mercado a otros mecanismos como es el proceso político. Sin embargo, esta dificultad en la naturaleza de determinadas fuentes de valor público no excluye que se pueda utilizar al sector privado para la generación de dicho valor. “ La existencia de bienes públicos no está en discusión, el problema es que intervenciones son pertinentes para producirlos y satisfacer las necesidades sociales de esos bienes. Es decir, lo importante es por un lado determinar los niveles adecuados de oferta de bienes públicos, y por otro, cómo el gobierno debe “leer” la demanda que los ciudadanos le hacen. Desde el lado de la oferta el gobierno puede intervenir para producir directamente los bienes públicos, o bien, proporcionar los estímulos para que las empresas privadas lo hagan. Del lado de la demanda el desafío consiste en evaluar correctamente las

necesidades genuinas de los ciudadanos, sin interferencias o presiones de los grupos”.⁵

Dentro del marco democrático en el que nos desenvolvemos ningún individuo puede o debe ser lastimado en sus derechos fundamentales que, podría decirse, son bienes públicos considerados como valores⁶; por ejemplo la administración pública genera valor en la manera cómo debería hacer las cosas: transparencia, equidad, igualdad, legalidad, regularidad procedimental, eficacia, eficiencia etc. son adjetivos potenciales de la actuación pública que pueden generar valor añadido a la sociedad; pueden generar confianza en el sistema colectivo, lo que puede tener importantes implicaciones sociales y económicas positivas para el país.

El problema de la gestión de los bienes públicos en una democracia plural, de una sociedad constituida por una diversidad de grupos y organizaciones en donde el disenso es la norma y el objetivo la articulación

⁵ José Ayala. op. cit. p. 85

⁶ En el aspecto de los valores cabe rescatar el trabajo de Daniel Bell Las contradicciones culturales del capitalismo. Alianza, México, 1980; que concibe a la sociedad contemporánea por tres ámbitos de diferente principio axial. Los tres ámbitos la economía, la política y la cultura; se rigen por lo que llama principios axiales contrarios: la economía por la eficiencia; el orden político por la igualdad; el ámbito cultural por la autorealización o autogratificación. La mayoría de los males sociales propios del proceso de industrialización provienen, según Bell, de las disyunciones y discordancias entre diferentes principios axiales. Por tanto, los conflictos sociales latentes y manifiestos denominados alienación, anomia, despersolanización etc, encuentran sus orígenes más profundos en los desequilibrios y oposiciones entre tales principios que regulan los diferentes ordenes de la sociedad. Por ejemplo, el conflicto entre una estructura tecnoburocrática y jerárquica por un lado, y un orden político que fomenta la igualdad y la participación por otro; o también el desequilibrio entre unas estructuras económicas y políticas que se organizan con base a roles y especialización, por un lado, en un ámbito cultural que se interesa por la realización del yo y de la persona integral por otro.

del consenso y en dónde el interés privado se constituye en interés público; radica precisamente en lo que Salvador Giner* llama las contradicciones o antinomias de “la estructura lógica de las democracias” como son: a) la contradicción del uno y los todos: o sea, ente el imperativo de universalidad democrática (la democracia es el gobierno de todos, para todos, por todos) y la necesaria atribución del poder a uno o a unos pocos ; b) la contradicción del individuo y la coalición: se trata aquí de la antinomia entre el principio liberal según el cual “el individuo es el componente unidad de la democracia” y “ la tendencia natural a la formación de coaliciones” por parte de esos mismos individuos cuando no pueden conseguir individualmente sus fines; c) la contradicción de la acción colectiva: la “lógica paradójica” de la acción colectiva reside en que el ciudadano racional movido por sus propio interés se unirá a una asociación para obtener ciertos beneficios, pero en cuanto está alcanza cierto tamaño y envergadura, sus propios criterios racionales han de inducirle a dejar esa asociación. De esta forma los “free riders” tienden a constituir la regla, no la excepción; d) la contradicción de los intereses fluctuantes: “la dialéctica entre intereses privados y acción pública domina con sus movimientos pendulares la vida democrática... una fase de compromiso y actividad pública podrá producir otra de retiro a la privacidad, pero esta ha de ser seguida, con el tiempo, de otra renovada actividad pública”: e) la contradicción de la escasez: el entendimiento de la democracia como marco adecuado de la igualdad, de la incesante expansión económica y del acceso igualitario de todos los ciudadanos a la naturaleza y a los bienes tecnológicos” entra en conflicto con la escasez de los recursos; f) la contradicción del disenso: “que proviene del hecho de que la puesta en práctica de la democracia, que es en principio el universo político en el que la

expresión de cada cual es equivalente a la de cualquier otro ciudadano entraña también, y a la vez, la puesta en práctica de la discrepancia universal”.

Ahora bien, punto importante en la gestión de los bienes públicos, es el de los problemas públicos que genera (demanda). La burocratización de las sociedades capitalistas desafió y provocó una reexaminación de las herramientas teóricas y metodológicas en la distinción previa que había entre poder privado y autoridad pública, provocando así el ascenso de las esferas de la vida pública autónoma.

“Está llamada a la centralización burocrática aceleró necesariamente la erosión de la influencia parlamentaria y el gobierno representativo. A partir de este momento, el lugar en el que se hacían las negociaciones y se tomaban las decisiones políticas empezó a desplazarse hacia la autoridad ejecutiva, a las camarillas de partido o de coalición política extraoficiales, y a las redes de los ministerios estatales. La formación del consenso político estaba cada día más cautiva de los procesos para negociar intereses clave, burocráticamente organizados, atentos a la movilización de la opinión pública... No se debía evadir u obedecer sencillamente a la opinión pública. Con un grado elevado de precisión técnico-científica podría expandirse y dirigirse, y adaptarse para convenir a los intereses creados”⁷.

En el ascenso de las esferas de la vida pública autónoma las organizaciones necesitan ser revitalizadas en el nuevo orden social en que se encuentran. Las instituciones son este orden que tiene por objetivo facilitar el

intercambio político, económico o social entre los miembros de una sociedad, son pues, las reglas del juego; donde las organizaciones serán los jugadores.

La mayor parte de los temas que aborda la administración pública gubernamental son interorganizacionales. En la gestión de políticas públicas, la unidad básica de gestión es una compleja red de organizaciones con lógicas e intereses a su vez complejos de ser articulados y en la que la autoridad está dispersa, compartida o es escasa. En la gestión de los bienes públicos socialmente prioritarios es requisito clave generar la cooperación entre las organizaciones fuera del marco de una autoridad formal, en circunstancias donde las perspectivas de corto plazo y la búsqueda de intereses inmediatos son contraproducentes para el sistema en su globalidad y, en consecuencia, la necesidad de construir confianza entre las partes es vital. Esto es especialmente importante cuando lo que estamos gestionando es un cambio en el marco institucional, en las reglas del juego, sea de un sector económico, las regulaciones sobre el medio ambiente, las pruebas nucleares, la desertización mundial son problemas sociales que requieren la fijación de las reglas del juego y de organizaciones que garanticen su cumplimiento.

Estos problemas públicos son parte de las contradicciones de la democracia sobretodo, si nos centramos en la contradicción de la acción colectiva. El interés particular de los individuos responde a una lógica diferente del interés general, la respecto Keynes nos da un ejemplo que llamaba la “falacia de la composición”, esto es, el interés del empresario en contener los costes, entre ellos, los salarios, es una lógica aceptada por

¹ John Keane. La vida pública y el capitalismo tardío. México, Alianza, 1992. p. 23 y ss.

necesaria para el buen funcionamiento de la empresa. Pero, es muy posible que tal comportamiento provoque una contracción de la demanda efectiva que no permita favorecer las expectativas empresariales y nos conduzca a un efecto de recesión contrario al interés general .

“Lo que se requiere para tratar de manera efectiva con estos problemas que representan un cambio estructural es un proceso participativo en el cual diferentes organizaciones convengan en un proceso conjunto de resolución de problemas, proceso colectivo de decisión para rediseñar las reglas del juego y redefinir sus correspondientes roles y responsabilidades alrededor de una definición de interés público compartida”.⁸ Y este proceso no es espontáneo sino que se ha de construir deliberadamente: los problemas relacionados con los bienes públicos preocupan a todos pero no son vividos como responsabilidad específica de alguien en particular. Es una de las actividades básicas de la gestión pública el desarrollar instituciones y procesos que aseguren el tratamiento de esos problemas.

En síntesis podría explicarse la contradicción de la acción colectiva en la impartición y naturaleza de los bienes públicos ya que, estos son indivisibles no se puede prohibir su uso a quienes no participaron en la producción de los mismos, es decir, se requiere la acción y cooperación conjunta para la producción de bienes, sin embargo una vez conseguido no se puede excluir a quienes no cooperaron y se fueron por la libre; “aquellos que no compran o no pagan alguno de los bienes públicos no pueden ser excluidos o impedidos de participar en el consumo de ese bien, como sí pueden serlo

cuando se trata de bienes no colectivos”.⁹ El problema fundamental en la lógica de la acción colectiva radica en una concepción del hombre determinada, en este caso de un egoísmo racional; los individuos tenderán a actuar de forma egoísta a fin de lograr la satisfacción de su interés particular y podrían decidir no cooperar debido a que los que no cooperen de igual modo obtendrán beneficios.

Lo fundamental es el individuo que, siempre -frente a la colectividad- se encuentra en un constante dilema del prisionero que lo conduce o no a la cooperación. Es decir, se parte de que los individuos son seres que se mueven de una manera aislada y siempre mirando por sus propias preferencias y deseos. Lo que les hace estar inmersos en un permanente dilema del prisionero. “El dilema del prisionero utilizado por la teoría de juegos, constituye una ilustración simple del problema: dos prisioneros acusados del mismo crimen para el cual la policía no dispone de pruebas, y aislado el uno del otro, no tienen más que dos estrategias para salir del trance. En el primer caso, la policía no podrá condenarlos. En el segundo, o bien uno de los dos denuncia al otro, o bien ambos se acusan mutuamente y son igualmente castigados como cómplices. Sólo la primera estrategia es la buena, pero en razón de la estructura del problema y de la ignorancia de las estrategias del otro -a causa de su separación- la “racionalidad” (la de su interés personal) consiste en denunciar al cómplice. Este resultado no tiene nada que ver con la

⁹ Metcalfe y Richards. La modernización de la gestión pública. Madrid, 1989.

¹⁰ Mancur Olson. La lógica de la acción colectiva. México, Limusa, 1992. pp. 23-26.

calidad humana. Resulta, sencillamente, de la estructura del problema y de la lógica que le preside".¹⁰

Por otra parte, se debe de considerar que en la solución de los problemas públicos intervienen una red de organizaciones, autoridades e intereses, por lo cual cabría preguntarse: ¿es posible cooperar cuando los intereses son antagónicos? no se olvide que los individuos se asocian según sus intereses y afinidades y que la obligación del grupo u organización es la satisfacción de tales intereses partiendo del supuesto de una elección racional individual. En consecuencia la gestión pública tiene por objeto la gestión de situaciones en las que una actuación individual racional u organizativa produce resultados colectivos irracionales o no deseados: la racionalidad colectiva presupone la actitud racional de los individuos.

La acción colectiva parte de la superación del dilema del prisionero, que se realiza mediante la cooperación producto de un acuerdo que supere la irracionalidad colectiva y conlleve a la consecución de una política racional.

La difícil cooperación obedece a un criterio económico de competencia, es decir, en el mercado sólo tendrán acceso a los bienes quienes tengan las posibilidades y, por tanto, el individuo tiende a la maximización de sus utilidades, ahora bien, considerando que el individuo está inmerso en el comercio la acción racional estará orientada hacia resultados. En última instancia el problema de la acción colectiva desde el punto de vista de la elección racional sólo tendrá en cuenta al hombre económico; sería una

¹⁰ Ives Meny y Jean-Claude Thoenig. Las políticas públicas. Barcelona, Ariel, 1992, p. 47.

aproximación de la economía a la conducta humana. A partir de lo que se afirmaría que dicha conducta hay que explicarla desde la competitividad entre individuos; por ende, sobraría la solidaridad; cayéndose así, en el más puro utilitarismo, ya que para evitar el desorden se tendría que superar el dilema hobbesiano y recurrir al bien común.

Desde este punto de vista es importante tener en cuenta que los individuos se organizan de acuerdo a sus intereses, existiendo por tanto, una gran diversidad de grupos que harán llegar sus peticiones a las autoridades gubernamentales, sin embargo, el punto clave se encuentra en la capacidad de las instancias gubernamentales para lograr la articulación de intereses. En la medida en que cada vez más las decisiones gubernamentales afectan los intereses de los ciudadanos estos tienden a organizarse como centros de poder que tratan de controlar y cuestionar el orden institucional de la política. “La misma existencia de gran variedad de centros de poder, que han puesto de manifiesto el fin del monopolio de lo público por parte del Estado, da cuenta de una estructura fragmentada de poderes compartidos, que son el elemento sustantivo que permite el funcionamiento eficiente de una democracia plural” y, en este sentido los grupos ponen de manifiesto los límites del aparato administrativo gubernamental resultante de gobiernos abiertos, publicitarios, de cara a la sociedad y acreditando un reconocimiento societal que atañe a la función pública del Estado y el gobierno.

El principal problema en la producción de bienes colectivos o socialmente prioritarios es, por un lado, que el mercado no puede proveerlos ya que, por su naturaleza, nadie puede ser excluido de su disfrute y, en

consecuencia, deben obtenerse contribuciones colectivas mediante los impuestos para asegurar el suministro de los mismos. “En los grupos pequeños puede bastar la presión social para garantizar que cada persona contribuya con una parte justa para asegurar a esos bienes, pero en grupos más grandes y diversos, es necesaria la coerción, sancionada legalmente”.¹¹ En este aspecto es interesante rescatar la teoría del *Public Choice*. “ La teoría del *public choice* insiste en la distinción entre los bienes privados, que son producidos en el mercado, y los bienes públicos, que emanan de los servicios públicos y de las administraciones. La diferencia esencial reside en que los bienes producidos por el mercado son mensurables, vendibles y se producen en cantidades determinadas por la oferta y la demanda, mientras que los bienes públicos son indivisibles. Si se ofrecen en un sistema público están disponibles para todos (por ejemplo, la escuela o la seguridad)”.¹²

La demanda de bienes colectivos ha crecido tanto en las últimas décadas que su suministro es más cuestionado, es decir, se exige que sean con mayor calidad y eficiencia pero no es tan fácil que se contribuya en la misma medida. La difícil cooperación obedece a un criterio económico de competencia, es decir, en el mercado sólo tendrán acceso a los bienes quienes tengan las posibilidades y, por tanto, el individuo tiende a la maximización de sus utilidades, ahora bien, considerando que el individuo está inmerso en el comercio la acción racional estará orientada hacia resultados. Es en este sentido que la provisión de bienes colectivos se hizo extensiva al gobierno

¹¹ E. Savas. Privatización ; la clave para un gobierno mejor. México, Gemika, 1989. p. 80 ss.

¹² Ivcs Meny. loc. cit. p. 48.

que fomento su consumo al margen de las posibilidades de pago de los beneficiarios. “La decisión política colectiva de proveer y fomentar el consumo de ciertos bienes de valor social al margen de las posibilidades o disposición de pago de los usuarios tiene como resultado subsidios a individuos o empresas privadas, o la producción directa del servicio por una unidad gubernamental”.¹³

En consecuencia, debido a que resulta imposible cobrar en forma directa el uso de los bienes colectivos, su pago no se encuentra relacionado con la demanda ni el consumo. Por lo tanto, en lugar de basarse en los mecanismos de mercado en la toma de decisiones sobre los bienes, hay que confiar en un proceso político para la decisión de cuánto debe pagar cada usuario , así como también la producción y distribución de los mismos: qué instancias, bajo qué criterios, en qué condiciones, a quién se dirigen, en qué cantidad.

2.2 Cómo se gestiona: proceso de toma de decisiones.

La muy particular naturaleza de los bienes públicos y de los problemas públicos, o de la oferta y demanda de los bienes socialmente prioritarios hace muy difícil la utilización de los criterios de mercado, es necesario sustituir la autorregulación espontánea por otro mecanismo de toma de decisiones: el proceso político.

¹³ E. Savas, op cit.

En las últimas décadas ha surgido un fenómeno importante y de trascendencia: los nuevos movimientos sociales; grupos de organizaciones civiles con sus propios objetivos y procedimientos. Dentro de la vida pública encontramos una diversidad de públicos los cuales tienen una composición heterogénea de acuerdo con esto podemos reconocer dos tipos de públicos:

1. los que participan en la política interesados por la conquista del poder y,
2. los que no se interesan en una participación activa y partidista del poder.

En la vida de una democracia participativa y la proliferación de grupos de interés los valores liberales y políticos dan un amplio margen para reclamar y demandar más libertad, participación y cooperación, por tanto, lo que se busca es desestatizar la vida pública, establecer una mayor vigilancia y evaluación de los asuntos públicos que el gobierno tiene a su cargo, reforzar la pertenencia de la vida en ciudad y comunidad. Este nuevo pluralismo cívico ejerce un poder sobre las esferas del Estado y lo ejerce para obtener respuestas no para incorporarse a las estructuras del poder.

Desde este punto de vista, lo importante será considerar y analizar los nuevos contextos con trascendencia para la dirección pública del proceso de toma de decisiones políticas, es decir, el Estado liberal posmoderno y globalizado, cuya población se identifica cada vez más con el concepto de mundialización o aldea global; la actitud y participación de la ciudadanía exige la proliferación de instituciones políticas eficaces en la solución de problemas al mismo tiempo que demuestra respeto y cooperación con los grupos no políticos ya que, la vida pública es cada vez más fuerte al grado de obstaculizar o bien abrir camino a cualquier decisión política.

“La vida pública y la opinión pública llegan a ser consideradas como los principales poderes de un cosmos político, al iluminar los senderos del gobierno como estrellas que lo guían... los portadores de la opinión pública manifiestan su poder social y político al aprobar o desaprobar los acontecimientos políticos, al exigir del Estado ciertas prácticas y haga a un lado ciertos abusos, al insistir en que se hagan reformas administrativas y se tomen medidas legislativas; en resumen al ejercer juicios críticos, a la manera de un juez calculador, en beneficio de un supuesto interés común”.¹⁴

“Se está cuestionando la utilidad analítica constante de la dicotomía convencional entre el Estado y la sociedad civil. Se observan procesos de fusión entre ambas esferas, no sólo a nivel de manifestaciones globales sociopolíticas, sino también al nivel de los ciudadanos como los actores políticos primarios. Se está desdibujando la línea divisoria que deslinda los asuntos y comportamientos políticos de los privados, por ejemplo. económicos o morales”.¹⁵

Bajo este contexto tanto los actores como las instituciones encuentran una ambigüedad en la clasificación y competencia en la gestión de la vida ciudadana. es decir, los temas y valores son distintos; mientras en los años de posguerra existía una hegemonía en el tema del crecimiento económico y la seguridad social vía el Estado y las instituciones, hoy se dan una

¹⁴ John Keane. op. cit.

¹⁵ Claus Offe. Partidos políticos y nuevos movimientos sociales. Madrid, Sistema. pp. 163-164.

multiplicidad de temas: la paz, la justicia, el medio ambiente, los derechos humanos. etc, cuya competencia es difícil de delimitar, si bien son problemas (demandas) públicos su solución no se puede ya identificar estrictamente con instituciones y actores políticos oficiales, y el hecho de que participen tanto en su solución como en su demanda asociaciones civiles o privadas no quiere decir que no afecte o competa a la autoridad pública. Es así como estos nuevos movimientos se sitúan en una tercera categoría intermedia. “Reivindican para sí mismos un tipo de contenidos que no son ni “privados” (en el sentido de que otros no se sientan legítimamente afectados), ni “públicos” (en el sentido de que no se les reconozca como objeto legítimo de las instituciones y actores políticos oficiales), sino que son los resultados y los efectos colaterales colectivamente “relevantes” de actuaciones privadas o político-institucionales de las que, sin embargo, no pueden hacerse responsables ni pedir cuentas por medios institucionales o legales disponibles a sus actores”.¹⁶

Ahora bien, la lógica del mercado se presenta como un proceso de interacción entre sujetos privados, cuyo instrumento de dirección lo constituye la competencia perfecta.” La competencia perfecta así entendida tiene por función el desapoderamiento de todos los sujetos del mercado y se ocupa al mismo tiempo de la obtención de resultados óptimos en la esfera de la producción y de distribución”. El mercado tiene también por función conseguir el crecimiento y desarrollo de una sociedad, creando los incentivos necesarios para el progreso de la técnica, finalmente, el mercado determina de forma esencial el reparto y la distribución de la renta.

¹⁶ Claus Offe. op. cit.p. 173 y ss.

Debido a la ambigüedad de la naturaleza de los bienes públicos y de las instancias, objetivos y medios de acción que intervienen en su producción resulta difícil tomar decisiones con criterios estrictamente económicos, por ejemplo en una fábrica que se encontrará con déficit en la obtención de ganancias, el criterio del mercado exigiría cerrar, pero considerando sus relaciones político-sociales la decisión tendría que tomar en cuenta tales relaciones; es así como identificamos que en la toma de decisiones políticas intervienen varios elementos:

1. una multiplicidad de actores implicados en el proceso de decisión (gestión y control) . La creciente participación de los individuos obliga a tomar en cuenta la gran diferenciación y multidisciplinaridad de actores que intervienen en cualquier proceso de definición y puesta en marcha de una política pública.
2. compleja interacción entre los actores. En el proceso político intervienen y existe una compleja interacción entre individuos, grupos y entidades, cuya relación variaría según sus propias expectativas y posiciones.
3. pluralidad de objetivos. Debido a la multiplicidad de actores y a su compleja interacción -sin olvidar el egoísmo racional- existirá dispersión de objetivos muchas veces irreconciliables.
4. perspectivas de corto plazo y discontinuidad de las políticas. La lógica propia del sistema democrático exige elecciones periódicas que van de la mano con un cambio en los puestos directivos políticos ocasionando la discontinuidad de las políticas o bien la falta de visión al sustituir políticas de

fondo por meros paliativos en la pretensión de observar resultados visibles en un corto plazo.

5. preponderancia de los valores de equidad y distribución. En los procesos de decisión política los valores arraigados en el cuerpo social se convierten en normas que deben ser consideradas por la autoridad pública.

6. reglamentación y formalismo en el proceso de toma de decisiones como consecuencia del principio de legalidad y del sometimiento de la acción del gestor al derecho. Toda acción administrativa debe ser reglamentada, toda actuación debe estar sujeta a derecho, en consecuencia no sólo se limita al ámbito de actuación de la administración, sino también se regula el como debe actuar. Toda esta regulación y reglamentación tienen como finalidad reducir la discrecionalidad de la autoridad pública. Causa de esta -a veces exagerada- reglamentación; proviene de la falta de información que padecen las personas que operan en el ámbito público, situación inversa a la que se da en el ámbito del mercado donde la información es fluida y además tienen mecanismos para un mejor uso de la misma.

7. visibilidad pública. Toda actuación pública es objeto de noticia; los ciudadanos exigen saber hacia donde se dirigen sus impuestos, no olvidemos que en un marco democrático la acción administrativa se legitima por la transparencia en sus decisiones y la eficiencia de sus resultados.

8. Falta de relación directa entre la buena gestión y la obtención de más y mejores recursos. En la lógica del proceso político la asignación de recursos no tiene que ser necesariamente a quien mejor haga las cosas, no existe una relación directa en la financiación del bien público generado y la organización que lo gestiona. El proceso político rara vez considera los resultados de gestión obtenidos, a la hora de elaboración del presupuesto o en otras

decisiones de trascendencia para el directivo público. Las políticas con más capacidad de materializarse tienen mayor posibilidad de ser atendidas; además no hay que olvidar que por la gran diversidad de intereses puede darse una desviación intencional de recursos.

En este sentido Offe explica la transición de lo que él llama el viejo y nuevo paradigma de la “política institucional”. basándose en el análisis de los temas, valores, actores y prácticas institucionales, categorías que se estudian en dos periodos históricos. El viejo paradigma dominante durante la posguerra de la segunda guerra mundial y, el nuevo paradigma que se ocupa de los nuevos movimientos sociales en el que nos interesa resaltar la capacidad de respuesta a los mismos. Es así como está heterogeneidad ciudadana “divide en tres esferas el universo de acción (privada/frente a política no institucionalizada / frente a política institucionalizada) y reivindica la esfera de acción política en el interior de la sociedad como su espacio propio desde el que cuestionar las prácticas e instituciones tanto privadas como política-institucionales”¹⁷.

En el escenario del pluralismo democrático el conflicto es la norma; la gran diversidad de intereses es así como, se han transformado radicalmente las instituciones y prácticas democráticas; las reglas del juego se tornan rebasadas por el desmedido aumento de la escala democrática y con ello la conformación de un nuevo orden institucional. Con el aumento y diversidad de intereses la representación resulta ser la vía más adecuada para dar cabida a la participación “procurando hacer que las legislaturas se volviesen más

representativas” ampliando el sufragio, modificando el sistema electoral de modo que los votantes estuviesen mejor representados y, en fin, asegurándose de que las elecciones fuesen libres e imparciales”.¹⁸

La democracia directa (participativa) se vuelve inoperante; las actividades de los ciudadanos se multiplican y esto les impide ejercer sus derechos políticos: la apatía política y el voto interesado se convierten en la constante. La amplitud de la población y del territorio no quiere decir, necesariamente, que se amplíe la participación, si bien, aumenta la cantidad de personas que pueden votar, son pocos los que ejercen su derecho al sufragio, existen varias razones para ello, pero no se discutirán en este trabajo.

La tendencia al conflicto crece, la diversidad de intereses conlleva a la ampliación del bien común, a fin de abarcar la heterogeneidad de la sociedad, “de un gran conjunto de ciudadanos diversos con una multiplicidad de divisiones y conflictos entre ellos”. Los individuos se organizan en torno a sus intereses, cuentan con sus propios recursos y procedimientos son grupos relativamente autónomos entre sí y con respecto al gobierno son grupos que actúan postulando sus objetivos y necesidades, son grupos sociales que cuentan con su propia organización. Sin embargo, al mismo tiempo son individuos y como tal exigen respeto a sus intereses particulares y a sus derechos fundamentales: en cuanto individuos gozan de plena libertad para decidir si desean o no pertenecer a un grupo, asimismo tales derechos son

¹⁷ Claus Offe Partidos políticos y nuevos movimientos sociales, Madrid, Sistema. p. 181

¹⁸ Robert Dahl. La democracia y sus críticos, p. 260

una defensa en las decisiones colectivas; en una sociedad tan diferenciada entre sí, tan compleja, con roles e intereses distintos, “los conflictos de interés y los resultados de las decisiones son inciertos, los derechos personales brindan a cada uno un modo de asegurarse un espacio de libertad que no sea fácilmente violado por las decisiones políticas corrientes”.

La heterogeneidad de los grupos sociales, las cada vez más complejas necesidades que emergen dan lugar al nacimiento de nuevos grupos o, a la transformación de los ya existentes; y a su vez, tales necesidades tan variadas “dan lugar a una gran diferenciación en la distribución de servicios, porque cada público decide libremente las prestaciones que desea obtener y que está dispuesto a financiar. La elección de los servicios públicos locales implícita en cualquier sistema local de gobierno presume que las variaciones substanciales se abrirán paso entre los modos de organización pública y entre la población de las diferentes comunidades locales de una metrópoli. Las formas de autonomía y de gobierno a nivel local constituyen un compromiso sustancial en favor de un sistema policéntrico; ... por ejemplo, el consejo de barrio será responsable de las instalaciones que conciernen a su población, la ciudad lo será del servicio de limpieza; un organismo especializado tendrá a su cargo la contaminación del aire en la zona metropolitana”.¹⁹

Ubicados en el proceso político para los criterios con que deberán suministrarse los bienes colectivos: “la gestión pública que instrumenta las decisiones gubernamentales es el resultado del acceso efectivo de intereses diversos, y su estabilidad depende de la adhesión y soporte que intereses

particulares adquieran en un contexto social que no sólo permite y alienta lo particular sino que también vía redistributiva amplíe en un sentido universal el disfrute del bienestar. Hoy la maquinaria de buen gobierno racional y eficiente incorpora múltiples concepciones de lo público; corresponsabiliza tanto a sociedades como a gobierno en la materialización del bien común, de la calidad de vida”

Desde esta perspectiva hay que rescatar la administración de los bienes colectivos vía el proceso de privatización como una política decidida desde el gobierno en complementariedad con un mercado que le es consubstancial y, en consideración no con la inexistencia del Estado sino con su dimensionalidad siempre en histórica referencia con la sociedad.

“La reforma es concebida generalmente como medio para lograr la modernización, elevar la eficiencia y la competitividad globales, ampliar la democracia y garantizar la justicia social”.²⁰

La reforma del Estado es un proceso inducido por la sociedad sobretodo en el aspecto de las finanzas públicas, ya que, debido al alto déficit fiscal y al despilfarro de recursos en programas cuyo resultado final no fue satisfactorio o simplemente que no se llego a concretar; (“en el campo mexicano, la marginación se profundiza y recibe el golpe de gracia con las reformas al artículo 27 constitucional, que con el propósito de abrir las puertas a la libre circulación de capital extranjero en el campo, llevan a la

¹⁹ Ives Meny. loc. cit. p. 49.

²⁰ José Ayala. op. cit. p. 141 y ss.

virtual desaparición del ejido... La reestructuración en función del TLC y el abandono gubernamental del área rural ahondan el cuadro de miseria y marginación”)²¹ este derroche de recursos, está ineficiencia tanto en la puesta en marcha de los programas como en su resultado, tuvo como consecuencia el reclamo ciudadano por una mejor gestión tanto de recursos como de toma de decisiones; las malas decisiones cuestan y su precio puede ser muy alto. Por otro lado, ello dio cuenta de que en realidad se contaba con un Estado grande pero débil. Es curiosa la lógica del estatismo; el Estado, el sector público, la autoridad terminan involucradas en todo. El sector estatal crece sin medida a expensas de la sociedad. Todo esto debería conducir a un Estado grande y fuerte, pero no es así, conduce a un Estado muy grande sí, pero débil. Débil frente a los intereses de grupo, débil en su capacidad para imponer respeto, débil en sus funciones normativas, débil en su responsabilidad de defender a los más desvalidos. En este contexto la función pública queda notoriamente desvalorizada.

El Estado se encuentra en un nuevo contexto mundial donde predominan las economías abiertas, la competitividad, la integración económica. el desarrollo de la tecnología, es un mundo donde lo determinante es la globalización y la interdependencia. En consecuencia, “el redimensionamiento del Estado, su “adelgazamiento”, ha sido la búsqueda por reencontrar y acotar lo que pueden y deben hacer bien los poderes del Estado: determinar cuáles son los fines a cumplir, posibles de ser realizados, y

²¹ Lucio Oliver et al. “Neoliberalismo y política: la crisis mexicana”. Estudios Latinoamericanos no. 4, jul-dic, 1995, p. 122-124.

a través de cuáles instrumentos y opciones de acción”.²² A partir de tal evidencia se comienza a hablar de privatización, desregulación, desmonopolización, liberalización, desincorporación, apertura; como procesos básicos para devolver al Estado a sus funciones originales, a su razón de ser.

Es entonces cuando el Estado se cuestiona y revisa sus límites y capacidades ya que, es ahí, en donde radica su fuerza y poder, se habla entonces, de reforma del Estado que lleva implícitamente la reforma de gobierno. De acuerdo con el Dr. Uvalle “la reforma del Estado se orienta a dar una nueva configuración a las bases, procesos, límites y condiciones del poder; y la reforma de gobierno se encarga de racionalizar el ejercicio del poder a partir de un desempeño óptimo”.

En el nuevo escenario del Estado, en el cual se conjugan una vida pública más heterogénea y amplia, cuyas instituciones son inherentes a la vida democrática caracterizada por la participación y representación, el debate, la oposición y el trato igual a los ciudadanos; es imperativo la existencia de un gobierno democrático que, según Robert Dahl se caracteriza por su aptitud para atender los reclamos y deseos de la sociedad. Un gobierno democrático se acredita porque cuenta con las aptitudes para mantener con base en las contradicciones y lucha de opuestos la igualdad de condiciones en la vida pública:

²² C. Massé Narvaéz. “Necesidades del entorno para un gobierno por política pública”. Revista IAPEM, no. 28, oct-dic. 1995, pp. 116-121.

1) reconoce la complejidad y el sentido de está y procura que en el marco de libertades y derechos democráticos sea accesible y común a todos los ciudadanos: 2) orienta las acciones de la administración pública con un criterio de calidad para obtener resultados eficientes; 3) es un gobierno abierto a la representación política y a la opinión pública retroalimentando sus bases informativas para mejorar sus resultados.

En la vida posmoderna los valores liberales y políticos dan un margen muy amplio para demandar más libertad, participación y cooperación, por tanto, se busca desestatizar la vida pública y poner fin al gobierno “grande”. La vida pública tiene en su seno un creciente pluralismo cívico, convirtiéndose así en un enorme hábitat público el cual da lugar a la política activa y a la política no activa y que tiende a multiplicarse en la medida en que hay una toma de conciencia de no pertenecer al ámbito estatal o gubernamental, y sí participar más activamente en el renglón de los intereses sociales.

Ahora bien, en este contexto, la gestión de los bienes colectivos ya no podrá ser de la forma tradicional, es decir, mediante subsidios o subvenciones a empresas privadas o a individuos o bien mediante la producción directa por una unidad gubernamental. La gestión de estos bienes colectivos y socialmente prioritarios deberá basarse en criterios de utilidad y eficiencia, es decir, el Estado deberá quedarse sólo con aquello que pueda y deba gestionar, con lo que sepa hacer. Si bien en el proceso de reforma del Estado uno de los clamores era dejar a la sociedad hacer lo que ella sabe y, nos preguntamos ¿qué es lo que sabe?; no así con el Estado él conoce la prioridad de ciertas

áreas de carácter social y, por tanto, es en ellas en donde debe mejorar sus criterios de gestión. Es así, que se enfatiza en la política de privatizar pero no en el sentido de desvincular por completo al gobierno, sino de pasar de una gestión con alta intervención gubernamental a otra con menos intervención. “De este modo, pasar del sistema de mercado al de subvenciones (es decir, introducir los subsidios gubernamentales) es lo opuesto a la privatización... Moverse en la dirección opuesta es nacionalizar, “gubernamentalizar”, “municipalizar”, “estatificar”, o “desprivatizar”.²³ “Los sistemas de privatización más importantes desde la perspectiva política son los mercados, contratos y bonos voluntarios”.

En la medida en que el gobierno gestiona con vista a la opinión pública ampliando sus bases de participación y representación ciudadana, promoviendo y conociendo la comunicación que fluye entre los ciudadanos así como sus organizaciones, la política de privatización tenderá a un mejor uso de los recursos así como a la búsqueda de otro tipo de opciones en el suministro y producción de los bienes colectivos.

“ Ante la insolvencia fiscal del Estado por su crónico desequilibrio entre ingresos y gastos, agravado por el endeudamiento gubernamental, la alternativa crítica propuso el saneamiento de las finanzas públicas; la disciplina fiscal y el presupuesto público equilibrado, que se tradujeron en reformas fiscales profundas, en el redimensionamiento del aparato estatal y en

²³ E. Savas. Privatización, la clave para un gobierno mejor. México, Gernika, 1989, p.135

privatizaciones aceptadas por razones pragmáticas o valorativas”.²⁴ Así pues, privatización significa el traspaso de algunas actividades gubernamentales a organizaciones lucrativas o bien a organizaciones ciudadanas o no lucrativas, con el fin de reducir el déficit fiscal y de cara al clamor ciudadano, de transparencia y observancia a sus necesidades y opiniones. Por otro lado, la transformación del modo de intervención del Estado en la economía a partir del cambio en la economía internacional y, por tanto, la necesidad de reactivar las empresas del país exige por parte del gobierno, la canalización de recursos que reclama la postura comercial, sin embargo, dicha reactivación ya no será mediante subsidios, sino a través del mejor uso y utilidad que puede hacer el sector de aquellos bienes o servicios que se encuentran en propiedad de unidades gubernamentales por ejemplo. las manufacturas, aerolíneas, bancos, parques etc.

En la revalorización del espacio público la gestión de los bienes colectivos podrá realizarse por otros caminos; el punto medular radica en el cambio de criterios para hacerlo, en identificar quién puede administrar mejor qué. En este sentido privatizar no significa eliminar al gobierno significa que reconociendo que tanto gobierno como mercado tiene fallas habrá que reducirlas lo más posible mediante una más amplia cooperación y participación y también mediante un cambio (reforma) administrativa. “Ante la ineficiencia y desorden de las organizaciones públicas y de sus procesos de administración, la alternativa crítica exigió eficiencia-eficacia en sus rendimientos, reajuste y profesionalización de los funcionarios públicos,

²⁴ Luis Aguilar V. “La administración pública y el público ciudadano”. Revista del Senado de la República, no. 6, ene-mar, 1997. pp. 48-66.

desconcentración de procesos operativos y descentralización de decisiones hacia otros niveles de gobierno”.²⁵ Y esto, es lo que se ha conocido como la adecuación o traspaso del “management” a la administración pública, desde el punto de vista de los destinatarios (ciudadanos consumidores) y enfatizando la mejor calidad de resultados. En este aspecto no hay privatización, sino un replanteamiento del uso de las técnicas, herramientas y criterios del gobierno.

“La transformación del Estado, las nuevas tareas a abordar por las diversas administraciones públicas, y sobre todo la enorme cantidad de recursos financieros y humanos que ha supuesto y supone la creciente actividad de prestación de servicios a que atienden las diferentes administraciones, han puesto en primer plano la aproximación economicista o gerencialista, que siempre había jugado un cierto papel en los análisis sobre el funcionamiento de la administración pública. Este tipo de aproximación que también podríamos llamar “eficientista”, considera a la administración pública como un conjunto de personas y medios dirigidos a la producción de bienes y servicios para la colectividad. Desde este punto de vista se trataría de maximizar la relación costes-productos obtenidos, y los elementos distintivos entre administración pública y sector privado pasarían a un segundo plano”.²⁶

Por otro lado, y en esta misma tendencia, la administración pública debería conjugar la eficiencia con la deliberación y participación ciudadana que fue la premisa básica del “public management”; se enfatiza en la gestión

²⁵ Luis Aguilar. loc.cit.

²⁶ Joan Subirats. “La administración pública como problema”. Documentación administrativa, Madrid. p. 30.

pública, esto es, abierta, flexible, de cara al público en referencia a la administración tradicional burocrática. Este movimiento no sale del perímetro de las unidades gubernamentales, sino que dentro de las mismas busca un rediseño de los procesos operativos... “Promover formas permanentes y procesos sistemáticos de colaboración entre las organizaciones públicas y privadas (lucrativas o no) para mejorar el desempeño de las funciones públicas y la prestación de servicios públicos... Abrir la posibilidad de pensar y practicar la administración pública desburocráticamente y, dicho de manera más retórica, pos gubernamentalmente”.²⁷

Todo ello nos da cuenta de que la tendencia no es extinguir el Estado, sino de readecuar sus capacidades para que responda de mejor manera tanto a las exigencias ciudadanas como al mercado. En el proceso de reformar el Estado, privatizar no quiere decir desligar por completo al gobierno de las actividades públicas financiadas colectivamente, ni tampoco querrá decir que el Estado se debilite; de lo que se trata es de dar otro tipo de opciones a los ciudadanos, de procurar el no despilfarro de los recursos, de seguir brindando bienes colectivos a través -porqué no- de medios privados; que el “gobierno haga las cosas correctas puede ser más importante que lograr que el gobierno haga las cosas correctamente”. “En un área afectada por la estrechez de las finanzas públicas como por necesidades urgentes e insatisfechas, la privatización invita a preocuparse por la composición de la acción gubernamental y no meramente por su alcance”.²⁸

²⁷ Luis Aguilar, loc. cit.

²⁸ John Donahue. La decisión de privatizar. México, Paidós, 1991, p. 304.

Dejar que el gobierno gestione lo necesario y con la haga con mira a las exigencias sociales para de esta forma evitar gastos innecesarios y que privatice también con mira al contexto posindustrial, democrático plural y participativo. Tal vez así podamos decir: “se está haciendo buen uso de mis impuestos”; Los bienes y servicios colectivos seguirán siendo financiados colectivamente, pero la gestión de los mismos será distinta, finalmente Estado y gobierno reformados seguirán gestionando y participando en el mercado. Mejorar la gestión de funciones a través de medios privados, pero que seguirán siendo públicas.

El sentido de la política de privatización no es la “deshocialización”, no es dejar a los sectores ciudadanos a la libre fuerza del mercado; los bienes y servicios seguirán siendo públicos, seguirán financiándose colectivamente lo único que cambia es su gestión, su administración o bien su producción. La privatización pretende devolver al ciudadano su capacidad de elegir entre varias opciones así como participar en la gestión de las mismas y, a su vez, exigir mayor eficiencia y capacidad de respuesta de las instancias encargadas de su producción al someterlas o inducir las en la competencia. El problema principal se da a nivel ideológico, sobre todo, teniendo como referente el Estado asistencial o benefactor (ello se analizará en el cap, tercero, con el cambio de modelo económico en México).

La privatización pretende regresar al gobierno a su función de conducción o dirección contando con capacidades técnicas así como con nuevas herramientas teórico-metodológicas para cumplir y llevar a cabo está

dirección; para actuar en el escenario político, social y económico como una institución inmersa en un sistema de reglas y jugadores.

“Se puede contemplar la privatización como la acción de rediseñar los sistemas de apoyo vital de una comunidad nacional o local. El cuerpo gubernamental encargado de las acciones políticas debe separar la planeación y procuración de servicios y distribución; entonces podrá renunciar a gran parte de su responsabilidad operativa... Se tienen que aumentar las opciones al máximo y, en su forma ideal ningún comprador sea público o privado, debe depender de una única fuente de abastecimiento”.²⁹

Pero, ¿qué se debe privatizar? y, ¿qué debe gestionar y cómo la administración pública?. La respuesta a la primera pregunta se tratará en el capítulo tercero a través del análisis acerca de los criterios y procedimientos que tomo el gobierno mexicano para privatizar, la respuesta a la segunda se dará en el siguiente apartado.

“La reforma del Estado es una estrategia para definir las reglas del juego y las instituciones y cambiar las políticas que habían articulado el intercambio económico y político entre los grupos sociales”.³⁰ Reformar el Estado lleva implícito la necesidad de un límite a su intervención y de que tanto gobierno como administración pública den cabida a la diversidad social ya que, “por sus características, visión global y de largo plazo, tiene más posibilidades de discriminar los riesgos, aprovechar oportunidades y calcular

²⁹ E. Savas. op.cit. p. 428.

³⁰ José Ayala. op.cit. p. 144

los costos inherentes a la reforma”. No se trata de eliminar al Estado; la política de privatización pretende justificar, en cierta medida, la intervención del aparato estatal, a partir de la identificación de las fallas tanto del mercado como del gobierno, y entonces, dejar cada uno realiza lo necesario. La política de privatización en el aspecto político “busca contrarrestar y/o revertir la centralización en la toma de decisiones, el patrimonialismo, el rentismo, y las ineficiencias en la prestación de servicios públicos... cumpliendo con los propósitos de equidad y justicia social y la democratización y descentralización de la toma de decisiones”.³¹

“El reto de la actualidad es lograr una mejor división de responsabilidades y funciones entre gobierno y el sector privado con el fin de sacar provecho de los puntos fuertes de cada uno y superar las limitaciones del otro. La asociación resultando puede satisfacer mejor los requerimientos y necesidades de la población de una manera coherente con las creencias y valores fundamentales de una sociedad democrática”.³²

³¹ José Ayala. op.cit. p. 152 y 160.

³² E. Savas. op. cit. p. 430.

2.3 Cómo se distribuye

Las sociedades han generado instrumentos para gestionar los bienes públicos y los intereses generales. El instrumento fundamental ha sido la administración pública.

“Es sabido que en el Estado la función de gobierno se cumple con base en un sistema de instituciones que tienen por objeto conducir, normar, reglamentar, salvaguardar y garantizar tanto las libertades civiles como las públicas y políticas. Se gobierna mediante la legitimidad la legalidad, el consenso y la autoridad. En este caso gobernar alude a la responsabilidad que el Estado tiene para conservar y desarrollar las instituciones de la sociedad”.³³

En cambio en los valores y modos de actuación de los nuevos movimientos sociales, de los grupos e individuos que se desenvuelven en una sociedad democrática y plural, implica el reacomodo de las reglas del juego, nos deslizamos de un contexto político a otro, desgraciadamente no vamos con las herramientas suficientes para salir exitosos. La administración pública adolece de la sensibilidad necesaria en su capacidad de respuesta y en la eficiencia de sus resultados. De cara al nuevo milenio lo prioritario es contar con el conocimiento suficiente para administrar el cambio sin perder nunca de vista que nos movemos en un Estado de derecho, en una democracia donde la paradoja radica en conservar la individualidad, pero reconocer valores universales; individuos que buscan asociarse para satisfacer sus propios intereses y al mismo tiempo se invoca un supuesto bien común.

³³ Ricardo Uvalle. Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea. México, IAPEM, 1997. pp. 41-60.

“En una época de cambio como la presente, es necesario que las ideas, teorías y metodologías relativas al Estado y a la administración pública sean revisadas de cara a los hechos inéditos que se suceden en una de las transiciones más profundas que registra la historia universal”.³⁴

Es así, que gracias a la muy particular naturaleza de los bienes públicos; la administración pública debe adecuarse tanto a su producción y distribución como a su demanda. En esta realidad lo importante es preguntarnos qué vías se están utilizando en este proceso de producción y demanda y qué aceptación han logrado en la sociedad?, es decir, en verdad podemos afirmar que estamos ante un nuevo paradigma de la administración pública?; nos queda claro que las instituciones han sido rebasadas en sus capacidades -ante la cada vez más compleja- sociedad. Las instituciones públicas tradicionales se encuentran ante una creciente dificultad para ofrecer respuestas satisfactorias a los problemas y demandas sociales actuales. Lo que están experimentando los gobiernos contemporáneos es una sobrecarga cuantitativa, a la vez que se ven rezagados del conocimiento disponible para enfrentarla.

En el momento actual la administración pública debe dedicarse a administrar de cara a las exigencias ciudadanas, orientarse hacia el público al cual sirve y administrar junto con él no de espaldas a él; porqué subestimar la capacidad de acción y cooperación de las asociaciones lucrativas o no, de las comunidades e individuos sí finalmente todos: gobierno y sociedad perseguimos el logro del objetivo óptimo: el desarrollo colectivo.

³⁴ Ricardo Uvalle. Las transformaciones... cap. I.

Administrar de cara a la sociedad significa ... "proteger la iniciativa de los particulares, reconocer la creatividad de las instituciones públicas y auspiciar formas de cooperación y corresponsabilidad entre los ciudadanos y el gobierno, son las condiciones que, de cumplir la administración pública, le pueden conferir un lugar respetado en el Estado y la sociedad".³⁵ Se significa también que con la democracia la administración ha afianzado el respeto a la opinión pública, a la conciencia colectiva que es el profundo pozo de salud que guarda en sus entrañas una colectividad humana; el reconocimiento del derecho que el ciudadano tiene a participar en la obra del gobierno; el valor de la dignidad humana y de la libertad; el mantenimiento de un diálogo abierto entre los que el pueblo elige para que en un esfuerzo común orienten los problemas que plantea la convivencia y arbitren medios para ganar terreno al progreso. Es así, que la sociedad clama por una sana administración de las funciones públicas y por criterios de eficiencia y transparencia en el manejo del erario público. Es así, que resulta necesario una reconceptualización de la administración pública; si se pretende que el Estado regrese a su razón de ser, la administración debe ser reestructurada y transformada "por imperativos de una vida social orientada hacia el fortalecimiento y la autonomía de las organizaciones públicas, las cuales demuestran que tienen capacidad para desarrollar elementos de autogestión".

Hablemos de la crisis del paradigma de la administración. Es de nuestro conocimiento que durante el período en que opero el Estado de bienestar todo

³⁵ Ricardo Uvalle. "La calidad de la administración pública moderna". Estudios Políticos. no. 2, ene-mar, 1994. pp.101-115.

se dejó en manos del gobierno, ocasionando, así, un aumento en la burocracia que se reflejó en la ineficiencia en la solución de demandas.³⁶ La vida pública era regida de “arriba hacia abajo” de forma jerárquica, rígida, la sociedad sólo se veía como demandante y consumidora, pero no comprometida ni corresponsable; se procuraba la impartición de justicia social como principio ideológico del socialismo real que rigió en nuestra constitución desde 1917; la economía aun proteccionista fomentó -aunque no sólidamente- el crecimiento de las empresas. Es así, como existía un equilibrio económico-social. Sin embargo, la sociedad creció más y los recursos no aumentaron al mismo ritmo, las instituciones se sobrecargaron de demandas y sus capacidades se estancaron. El globalismo se convirtió en la norma sobretodo por la internacionalización del capital, las economías debían abrirse al exterior y a partir de entonces los cambios se darían con mayor rapidez. El capitalismo se vio atrapado por enemigos que el mismo creó como consecuencia del progreso: la destrucción del medio ambiente, crisis financieras a escala mundial, la devastación del Tercer Mundo y el vacío de la sociedad que es privada del sentido moral como consecuencia de alcanzar éxitos materiales vía la administración pública.

La sociedad, ante la baja calidad de vida, la enorme deuda pública interna y externa y el déficit de la acción estatal se alía con diferentes grupos, no con conciencia de “clase”, sino como individuos que sufren de un mismo problema, que deciden recuperar su autonomía respecto al Estado. Hoy en día

³⁶ provocando así, el ocaso de la vida pública que se debe a la formalización y centralización de la actividad política que expresan la influencia universal de la burocratización en la vida cotidiana.

el imperativo es compaginar el Estado de derecho con el pluralismo político y la eficacia económica con la justicia social.

“Con la crisis de principios de la década de los ochenta, se inicia un proceso intenso de reestructuración que se caracteriza por un repliegue estatal y la reducción del aparato administrativo dando con ello una nueva fisonomía a la administración pública”.³⁷ La realidad muestra una crisis profundamente instalada en los sistemas económicos y administrativos nacionales”... “en materia de administración pública existe una crisis muy aguda en los viejos paradigmas y como consecuencia se están abriendo paso nuevas categorías de análisis, metodologías, modelos, principios, enfoques, criterios, teorías, corriente. escuelas y demás formas de encarar múltiples problemas de gestión pública. Asimismo, la complejidad cada vez mayor de la dinámica social ha permitido el resurgimiento y el fortalecimiento de perspectivas menos racionalistas, en términos instrumentales, que buscan manejar los fenómenos propios de la administración pública como más dinámicos, menos lineales, más en la lógica humana del poder y el conflicto”.³⁸

En este sentido será interesante analizar las diversas direcciones que la teoría postula viables en la solución de problemas públicos sin perder de vista la heterogeneidad de la sociedad y buscando la eficiencia en los resultados de la administración pública apoyados en una vida pública más consciente, informada y participativa, de un público democrático y polifacético. Antes de

³⁷ Roberto Avalos. “La crisis de la administración pública y su relación con la caída de los paradigmas”. INAP. pp. 56-61.

³⁸ Roberto Avalos. loc.cit.

pasar a este análisis me parece interesante destacar un punto que ha sido tema de discusión en la administración pública: su objeto de estudio; a fin de tener claro cual debe ser su dirección.

“El objeto es un hecho; el estudio su explicación analítica y sistemática”. Ahora bien, el estudio de la administración pública implica de hecho dos dimensiones de conocimiento: por la identificación y definición de las relaciones sociales concretas plasmadas en la acción gubernamental, es decir, EL OBJETO DE ESTUDIO, por otro la sistematización y explicación de las categorías de análisis y conceptos que brotan de esas relaciones, o sea EL ESTUDIO DEL OBJETO”.

Partiendo de esta breve definición podemos afirmar que la administración pública está orientada hacia la sociedad, la acción del gobierno tiene como fin la satisfacción de la ciudadanía sin perder de vista la gran variedad de públicos que existen ya sea que estén organizados o marginados, ya sean políticos o apolíticos, ya demanden valores materiales o postmateriales. Y, por otro lado, el estudio del objeto serán categorías tales como poder, pluralismo, instituciones, vida pública, opinión pública, es decir, será el estudio -que a través de la realidad y del contexto histórico dado- de la forma de interrelacionarse de la sociedad con el Estado, la sociedad entre ella misma y el mismo aparato administrativo.

“En efecto el movimiento de la sociedad ha convertido a la administración pública en su causa y efecto, en su agente y consecuencia: por un lado, mediante la administración se satisfacen las demandas, se resuelven

problemas, se alcanza o se reconquista legitimidad y apoyo para el Estado-gobierno; por otro lado, la administración pública, mediante sus decisiones, programas y acciones u omisiones operativas, ocasiona problemas genera y agudiza conflictos, debilita la legitimidad y ahuyenta apoyos. Hoy, el Estado y su administración no sólo resuelven problemas sociales y políticos, sino que son el origen de la cuestión social y política, por lo que la administración pública hace o por lo que deja de hacer y por la manera como lo hace o deja de hacerlo”³⁹

Es así, como ubicamos el paradigma viejo y nuevo de la administración pública. “El paradigma antiguo se manejaba con un programa casi cerrado de lo que implicaba la reforma de la administración pública, el cual se concentraba en el ajuste de los sistemas y subsistemas administrativos a nivel técnico (*el proceso administrativo*). El paradigma nuevo tendrá que dirigirse hacia la operación de un programa diferente, dinámico y concentrado en temas prioritarios para lograr las grandes metas nacionales”.⁴⁰

Uno de los trabajos más recientes sobre el cambio de dirección de la administración pública es el de Claus Offe. Partidos políticos y nuevos movimientos sociales. El punto de partida de Offe es el funcionamiento racional-legal de la burocracia en Weber; “cuando Max Weber caracterizó la administración burocrática como la “forma de ejercicio del poder” “perfeccionable ya sólo técnicamente hasta una cota máxima de rendimiento”

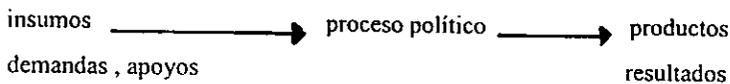
³⁹ Luis Aguilar. “Los objetos de conocimiento de la administración pública”. Revista administración pública, INAP, no. 54, abr-jun, 1983. pp. 361-384.

⁴⁰ Roberto Avalos. loc. cit.

y, por consiguiente, “la más racional formalmente”, tenía una situación ante los ojos en la que la racionalidad formal equivalía a la aplicación incesante y despiadadas de normas de derecho”. Y, recurriendo -aunque no esquemáticamente- al modelo de sistema político propuesto por D. Easton, Offe enfatiza que en los tiempos actuales ya no es posible seguir tal línea; si bien vivimos en un Estado de derecho y actuamos apegados a la ley está ha sido rebasada por los problemas de la sociedad (por ejemplo. en México tenemos un código penal de 1931 y delitos de un nuevo siglo) y, aveces, la excesiva reglamentación limitaba el campo de acción de la administración, por otro lado, la racionalidad de Weber ya no es posible o coherente debido a la disociación que se da entre las cada vez más fuertes exigencias de la sociedad y la rigidez del tipo burocrático ideal, al cual se debe la división entre política y administración, esto es, se procedió de una forma técnica; cómo congeniamos un tipo racional de funcionamiento del aparato administrativo (racional en el sentido de adecuado a sus normas) con la actuación y exigencias de una “sociedad capitalista altamente desarrollada que depende para su realización de la administración estatal”. Seguirá siendo racional la actuación del aparato administrativo al pretender dar solución a las demandas, al adentrarse en el entorno político-social? “La racionalidad burocrática no garantiza la racionalidad del sistema político, sino que posiblemente la merma en las condiciones del Estado de bienestar capitalista desarrollado”.⁴¹

Representado esquemáticamente el sistema político de D:Easton se explicaría de la siguiente forma:

⁴¹ Claus Offe. Partidos políticos... p. 18-25.



Hoy sobre lo que hay que actuar es en los outputs o resultados en consonancia con su entorno socioeconómico. Es aquí donde existe el análisis organizacional como alternativa para una mejor adecuación de las organizaciones con su entorno. ...”pudiera darse perfectamente el caso de que la mala relación entre la forma de operar interna y los requerimientos exteriores de funcionamiento de la administración estatal, no tiene como base la burocracia “desfasada”, sino un entorno socioeconómico que, por un lado, fija ciertas formas de operación a la administración estatal, pero que al mismo tiempo plantea exigencias que van más allá de los límites del rendimiento de las estructuras así definidas”.

De acuerdo con Offe la nueva dirección de la administración estatal apunta hacia los outputs o resultados. El modelo burocrático se basaba en los inputs. es decir, en los recursos y apoyo, a partir de ahí elaboraba sus programas, veía primero sus entradas para así, programar sus gastos, sin embargo, en el actual contexto de una democracia participativa, plural y de recursos escasos, donde los grupos e individuos demandan solución oportuna a sus problemas, la nueva dirección apunta precisamente hacia los resultados. “La eficacia no se define aquí ya por el seguimiento de reglas, sino por el logro de resultados o la realización de funciones. Desde el punto de vista de

tareas concretas de ordenación, la administración tiene que mantener variables sus propios impulsos y premisas, siendo eficaz en la medida en que lo consiga; las premisas de la actividad administrativa ya no son reglas a cumplir a rajatabla, sino recursos a utilizar desde el punto de vista de su adecuación para ciertas tareas” .⁴²

El riesgo radica en actuar hacia los resultados o concreción de tareas, pero sin desligarse de las normas legales, a su vez, buscar legitimidad por medios no-legales, por ejemplo. el consenso político: busca legitimidad en la aceptación de los grupos sociales implicados buscando el respaldo de la opinión pública hacia sus acciones. En esta búsqueda de consenso la administración corre el peligro de involucrarse en criterios políticos (de poder) y desviarse de la puesta en práctica de sus programas.

El análisis de Offe es muy interesante porque se parte del criterio tradicional de racionalidad-legal, de legitimidad incluyendo categorías de análisis más adecuadas a la realidad de las sociedades capitalistas avanzadas. Es así, que enfatiza en la realización eficaz de funciones de la política administrativa pero sin tener que apartarse del marco legal, al mismo tiempo busca otras fuentes de legitimidad en el proceso político: el consenso, el cual implica la actuación del ciudadano en la dirección de la política estatal provocando ya sea, la desviación o, el buen camino de la misma lo cual

⁴² Claus Offe. op. cit.

dependerá de su actuación en un marco de democracia competitiva y plural y del soporte que encuentre en la fragilidad del consenso.⁴³

“El problema de la política administrativa consiste precisamente en que se ve simultáneamente expuesta a tales pruebas contradictorias: tiene que estar al mismo tiempo en consonancia con sus fundamentos jurídicos, con sus funciones y con los intereses declarados de sus clientes y grupos de referencia”.

Una de las vías más conocidas y que se han llevado a cabo en el logro de la mejor eficiencia de la gestión administrativa es la privatización; proceso que ha sido objeto de críticas y seguidores. La privatización se ha visto como una vía hacia el mercado en el logro de mejores resultados de la administración pública gubernamental, se enfatizan los límites del Estado en su actuación social, sobretodo después de la sobrecarga de demandas y escasez de recursos. “Lo que se discute son los límites de su actividad, su misión en la sociedad, la importancia de los costos públicos y las alternativas de desarrollo que con él tiene la sociedad”.⁴⁴

⁴³ La vida y opinión pública son muy delicadas hay que llevar la relación con cuidado sobretodo porque, hoy, cuentan con el poder de acceder a la información “libre y sistemática”. “la historia de todas las sociedades que han existido hasta ahora... han sido una historia de la comunicación sistemáticamente deformada y de las luchas para superar tal represión. Toda formación social conocida ha estado marcada por los intentos de distorsionar la capacidad universal de hablar y actuar políticamente, de verificar su potencial en conflicto mediante distribuciones tergiversadas del poder estatal y social, de la propiedad y capacidad comunicativa” (Keane:247).

⁴⁴ Ricardo Uvalle. Las transformaciones... op. cit.

⁴⁵ ibidem.

⁴⁶ Sheila Kamermann. La privatización y el estado de bienestar. México, FCE, 1993. pp. 15-24.

“Tanto la privatización, liberalización, concesiones, desregulación y las aperturas son correctivos orientados a reciclar al Estado para que sobreviva con eficacia. Tiene por objeto que el Estado depure su vida económica, social y administrativa. Son correctivos que revisan la relación de la sociedad y el Estado para definir los nuevos ámbitos de la vida privada y la vida pública”.⁴⁵

“Hay varias maneras en que las organizaciones del sector privado pueden participar en la provisión de servicios públicos: entre ellas, la abierta delegación de responsabilidades al sector privado (descarga), la regulación del mercado privado, dar contratos a proveedores privados y el subsidio de abastecedores privados o consumidores de sus servicios, o ambos. Y también las implicaciones de la privatización no son iguales para distintas funciones estatales”.⁴⁶

El presente análisis tiene como objetivo el estudio del proceso de privatización como una de las vías que últimamente se han utilizado en la búsqueda de la máxima eficiencia en la toma de decisiones y gestión de los bienes y problemas públicos. Aquí, privatización es tratada como un proceso correctivo de la relación del Estado y su ámbito socioeconómico; privatización no como sinónimo de venta, sino de una medida auxiliar con el fin de mejorar los resultados administrativos y, de insertar en la competencia la provisión de servicios públicos atendiendo a la pluralidad de grupos que coexisten en el terreno estatal.

“La política de privatización puede verse como un medio de hacer los ajustes institucionales apropiados, de modo que los servicios puedan pasar de

nichos que son menos eficientes a los nichos en que se ofrecen con mayor eficiencia”.⁴⁷

La línea del proceso de privatización abarca tanto el análisis económico como el político, si bien el que nos interesa resaltar es el político por cuanto afecta el ámbito político en la lucha por conseguir más votos, lo que implica que los dirigentes políticos cuya propuesta este respaldada por el consenso tendrá mayor oportunidad en el mercado político⁴⁸ de ganar votos y, por tanto, tener más poder- quizá no tanto de representación, pero sí, de legitimación); el problema estriba en: cómo o qué criterios se deben utilizar para lograr los mejores resultados sin afectar a los valores de una vida democrática; quizá aquí es donde nos interesa el análisis económico sólo en los caminos de la eficiencia y competitividad de servicios y proveedores.

Lo que nos interesa es una mezcla tal entre este enfoque eficientista y la incorporación de optimización de decisiones, aspectos o perspectivas de carácter institucional. En el gobierno la eficacia toma un tono distinto, exige propiciar un clima psicológico de salud ciudadana, conservar la paz, conjugar los derechos y deberes ciudadanos a fin de que la libertad de unos no lesione

⁴⁷ Sheila. op. cit.

⁴⁸ En el mercado político se compite en base a reglas para obtener y retener el poder, en el “mercado político donde se efectúan transacciones relativas a las cuotas e instituciones de poder”. Los actores del mercado político también compiten y el que tenga la mejor “campana publicitaria” tendrá mayores oportunidades. El candidato-producto debe conquistar un electorado-mercado y conseguir compras-votos. Por otro lado, “la participación de la ciudadanía en el mercado político es requerimiento para que la publicitación del poder sea efectiva. Un mercado competitivo es inviable si la práctica del poder no se realiza de cara a la opinión pública”. Ricardo Uvalle. “ La calidad de la administración pública”.

a los demás; así como crear las condiciones necesarias para que se de una distribución equitativa de la riqueza. Sin embargo la gestión pública está caracterizada por presiones políticas, económicas y sociales de toda índole, lo importante es hacer coincidir la capacidad intelectual con la capacidad de autoridad, esto es, de eficacia y autoridad; esta última concede crédito a quien las posee y, por tanto, confianza; por su parte, la eficacia, ha de llegar muy cerca de sus objetivos para ser reconocida y se mide por resultados. Si bien los gobiernos están dotados de inteligencia, habilidad y cultura, carecen del sentido de eficacia que tantas veces exige la salud de la administración pública y el acierto en la obra del gobierno.

Dar el ejemplo de confianza, trabajo, esfuerzo, eficacia recobrando por este medio la confianza de la sociedad, punto de partida para crear una conciencia cívica abierta al progreso colectivo y para enfrentar de la mejor manera posible la gran escala democrática con la heterogeneidad social.

Ante esta realidad hemos pretendido razonar la conveniencia de aportar el enfoque del management como complemento generador de una mayor eficacia en la administración pública de cara al problema básico de nuestro momento histórico: hacer frente al reto del constante crecimiento tecnológico, de la complejidad social que sobrepasa las capacidades del Estado y, que cada vez más, demanda una eficiente gestión de los bienes y servicios públicos ya sea, mediante una reforma del aparato administrativo o bien, mediante las opciones del mercado.

El clamor ciudadano por democratización y redimensionamiento ha puesto sobre tela de juicio la actuación del Estado, las decisiones del gobierno sobretodo, porque estas consumen recursos públicos y fiscales, es así, que el rol del Estado es cuestionado y obligado a mirar y respetar las libertades políticas (democracia) y económicas (redimensionamiento).

Entendemos pues, la política de privatización como un mejoramiento en la capacidad de las instituciones, un viraje en la visión de las esferas pública y privada dentro de un contexto democrático que permitirá, gracias a la pluralidad, la probabilidad del buen gobierno, de decisiones y políticas idóneas, y gestión eficiente; veamos la privatización como un enfoque alternativo que enfatize y al mismo tiempo exiga la mejor actuación de las instituciones dotándolas de criterios y herramientas cuantitativas que respalden la mejor gestión de los bienes y servicios.

Así mismo, el contexto descrito exige una administración pública distinta. “Roman Laufer, habla de la gestión pública como una nueva fase de la administración pública y a la vez diferenciada de está. Para este autor la gestión pública es una visión derivada del “management” que se orienta a la atención de los problemas organizacionales en función de sus efectos sobre el entorno. Propone un esquema de las diferencias sustanciales entre la administración pública y la gestión pública”⁴⁹

⁴⁹ Enrique Cabrero M. “La experiencia en formación de administradores y gerentes públicos”. INAP, 1991.pp. 146-148.

Privatización como: “todo cambio de lo público a lo privado en la producción de bienes y servicios”, lo que significa: “la conversión de una dependencia del Estado en una autoridad pública autónoma o empresa propiedad del Estado no es privatización, aunque bien pueda poner a la empresa en el plano comercial”.⁵⁰

Starr resalta que la política de privatización no tiene que significar forzosamente el dominio del sector privado, sino que es un proceso que conlleva cambios institucionales significando así, un proceso ya sea impulsado por la demandas o por la política. Así pues, privatizar bien puede ser una estrategia estrictamente política o responder a la demanda de los ciudadanos consumidores de contar con un mejor servicio. Al respecto Starr ejemplifica cuatro aspectos de política gubernamental que pueden causar este giro:

1. El paro de los programas públicos y el rechazo por el gobierno de ciertos tipos específicos de responsabilidad (privatización implícita) o, en un nivel menos drástico, la limitación de servicios públicamente producidos en volumen, disponibilidad o calidad, causando un giro de los consumidores hacia unos sustitutos producidos y consumidos en privado (también llamada privatización por desgaste).
2. La transferencia de activos públicos a la propiedad privada, incluyendo ventas de tierras públicas, infraestructura y empresas.

* Paul Starr. “El significado de la privatización” en Sheila K. op. cit.pp. 28-34.

3. El financiamiento de servicios privados -por ejemplo, mediante contratos y resguardos- en lugar de una producción directa de servicios por el gobierno; y
4. La “desregulación” del ingreso de firmas privadas en actividades que antes eran tratadas como monopolio público.⁵¹

Así, la distribución de los bienes y servicios públicos no tiene que ser necesariamente gubernamental, si bien siempre deberá vigilar la justa distribución de los mismos, pero, lo importante radica en que la distribución puede recaer en las instancias privadas sin que se pierda el valor público, en consecuencia, todos pueden seguir teniendo acceso.

⁵¹ Paul Starr. loc. cit. p. 37.

Capítulo 3. Reforma del Estado en México.

3.1 El papel del Estado mexicano

El tercer capítulo es el análisis de lo que hoy llamamos “el cambio de modelo de desarrollo en México”; partiendo de una visión retrospectiva de lo que fue el modelo revolucionario consagrado en la Constitución de 1917 con tendencia social y corporativista, pero sobretodo, con el predominio del Estado tanto en la economía como en la vida social, enfatizando así, el papel del ejecutivo lo cual ocasionó el ocaso de la vida pública y política en México.

Asimismo se hará un recorrido por el proceso de la reforma del Estado mexicano, cuáles son sus causas y consecuencias, cuál es la necesidad a la que se responde. En la medida en que se avance se irá dando respuesta a tales interrogantes para lo cual tomaremos como categorías de análisis los diversos programas, estrategias y políticas que ha emprendido el país con el fin de sobrevivir en un ambiente interno y externo cada vez más complejo, cuyos cambios se dan a una gran velocidad. Desde este punto de vista, el estudio se remitirá tanto a la capacidad de las instituciones gubernamentales como a las de los grupos, asociaciones e individuos de la sociedad mexicana.

Punto importante será el tiempo en que se concentra el cambio, es decir, lo que se conoce como la “transición del Estado”. En efecto, el Estado mexicano ha sido Estado liberal; benefactor y, ahora, se asume como Estado neoliberal y ha pregonado en cada etapa diversas ideologías como el

anticleralismo de los años veinte, el agrarismo de los treinta, la unidad nacional de los cuarenta, el desarrollo de los cincuenta y sesenta, el desarrollo compartido de los setentas, el pactismo de los ochenta y el neoliberalismo o “liberalismo social” de los noventa.

Durante todo este recorrido con excepción de las últimas dos décadas, el principal protagonista ha sido el Estado, la figura del presidente al grado que lo que él decía era lo único; ello ha sido un factor clave que ha obstaculizado y minimizado las capacidades públicas y gubernamentales. El Estado llegó a tener una presencia omnipotente e imprescindible. Sin embargo, la evolución mundial tenía necesariamente que golpear a México; con el auge de la comunicación, de las economías abiertas, de la formación de bloques económicos y con ello la internacionalización del capital provocó que en el país resurgiera el reclamo por una mejor calidad de vida, tal aspecto se liga directamente en elevar el poder adquisitivo de los ciudadanos, seguida de una apertura política, esto es, una democracia competitiva y participativa. Es así, como en las últimas dos décadas se registra una serie de reformas en el ambiente político, social y económico del país. En la década de los ochenta, el presidente Miguel Dela Madrid empieza un camino que se conoce como “redimensionar el Estado” o, más específicamente “adelgazamiento”; movimiento que se conoció como el análisis del *big government*.

“Hacia 1982 -durante el sexenio de Miguel De la Madrid (1982-1988)- se abrían las puertas de la transición mexicana al modelo neoliberal bajo la presión de la crisis de la deuda externa y de los grupos financieros transnacionalizados... durante el sexenio de Carlos Salinas (1988-1994),

México experimentò una apertura indiscriminada al mercado externo de capitales y de bienes; se elevò así, a cantidades sin precedentes el ingreso de capitales especulativos atraídos por las altas tasas de interés, pero dado su comportamiento “golondrino” y las nulas restricciones administrativas, se generò una impresionante fuga de excedentes de capital, sobre todo, ... al presentarse los primeros signos de inestabilidad política... El neoliberalismo mexicano adoptò, el programa de una reforma del Estado tendente a empequeñecerlo y fortalecerlo a fin de dar “màs dinamismo a la sociedad civil”. Otro capítulo que merece especial atención es la transferencia de un elevado porcentaje de capital social a manos privadas via la privatización de empresas del Estado... Privatización de áreas estratégicas, ilimitada libertad de mercado para las corporaciones, aranceles bajísimos, pactos obligados entre productores y obreros a partir de la flexibilidad laboral y la productividad del trabajo y políticas sociales restrictivas: todo ello se convirtiò en política cotidiana del Estado”.¹

Los imperativos de una economía internacional aunado a una ampliación democrática chocan con la ideología revolucionaria de un proyecto eminentemente estatista. “La concepción dominante de la revolución mexicana que fue estatista más que social y, dicho de paso, más enfática en el Estado nacional que en el Estado de derecho. El resultado final de este estilo “revolucionario” de gobernar mediante propiedad y gestión directa fue un gobierno autoritario y deficitario. Nada extraño”.²

¹ Lucio Oliver. loc cit. p. 122.

² Luis Aguilar. “Gestión gubernamental y reforma del Estado”. en Cambio político y gobernabilidad. México, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, 1992. pp. 131-147.

Así, que por un lado había que regresar el Estado sólo a lo necesario: “el saneamiento de las finanzas públicas y la eficacia-eficiencia del aparato administrativo, es decir, la reforma del Estado mexicano puso el acento en la necesidad o en la conveniencia de reducir el tamaño y el número de las organizaciones, empresas y programas del Estado (redimensionamiento, desincorporación)”.³

Sin embargo, la ideología de la revolución nos recuerda las garantías individuales, esto es, los derechos del hombre, pero también, garantizar la justicia social; por consiguiente había que conjugar la libertad económica o el nuevo liberalismo con la equidad y bienestar social que brindó el Estado benefactor y esto es lo que Salinas de Gortari llamó liberalismo social.

“La crisis fiscal de 1982, a la que siguieron necesarias políticas de ajuste y reforma del modelo económico, y la crisis político-electoral de 1988, parecen ser los dos grandes eventos que llevaron a un nuevo nivel más articulado y más consciente, la demanda de nuevas relaciones entre sociedad y Estado, cada vez más dispuestos a ejercer sus libertades privadas y públicas y sectores políticos gubernamentales, más dispuestos a iniciar decididamente cambios en el sistema político, en el patrón de administración pública y en la economía”.⁴

³ Luis Aguilar. “La administración pública y el público ciudadano” Revista del Senado de la República, no. 6, 1997, p. 50.

⁴ Luis Aguilar. “Gestión...” loc. cit.

La reforma del Estado no es un proceso sencillo por las características muy particulares que rodean la política mexicana. Roderic Ai Camp en su obra La política en México, destaca entre algunas de ellas el modelo autoritario de México, el corporativismo, la centralización de la autoridad en el poder ejecutivo, predominio del Estado y una élite autoseleccionada “tienen como complemento una herencia política dual incorporada a la cultura política. La cultura política no es ni democrática ni autoritaria. Es contradictoria moderna y tradicional”. México transita por varias experiencias históricas y se podría afirmar que hace una mezcla de cada una de ellas y realiza un contraste de valores que, al llegar cada uno a su objetivo chocan entre sí provocando crisis; p.e. de legitimidad, de confianza, de capacidad con una eminente crisis económica.

El Estado mexicano es un Estado social, y rector acostumbrado a centralizar las decisiones y los recursos para lo cual se valió de un partido político fundado en 1929 con Plutarco Elías Calles a la cabeza con el objetivo de unir a los sectores y pretender la permanencia en el poder por parte de la dirigencia política (los militares, triunfantes de la revolución).

Desde el siglo XIX, México lucha entre dos corrientes ideológicas: el conservadurismo y el liberalismo. “El liberalismo mexicano era una mezcla de ideas propias y ajenas que en gran parte rechazaban la tradición y el autoritarismo español, y se basaba en cambio en ideas de la ilustración francesa, inglesa y estadounidense. Una amalgama de conceptos básicos de libertad política y principios económicos del *laissez-faire* decimonónico. Los conservadores, en cambio abogaban por un ejecutivo fuerte, eran favorables a

políticas que promovieran la industrialización y apoyaban las manufacturas más que la clase de pequeños propietarios”.⁵ Así pues la dirigencia política mexicana conjuga las premisas principales de cada corriente.

La reforma del Estado -como ya se mencionò- se centra en el cambio del modelo del Estado: del Estado benefactor al Estado promotor limitado; cuyos objetivos principales, políticas y estrategias se centran en las presidencias de Miguel De la Madrid y Carlos Salinas. Tales causas y consecuencias se plasman tanto en el Plan Nacional de Desarrollo, como en los más recientes programas de Solidaridad y Modernización de la Administración Pública 1995-2000. A través de acciones como “ una política pública restrictiva, la instauración de un modelo de capitalismo transnacional asociado en posición subordinada a Estados Unidos, y una reforma del Estado conservadora y neoliberal. El nuevo poder tecnocrático financiero barrió con las viejas mediaciones políticas, con los sindicatos corporativos, con las asociaciones campesinas tradicionales y con los grupos sociales ligados a la burocracia y al partido de Estado”.⁶ Por lo que respecta a la modernización de la administración pública las acciones se centran en la implantación del servicio civil de carrera y “la reforma de los aparatos administrativos se planteò desde dos perspectivas: la integral, esto es, la revisión de la organización, los procedimientos y los cambios internos y externos; y la parcial, cuyas reformas se daban en la estructura o en los sistemas operativos”.⁷

⁵ Roderic Ai Camp. op. cit. p. 46.

⁶ Lucio Oliver. loc.cit. p. 126.

⁷ María del Carmen Pardo. Teoría y práctica de la administración pública en México. México, INAP, 1992. p. 79.

A partir de una mirada retrospectiva a los programas se enfocará en ellos la transición hacia: a) la democracia participativa encauzada hacia la gestión, cooperación y corresponsabilidad de algunas funciones públicas por parte de asociaciones lucrativas o no, que nos dan conocimiento del valor de la ciudadanía, es decir, del énfasis con sus derechos y libertades políticas, sociales y públicas apelando, si bien a un pluralismo democrático, también en grado mayor a los valores del liberalismo democrático, de la pertenencia a una nación apelando a valores de identidad cultural; permitiendo a su vez, dar mayor prioridad a la deliberación pública; b) la reactivación de la economía mediante el fortalecimiento de las empresas, el fomento a las actividades que dejen divisas, la no intervención directa del Estado en la economía, la privatización, la desregulación para facilitar los trámites en asuntos de exportaciones y apertura de negocios p.e.; c) la reforma política centrada en hacer política por consenso, en un desplazamiento de las instituciones gubernamentales a la sociedad no “sobre ella”, sino “junto a ella”; lo que la crítica anglosajona llama “la publicación de la administración”, devolver a la administración pública su naturaleza pública; y más concretamente en México, significa flexibilizar el sistema político mexicano: autonomía de los poderes, separación del gobierno y del PRI, vigencia plena del Estado de derecho, equidad en la competencia partidista, descentralización, etc.

Así pues, la prueba se centrará en la dinámica del cambio en México con sus muy particulares modalidades, rescatando para ello la capacidad de acción, organización y conciencia de la sociedad mexicana, así como también las reformas en la forma y calidad del gobierno mirando hacia la exigencia de

eficiencia-eficacia de la administración pública sin descuidar la opinión y deliberación pública hacia quienes se dirigen las políticas. Bajo esta visión es importante rescatar el proceso de privatización a modo de concluir bajo que circunstancias pragmáticas o valorativas: la primera responde a una razón práctica, obtener recursos buscando la eficiencia en el gobierno; la segunda obedece a una idea de límite y tamaño; que el gobierno se limite y no obstaculice las capacidades de otros sectores sociales; se busca evitar la excesiva burocratización y preservar la libertad de los individuos y los valores de la democracia. Es en esta línea que De la Madrid obedeciendo a circunstancias pragmáticas buscó la privatización y Salinas De Gortari llamó “Estado deficitario” atendiendo a circunstancias valorativas buscando finalmente, ambos la redimensión reforma del Estado.

Junto a la política de privatización es importante destacar el funcionamiento o, mejor dicho, la perversión del sistema, sobretudo, con el fin de resaltar si en realidad la privatización en México satisficó las demandas ciudadanas en el sentido de abrir la posibilidad de que organizaciones privadas lucrativas o no participen en la ejecución de ciertas funciones públicas, esto es, por un lado y, por otro, la cuestión del dinero obtenido que se hizo con él, se pudieron haber canalizado hacia las instancias antes mencionadas o gubernamentales. La opinión pública nos dice que se fueron hacia “bolsillos” muy particulares. Y, si esta política es en el sentido de volver al espacio público, de rescatar la autonomía ciudadana en la medida en que los mismos grupos buscan dar respuesta a sus problemas, necesidades y expectativas, que tiene un modo de organización, actuación y comunicación, configurando así una “nueva concepción alternativa de la

administración pública”... “autorizar u otorgar autoridad a los ciudadanos y a sus agrupaciones... para que se hagan cargo del desarrollo de ciertas funciones públicas y políticas... constituye una opción publiadministrativa real que puede contribuir simultáneamente a la eficiencia, calidad y oportunidad en la provisión de bienes y servicios públicos y a la consolidación de la cultura de la ciudadanía”.⁸

3.2 El contexto nacional e internacional como imperativos de la reforma

El dinamismo y evolución del mundo deja en claro que para poder seguir subsistiendo es prioritario que todos los organismos cuenten con la capacidad de adaptación a los cambios; así como se pueden llegar a atrofiar ciertos músculos porque no se usan frecuentemente; del mismo modo las capacidades del Estado pueden llegar a disminuir no por falta de uso, sino al contrario, se podría decir que aquí, la atrofia consistió en una sobrecarga de las funciones y capacidades del mismo.

Es esta la dinámica del cambio, de la evolución, del “crecimiento” de la vida del hombre. Somos testigos del avance del conocimiento; la necesidad es la que mueve al hombre y es esta misma la que obliga a buscar la manera de facilitar la vida; en busca de justicia, equidad, bienestar y desarrollo. En esta tónica surgieron las diferentes formas de organización humana. La complejidad del mundo de hoy sucede de forma rápida y casi imprescriptible no sólo la tenemos presente en la ciencia y tecnología, también en el ámbito

* Luis Aguilar. “La administración pública ...” loc.cit.p.59.

político, social, cultural y económico, abarcando así, todos los aspectos de la vida del hombre.

Hoy es común hablar de globalización, interdependencia, integración económica, apertura económica etc.” quizá los vocablos puedan parecer sinónimos y, aunque no es así, todos parecen remitirnos a la misma idea: la internacionalización del capital y el avance de las telecomunicaciones da cuenta de que todos somos “ciudadanos del mundo”. Se podría afirmar que la geografía mundial ha cambiado, que si bien cada país sigue conservando su cultura y tradiciones es imposible aislarlos por completo de las influencias externas. Creo que un ejemplo muy concreto de este fenómeno de la mundialización es el medio ambiente; el oxígeno, el agua, la capa de ozono no son de un país en específico son del mundo y su importancia ha crecido tanto en los últimos tiempos que existen grupos de ecologistas en todas partes y, a pesar, de sus diferentes nacionalidades se identifican como uno mismo.

Es así, como en las últimas dos décadas la necesidad más apremiante ha sido el desarrollo económico para así, propiciar una mejor calidad de vida pero, sobretodo, el trasfondo fue el declive del Estado benefactor. “Uno de los rasgos más característicos de la sociedad contemporánea es el escepticismo y decepción con la capacidad del Estado para administrar la sociedad con

” “La evolución económica más importante de fin de siglo es la globalización de la actividad económica de los mercados y, como resultado de lo anterior, la interdependencia creciente de las políticas económicas nacionales”. Así, este proceso no es más que el ensanchamiento de las contradicciones en el sistema económico internacional. en Leandro Arellano. “Estrategia de México ante el desarrollo económico mundial en un mundo globalizado” Revista de Relaciones Internacionales, no. 63, 1994. México, FCPyS.

eficiencia y responsabilidad”.¹⁰ En este contexto surge la ofensiva neoliberal cuya premisa básica es la “transición del monopolio estatal, basado en la planificación centralizada, a una economía de mercado como el único curso de acción racional”.

“El hilo conductor de esta cuestión debe buscarse en los fundamentos de nuestra época posmoderna de transición, la cual presagia la rearticulación de nuevas tendencias en el capitalismo mundial. Estas transformaciones a nivel global, que comienzan a manifestarse a partir de la crisis de 1974, tienen efectos directos en las nuevas relaciones que se están conformando entre Estado, capital y trabajo”.¹¹

Si los Estados no quieren verse rezagados deben adoptar estrategias que le permitan integrarse de la mejor manera posible al nuevo contexto mundial que, al final de cuentas, no es más que producto de la internacionalización del capital éste exige condiciones concretas como lo son la apertura de fronteras a la economía que se manifiesta en la conformación de bloques económicos regionales¹² como es el caso de la Comunidad Europea, del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, de los Tigres Asiáticos, de la Cuenca de Río de la Plata, pero también exige cierta flexibilización del sistema financiero de un país al cual el capital se va y puede llegar a ocasionar la desestabilización de

¹⁰Leonardo Santana. “Límites y paradojas del Estado benefactor”. Revista de Administración Pública no. 2, 1980, México.

¹¹ Leonardo Santana. loc. cit.

¹² ... “el regionalismo permite ampliar y dinamizar los mercados nacionales insertándolos en un todo más rápido que los integra. Es así, como se formulan, reducen o anulan fronteras; se dinamizan los negocios, los flujos de mercancías, ... se aprovechan las tecnologías más

una economía. Otras estrategias son la “la privatización, la desestatización, la desregulación y la apertura de mercados con el fin de intensificar la productividad, generalizar la modernización de los procesos de trabajo y producción y dinamizar la reproducción ampliada de capital”.¹³

México no ha sido la excepción a este proceso de cambio; por un lado el reacomodo de las economías a nivel mundial y, por otro, a nivel interno el clamor ciudadano por una solución eficiente a sus demandas, por un gobierno que gobierne en base a las expectativas de la sociedad, esto es, no hacer programas sin consultar a sus beneficiarios directos ya que ello ocasiona pérdidas de recursos y el descontento y desaprobación ciudadana.

Ahora lo que se pretende es formar parte de un bloque económico para así propiciar el desarrollo social mediante la elevación del PIB fomentado por inversiones extranjeras y el aumento de las exportaciones, la internacionalización y la privatización. “México ha seguido durante once años una línea de política económica que ha tenido como estrategia: la estabilización, la reforma estructural, la apertura y la diversificación.¹⁴ El objetivo: mejorar el bienestar económico y social de los mexicanos mediante una adecuada inserción de nuestro país en el mundo.”¹⁵

avanzadas...” Octavio Ianni. “Nacionalismo, regionalismo y globalización” Revista Estudios Latinoamericanos no. 4, 1995. México, FCPyS.

¹³ Octavio Ianni. loc. cit.

¹⁴ “La diversificación se refiere a una política tendiente a encontrar en el concierto internacional opciones complementarias, a través de las cuales se asegure un adecuado aprovechamiento de las oportunidades que encierra el nuevo contexto internacional”. Leandro Arellano “Estrategia de México...” loc. cit.

¹⁵ Leandro Arellano. ibid.

Sin embargo, el punto que nos interesa rescatar es la liberalización política del Estado mexicano, el replanteamiento y readecuación de los procedimientos e instituciones gubernamentales hacia una sociedad cada vez más exigente y plural; los dirigentes políticos están conscientes de la importancia de este aspecto, pues ahora una economía sana es asunto, en buena medida, de la política.

Aspecto no menos importante es el matiz tan especial del sistema político de México que podría ser clasificado como un “autoritarismo democrático”, lo cual, hace aun más difícil la plena consolidación de la reforma política. México ha conjugado así, las tesis del modelo neoliberal de apertura económica con un crecimiento interno deficiente, esto es, poca capacidad de competencia; pero más importante es el hecho de que tal modelo no encuentra una base político-institucional de la misma índole que le permita, al mismo tiempo que compensar las deficiencias desajustes económicos encontrarse con una vida política que de pleno acceso al pluralismo político y cívico.

Finalmente una vida económica sana requiere de estabilidad política en la cual se sustente el crecimiento económico, que requiere en primer lugar, que tanto ciudadanos como partidos encuentren un acuerdo básico sólido sobre el funcionamiento del gobierno democrático. En fin, la realidad es perfectible y la necesidad y clamor social de poner freno al Estado omnipotente es reflejo más de las fuerzas internas que de las externas, ello porque el entorno internacional legitima la democracia. Desde este punto

resulta obvio “que el modelo y la lógica que dan sentido a la política actual de la élite del poder mexicano, poco o nada tienen que ver ya con el movimiento que estalló en 1910 en nuestro país, y sí mucho con algo más reciente: el rotundo triunfo político y económico de los sistemas capitalistas industriales sobre sus rivales socialistas.”¹⁶

3.3 El cambio de modelo de desarrollo: Miguel De la Madrid y Carlos Salinas. El redimensionamiento económico y la liberalización política.

Hablar de cambio de modelo de desarrollo en México, nos remite, en primer lugar, al cambio de modelo económico encabezado por la corriente neoliberal o neoconservadora, sin embargo, de mayor importancia es para nosotros el cambio de modelo que se ha dado en llamar reforma política y administrativa. Lo interesante de México, radica en que este último consiste en recuperar la capacidad y autonomía de las organizaciones ciudadanas y políticas cuya mejor representación se dió en la reforma electoral de 1977 con Jesús Reyes Heróles surgida de la necesidad de hacer frente a la crisis de 1976 pero que a su vez, puso en evidencia la falta de solvencia del sistema político sobretodo porque este se basaba en una fuerte centralización y concentración tanto política como administrativa; lo cual propició por el lado de la economía y la crisis fiscal del Estado lo que se conoció como la “redimensión del Estado” y, por el lado, de la liberalización política o democratización lo que se conoció como “la transición a la democracia” con

¹⁶ Lorenzo Meyer. La segunda muerte de la revolución mexicana. México, Cal y Arena, 1994. p. 8.

el fin de buscar legitimidad y consenso. Lo peculiar y quizá, por ello difícil, es la pretensión de reanimar la fuerza y autonomía ciudadana partidista o no, cuando la tradición del sistema político mexicano ha sido la de un ejecutivo fuerte con facultades omnímodas que se ha conocido como presidencialismo aunado a un sistema de representación corporativista cuyas demandas se filtran y son representadas por medio de un sistema de partido único; pero ello ha contribuido a aminorar la oposición que debiera de funcionar como contrapeso y como alternativa a la sociedad.¹⁷

Desde 1917, el Estado asumió como función principal -nacida del movimiento revolucionario- la justicia social: para cumplirla ha utilizado diversas estrategias económicas, las cuales han tenido como base principal un sistema político de corte autoritario, al respecto cabe destacar el estudio de Jonh Bailey, sostuvo que el concepto autoritario no es completamente adecuado para estudiar la realidad mexicana. Para él, México es un sistema centralista, estatista, incluso con rasgos corporativistas, en el cual la presidencia confronta un número de fuerzas a las que puede manipular de varias formas y grados... El autoritarismo mexicano tiene mucho de institucionalizado, de tolerancia, de formas y de pactos: características éstas de un gobierno democrático, pero la peculiaridad de México radica en cómo se elaboran y ejercitan tales alianzas. Sin embargo, México fracasa en su consideración de democracia por tres razones: a) carece de una importante

¹⁷ En el México contemporáneo, la concentración del poder político y la centralización son, en realidad, dos caras de un mismo fenómeno: el de un presidencialismo agudo, cuya limitación mayor es la limitación el presidente en el cargo: un sexenio sin posibilidad de reelección... y a la debilidad de la oposición, ninguna de las instancias que según la

competencia entre los grupos, aunque está tiende a aumentar; b) las elecciones no se realizan de manera limpia y justa; c) las libertades civiles y políticas con las que cuenta son insuficientes para garantizar la integridad de la competencia y participación.¹⁸

En efecto, este matiz es el que ha prevalecido en el régimen político de México durante toda la historia contemporánea del país específicamente desde 1917 el pueblo mexicano a transitado a la democracia con presidencialismo.

México basó su desarrollo económico, político y social en los fundamentos básicos de la Constitución de 1917 y en la capacidad de centralización de la República Federal, del poder estatal minando así la autonomía de los otros dos niveles de gobierno: estatal y municipal, y, al mismo tiempo de la sociedad. Tal situación ocasionó y dió cuenta -con el tiempo- de la insolencia tanto economía como política y social del país, ya que socavó las capacidades de unos y sobrecargo las de otros; ante tal situación la respuesta llegó de los tecnócratas neoliberales educados en el extranjero que imputan la crisis a la cancelación de las libertades económicas y políticas.

El Estado mexicano postrevolucionario buscó la canalización de todas las fuerzas sociales hacia la objetivación de la justicia, seguridad y paz social

Constitución deberían moderar al poder ejecutivo funcionan en la realidad, Lorenzo Meyer. op. cit. p. 34.

¹⁸ ver. Jaime Cárdenas Gracia. Transición política y reforma constitucional en México. México, UNAM-III, 1996.

con ayuda de la industrialización de su aparato productivo y de ciertas medidas tendientes al proteccionismo y al subsidio. Es importante mencionar la alianza del Estado con el capital y con la fuerza de trabajo iniciando así una política paralela. “respecto del capital: gastos de infraestructura, exenciones fiscales, facilidades crediticias, proteccionismo del mercado interno, medidas de bajo salario, negociación con sindicatos, represión de movimientos anticapitalistas, asunción de los costos directos e indirectos de calificación y reproducción de la mano de obra. Respecto del trabajo: subsidios en la alimentación, educación, vivienda, transporte y todo género de servicios básicos, generación continua de empleos productivos e improductivos, salarios mínimos, indemnizaciones de emergencia en coyunturas económicas desfavorables, protección del trabajo asalariado mediante contratos colectivos nacionales contra las frecuentes ilegalidades de las empresas capitalistas...”¹⁹

Estos fueron los dos ejes básicos del Estado en México el error fue que se erigió en un gran padre protector, rector y planificador inhibiendo el desarrollo de sus hijos, cuando lo más atinado hubiera sido enseñarlos a ser independientes, a crecer, a ejercer sus capacidades y funciones. En fin, el si hubiera no existe, y cuando las cosas están funcionando “bien” para que modificarlas. Dentro de la relativa estabilidad no se buscaron alternativas, no se siguió creando posibles escenarios, se había encontrado la fórmula mágica del desarrollo económico gracias a la exportación de petróleo creando así una petrodependencia económica que se manifestó en 1976 cuando el entorno

¹⁹ Luis Aguilar. Política y racionalidad administrativa. México, INAP, 1982, p. 140.

internacional cambio desfavorablemente por la transformación de la economía mundial que pasó de los energéticos a la ciencia y tecnología.

Por otro lado, la tradición se convirtió en obstáculo para llevar a cabo una solución efectiva a la crisis que se empieza a gestar en los setentas para estallar en los ochentas. La tradición se convirtió en perversión del sistema, en fraude electoral y corrupción; los que detentan el poder no quieren modificar las cosas pues ello les restaría poder; es así, como se da el choque entre la clase política entrante con criterios economistas; pasando de una burocracia estatista a una tecnocracia cuyo propósito final es transformar radicalmente el modo de funcionamiento de la economía y, en su versión más extrema, la organización, procesos y funcionamiento de la sociedad y de las instituciones políticas.

La crisis de la década de los ochentas es el momento en que ocurren los cambios más profundos en el sistema político en México ante la necesidad de dar una respuesta política satisfactoria a la crisis económica y recuperar la confianza de la ciudadanía. En consecuencia, “la mejor alternativa para el sistema mexicano hoy, es abrirse, adelantarse a los acontecimientos y empezar a dismantelar su andamiaje autoritario para dar paso a un sistema plural”.²⁰

La iniciativa tocó a Miguel De la Madrid en un contexto de deslegitimidad y descontento social, de incapacidad empresarial, de déficit fiscal, de una enorme deuda pública interna y externa, de incapacidad

institucional y de apertura económica poniendo énfasis en políticas gubernamentales distintas en razón de una realidad compleja, concreta, incierta y dinámica. Tales políticas, prácticas y programas tuvieron mayor dificultad porque no encontraron un punto fuerte en donde apoyarse; la oposición aun no contaba con la suficiente fuerza política, las organizaciones sociales apenas comenzaban a contribuir a perfeccionar y acelerar la vida democrática y el gobierno tenía una estructura demasiado rígida, burocratizada, sobredimensionada. Pero el proceso de reforma tenía que comenzar; así el adelgazamiento del Estado tuvo como primer eje la desincorporación del sector paraestatal (privatización).

“El nuevo sistema mexicano tendrá más protagonistas y más resueltos. Requerirá que los partidos y las organizaciones sean capaces de reconocerse, entenderse y llegar a acuerdos básicos, así como aceptar reglas comunes. En la democracia no es fácil, como lo es en el autoritarismo, sacar del tablero del juego a las piezas amenazantes. Todos tienen el derecho de jugar y todos juegan. La política se vuelve más compleja, más abierta y más conflictiva, aunque posee también mayores recursos para encontrar puntos de equilibrio consistentes aunque provisionales”.²¹

Desde esta óptica, “el gobierno por su cobertura pública, es el más comprometido a transformarse. Las realidades que tiene ante sí se caracterizan por contener elementos nuevos, es decir, no convencionales, los

²⁰ Lorenzo Meyer. op. cit. p. 62.

²¹ Luis Aguilar. “México bajo las elecciones”. Excélsior, sección Ideas, 6 sep., 1994.

cuales exigen otra óptica y tratamiento para ser abordados como problemas públicos”.²²

En esta tesitura el Estado mexicano deberá primero circunscribir el proceso de crecimiento económico en la institucionalidad y constitucionalidad del país; establecer relaciones intergubernamentales y un corporativismo de la sociedad más que cupular o estatal, por ejemplo. Basar el crecimiento económico en un acuerdo nuevo que establezca cuál debiera ser la estructura de los agentes económicos en función de recuperar los espacios públicos, reconocer la capacidad de iniciativa de las organizaciones privadas y sociales para en base a ello, reestructurar el aparato político-administrativo.²³

El cambio de modelo, visto en este contexto, no podrá aislarse de las premisas básicas de equidad, bienestar y justicia social; y sin embargo, es precisamente en ese rubro en donde los costos han sido más altos debido principalmente a que se intenta atacar a un mismo tiempo todos los frentes pero no con la misma precisión.²⁴ Es así que el proyecto neoliberal que se

²² Ricardo Uvalle. Las transformaciones del estado y la administración pública en la sociedad contemporánea. México, IAPEM, 1997. p. 60.

²³ De lo que se trataría más bien, es de entender la necesidad de contar con mecanismos políticos y económicos fundamentales en torno a los cuales organizar el crecimiento y la existencia social, de modo explícito las enormes potencialidades que pueden brindar las correlaciones nuevas, entre los que podríamos denominar mecanismos “paradigmáticos de organización económica y asignación de recursos”. Lindblom Charles. Politics and markets en Rolando Cordera “Estado, crisis y privatización”. Revista Nueva Sociedad no. 104, 1989.

²⁴ Un programa económico neoliberal no está exento de costos. Sólo, parte de estos derivan de la aplicación de políticas estabilizadoras inadecuadas. Otra parte importante encuentra su origen en el imperativo de presionar al mismo tiempo los cambios de carácter estructural-

adoptó en México tomo la forma de un liberalismo social con el objetivo de no olvidar el compromiso del Estado posrevolucionario, sin embargo no se impulsó con la misma intensidad la liberalización democrática. En la misma tónica cabe rescatar el Estado de derecho, esto es, no socavar las libertades políticas y de la sociedad; actuar de acuerdo a la normatividad establecida y no a un sistema de élites porque todos somos iguales ante la ley. Apelar al Estado de derecho quiere decir, insistir en la relevancia constitucional para sugerir y evaluar el funcionamiento de las instituciones en el ámbito de lo legítimo y legal. “El pretendido Estado de derecho en México no es tal, adolece... de dos condiciones básicas: 1) vigencia efectiva de la constitución y el orden normativo, o sea, que las decisiones políticas y sociales se adopten de acuerdo con las reglas constitucionales; 2) que el orden normativo garantice la democracia, el respeto a los derechos fundamentales, la división de poderes, el federalismo, la autonomía municipal, el equilibrio entre poderes etc.”²⁵

En efecto, el desarrollo económico y social de México debe partir de su andamiaje institucional político y jurídico.²⁶ La realidad nos hace partícipes a todos en mayor o menos grado y la misma exige capacidad de respuesta; ante las exigencias mundiales, México debía de dar la cara primero a su sociedad. Adoptar modelos y teorías no está mal, el error ocurre cuando no se hace con

institucional. Alejandro Foxley. “Las políticas de estabilidad neoliberales” *El Trimestre Económico* no. 199, 1983.

²⁵ Jaime Cárdenas. op. cit. p. 158.

²⁶ “La adopción de un diseño equilibrado puede ser fundamental para dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía, para reducir la burocracia, lograr que el gobierno gaste menos y produzca más y mejores servicios públicos, es decir, las instituciones son vitales para la implantación de las políticas públicas”. Jaime Cárdenas, op. cit. p. 153.

apego a los usos y costumbres del país; quizá el argumento de “para que consultarlos sino no saben ni entienden nada”, encuentra su contrapunto en qué nunca nos preocupamos porque realmente se interesarán. En fin, tanto la realidad como el Estado son producto de una sociedad, son productos del hombre y, por tanto, son perfectibles es así como el giro radical se dió durante las presidencias de Miguel De la Madrid (1982-1988) y Carlos Salinas (1988-1994). Primero De la Madrid enfocó su estrategia en seis temas fundamentales:

“Los medios para alcanzar la sociedad igualitaria son, el **Nacionalismo Revolucionario** que consiste en hacer efectiva la plataforma ideológica que hemos creado los mexicanos de acuerdo a nuestra historia, a nuestra idiosincrasia y a nuestras aspiraciones y que significa la voluntad colectiva de preservar y acrecentar nuestros recursos y valores; la **Democratización Integral** que comprende no sólo la democracia social, sino también la democracia política y económica; la **Renovación Moral de la Sociedad** que implica anteponer a todos los intereses personales, de familia o de grupos, de clases sociales o de regiones, el interés superior de la Nación, y exige la revisión y modernización de las legislaciones y de todos los sistemas administrativos así como la creación de mecanismos adecuados de control con el fin de prevenir, sancionar y corregir desviaciones, requiriendo para su cabal cumplimiento, de participación general en el control social; la **Planeación Democrática** que es un instrumento de gobierno para que el pueblo mismo, mediante la participación de todos los sectores sociales sea el que examine y diagnostique sus problemas, indique al gobierno sus prioridades sistematizadas por los aparatos administrativos con el auxilio de

los técnicos; el **Desarrollo, Empleo y Combate a la inflación**, que significa conciliar los objetivos de un crecimiento alto, sostenido y eficiente, con justicia en la distribución del ingreso, y puesto que la inflación no puede ser la base de un crecimiento económico con estas características, se le debe atacar en todos los frentes; la **Descentralización de la Vida Nacional**, que está encaminada hacia el fortalecimiento de las bases de nuestra estructura política, es decir, del federalismo y del municipio libre. Fortalecer el federalismo y el municipio libre significa robustecer dos instituciones que fueron concebidas, precisamente para democratizar la vida política del país”.²⁷

Y, aunque está era la línea a seguir, al final el presidente prefirió sujetarse tajantemente a los principios del FMI: reducir el gasto gubernamental e imponer controles a los salarios, los precios y la inflación.

Así pues, con Miguel De la Madrid el acento recayó en la política de privatización con el fin de devolver al Estado a sus justas funciones y recaudar recursos de la venta de empresas paraestatales sobretudo para fomentar el desarrollo económico²⁸ ante el imperativo del déficit fiscal y del endeudamiento interno y externo.

Pues bien, todo ello, y cómo dice el dicho no hay mal que por bien no venga, provocó la modernización del Estado, la flexibilidad y transparencia

²⁷ Pensamiento político del Lic. Miguel De la Madrid, México, INAP, 1982.

²⁸ La discusión sobre la privatización tiene que inscribirse en la reflexión más general sobre el Estado y su papel en la economía, en función de requerimientos de desarrollo y/o transformación económica establecidos. ver Rolando Cordera. loc. cit.

de la administración pública, el recorrido hacia la liberalización política o democratización. Todo ello ya era algo impostergable en atención a la complejidad del dinamismo social.

Por su parte, el presidente Carlos Salinas con su ideología del liberalismo social, del cual arranca el Programa Nacional de Solidaridad define el compromiso del Estado para con la sociedad; defendiendo como la filosofía de nuestras prácticas de hondas raíces en nuestra historia promoviendo un Estado solidario comprometido con la justicia social, apegados al Estado de derecho, conduciendo el cambio en el margen de la ley y manteniendo la estricta vigilancia y vigencia de los derechos humanos, y respetando la democracia electoral. La democracia empieza en lo electoral pero no termina ahí, el Estado debe respetar las libertades y promover el bienestar, fomentar la cohesión social considerando la pluralidad y autonomía de los grupos. Así pues, durante su gobierno Carlos Salinas procuro poner atención a los diferentes grupos “sostuve Acuerdos nacionales para ampliar nuestra vida democrática, recuperar el crecimiento sin inflación y elevar el bienestar de la población, síntesis de la Modernización de México, demandaban reformar al Estado y modificar sus relaciones con la sociedad y con el ciudadano”²⁹ Es así como hay que hacer de la crisis la “partera de la democracia”, de la equidad y justicia social, del respeto a los individuos, a su diversidad, a sus costumbres a su vida. o ¿acaso se vale sacrificarlos en pos del equilibrio económico? “Ello hace preciso reinventar el Estado, es decir, su

²⁹ Carlos Salinas. “Reformando al Estado” Nexos, 1990. pp. 27-32.

orden jurídico, la eficacia y eficiencia de los gobiernos, mejorar los canales de comunicación entre el gobierno, las instituciones y la sociedad”.³⁰

A lo largo de su gobierno Carlos Salinas abordó mediante la reforma del Estado los aspectos político, social y económico. En lo social promovió la participación ciudadana, flexibilizó el acceso a las instancias gubernamentales y puntualizó en el despertar de una conciencia activa y exigente, que demanda pero también ofrece, que ejercita sus derechos y es capaz de contraer obligaciones, que hace acto de presencia en los asuntos públicos, quizá aun le falte -a la sociedad mexicana- más conciencia para participar, pero no se encuentra rezagada, y , es por esa razón que el gobierno debe interesarse por consultarla, conocer sus procesos de organización de comunicación y sus procedimientos, en consecuencia: “... sólo un estado más representativo de su sociedad, abierto a la competencia y eficaz en sus obligaciones sociales sustantivas, podrá asumir los formidables desafíos que enfrentamos ahora en materia de educación, salud, alimentación, vivienda, medio ambiente y servicios básicos”.³¹ Ese Estado moderno, podrá consolidar la unidad a la escala necesaria para defender más los intereses nacionales en el contexto de la globalización y la nueva configuración mundial”.

En lo político el punto clave fue la apertura y reconocimiento de la oposición, descentralización y desconcentración de las decisiones y recursos; apego a los principios fundamentales de la Constitución: “que el Estado cumpla con sus responsabilidades constitucionales y sus compromisos

³⁰ Jaime Cárdenas. op. cit. p. 154.

³¹ Carlos Salinas. loc. cit.

sociales fundamentales”. En lo económico se continuo con la privatización y principalmente, se buscó la integración económica con Estados Unidos y Canadá, del saneamiento de las finanzas públicas, de reactivación de la economía y la producción, canalización de recursos a programas sociales incrementándose la partida correspondiente del gasto público. Sin embargo, el presidente Salinas siempre estuvo más comprometido con la liberalización económica que con la política.

El proceso ya está encaminado, ya sentó las bases, los principios, ya no hay marcha atrás; ahora realmente hay que fomentar las iniciativas y alternativas, buscar la reconceptualización de capacidades para mejorar la sobrevivencia del Estado. El Estado deberá buscar en la sociedad sus líneas de acción con apego a la a ley y en respuesta a un nuevo orden internacional y nacional: mediante el ejercicio democrático de la autoridad y el diálogo permanente y abierto, atendiendo a los parámetros de consenso y disenso porque existe una heterogeneidad de intereses sin olvidar la realidad tan inestable, dinámica y compleja que lo rodea.

Aunado a lo anterior existía el reclamo por una administración pública mas “pública” y, así, se encaminó el proceso de reforma administrativa que acentúo la gestión y autonomía ciudadana importante en un nuevo modelo de desarrollo económico; lograr mediante una nueva economía política la estabilidad económica, pero al mismo tiempo la democratización del sistema político que se traduzca en bienestar social. Ahora lo prioritario era la formulación de un nuevo esquema, el del Estado interventor se había agotado, había que formular uno que superará las ineficiencias y excesos de aquel. Es

así, como bajo la premisa de que “un Estado propietario no es el más justo”, el presidente Salinas incluyó en el proceso de reforma del Estado cinco dimensiones interdependientes: “a) reformas en la organización del gobierno federal y en el patrón y ámbito de gobierno y administración; b) reformas del sistema político que se plasmaron en el cambio de las instituciones y procesos electorales; c) reformas en la constitución política que rediseñaron el ámbito de lo público y lo privado, del estado y del mercado; d) reformas en el modelo de desarrollo que dieron a la liberalización, apertura y globalización económica; e) reformas en la cultura política o filosofía pública”.³²

En efecto, el eje fundamental de la reforma es la vida ciudadana plural, democrática que se desarrollo y crece en un contexto global, posmoderno y poscapitalista, en consecuencia, la política nacional debe estar *ad hoc* con ella. “Sin paradoja, el régimen presidencial fuerte, estabilizador de la nación, es la presidencia democrática, limitada por leyes, por la acción de las oposiciones leales y por la vigilancia de la opinión pública”.³³

3.4 Los hechos, avances y pendientes de la reforma

Aunque se han logrado avances, el proyecto aun no se concretiza lo cierto es que no debemos apartarnos del camino ya recorrido. Del redimensionamiento que enfatiza la excesiva intervención del Estado en la economía, lo cual se conoció como Estado empresario, se siguió con la

³² Luis Aguilar. “Reformas y retos de la administración pública mexicana, 1988-1994.” Foro Internacional. nos. 143-144, 1996.

³³ Luis Aguilar. “México bajo las elecciones”. loc.cit.

reforma del Estado que acentuó su proceso en tres puntos: 1) el proceso de gobierno (qué hace el gobierno); 2) el proceso político (apertura democrática); 3) reformas constitucionales (autonomía de los poderes estatales y de rediseñar la normatividad referida a lo público y privado, al Estado y al mercado).

Es en el primer punto de la reforma en el que nos interesa rescatar los avances, hechos y pendientes de la reforma proponiendo el análisis desde lo que es la agenda de gobierno. Evaluar el avance desde el punto de vista de las nuevas formas en que el Estado realizará sus funciones económicas y sociales fundamentales, es decir, si se cumplió con los objetivos claves emanados de la revolución y plasmados en la constitución. Esto es, primero ubicar qué es lo que el Estado puede y debe hacer y, segundo, cuáles son los mejores instrumentos, criterios y metodología para hacerlo, esto es, en los cambios del “policymaking”, es ahí en donde ubicamos los estudios más recientes de la investigación anglosajona como lo son la reingeniería del gobierno, los modelos posburocráticos, el enfoque del management; es ahí, en donde se ubican las estrategias (simplificación administrativa, desreglamentación, desburocratización etc.) seguidas por el país.

“La reforma del Estado en México fue argumentada por Salinas con referencia a lo social y a lo nacional, a los valores básicos de la cultura política en la que ha sido educado el país y en los que el gobierno ha basado su legitimidad:

El punto central de la reforma del Estado es resolver, a favor del pueblo, el dilema entre propiedad que atender o justicia que dispensar; entre un Estado más propietario o un Estado más justo.”³⁴

En consecuencia, “ la función social y nacionalista del Estado se lleva a cabo con otras políticas y patrones de gobierno, con otros instrumentos, se descalifica discursivamente, el paternalismo, el populismo, el proteccionismo. hacia la sociedad educada y propietaria se procede con políticas de liberalización económica, con políticas reguladoras y promocionales, sin subsidios e intromisiones innecesarias”.³⁵

El motivo de tratar los puntos o asuntos de la reforma del estado en México a través de la agenda de gobierno obedece a circunstancias factuales, esto es, cómo a partir del contexto descrito las diferentes demandas llegan a convertirse en problemas públicos y después cómo acceden a la agenda, cómo se les conceptualiza y procede su solución. Tal proceso no es sencillo porque existen variables de toda índole que influyen en la actuación de las instancias gubernamentales. Lo que si nos queda claro es que los problemas que llegan a la agenda son aquellos que no pueden resolver los privados y que, al agregárseles el adjetivo de públicos inmediatamente se identifica la participación del gobierno.

Primero entendamos qué es agenda, Luis Aguilar dice que “por agenda de gobierno suele entenderse el conjunto de problemas, demandas, cuestiones,

³⁴ Luis Aguilar. “Las reformas mexicanas: hechos y agenda”. El desafío neoliberal.

³⁵ Luis Aguilar. *ibid.* p. 212.

asuntos que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar”.³⁶ En la formación de la agenda participan todos los miembros de una nación, sobretodo es una sociedad democrática pues las opiniones fluirán en todas direcciones, pero la participación en cada una de las etapas del proceso³⁷ será distinta aunque nunca independientes.

Durante el periodo del Estado de bienestar, el gobierno asumió la responsabilidad de todos los problemas, sin priorizarlos ni hacer una estimación de los costos de su solución provocando así, el derroche de recursos en la atención de demandas que no estaban correctamente estructuradas y, en consecuencia se atacaba el componente equivocado, por ejemplo, en una comunidad rural el gobierno decidió instalar un sistema de riego, cuando el problema o demanda radicaba en la regularización de la tenencia de la tierra. Tal situación delata la falta de visión del gobierno.

Tal tipo de errores no podían seguir porque vivimos una realidad de recursos escasos. Es así que nace todo un campo de estudios e investigación en torno a las demandas de los ciudadanos y a las capacidades de resolución del gobierno, por tanto, surge la necesidad intelectual de estudiar todas las variables en conjunto formando grupos multidisciplinarios y diferenciar lo

³⁶ Luis Aguilar, Problemas públicos y agenda de gobierno. Estudio introductorio. México, Porrúa, 1993.

³⁷ Las etapas se dividen desde que un asunto empieza a mover la opinión pública, ingresa a la agenda, se conceptualiza en ella, se procede a su análisis y se investiga cuales son las relaciones entre las diferentes variables que la componen y se procede a su tratamiento.

políticamente deseable de lo administrativamente factible. “La política se desplazó hacia las políticas, se consolidó la interdependencia entre política y administración y apareció la figura de “político de políticas” (policy politician). Por consiguiente, tanto las organizaciones sociales demandantes como los gobiernos entendieron progresivamente que para representar realmente los intereses y resolver efectivamente los problemas se requería introducir conocimiento orientado y aplicado, cada vez más complejo, especializado.”³⁸

En esta tónica, en el punto de qué hace el gobierno, de cómo se elaboran las políticas, es el campo reciente y fértil en el que se pueden y deben desenvolver los administradores públicos, es el campo de la ciencia análisis de políticas públicas.

Si cómo lo declaró el presidente Salinas, la reforma del Estado busca regresarlo a sus funciones básicas pero a través de nuevos mecanismos, entonces habrá que discutir cuáles son esos mecanismos o estrategias y el impacto que han provocado. El redimensionamiento de De la Madrid se centró en la estrategia de la privatización con el fin de reducir el “tamaño” del Estado por medio de la venta, liquidación, fusión, transferencia o extinción de empresas del sector paraestatal; ello obedeció también a un problema de déficit fiscal, en razón de la enorme cantidad que absorbían del gasto público y, por otro lado, había que descentralizar las decisiones y los recursos producto de la exigencia ciudadana de un manejo transparente en la asignación de recursos; la exigencia del respeto de las libertades económicas

³⁸ Luis Aguilar. Problemas públicos... p. 46.

(redimensionamiento) y sus libertades políticas(democracia). Ese fue el punto importante de la agenda de Miguel De la Madrid: la estabilización económica, para lo cual se promulgó el Programa Inmediato de Reordenación Económica en 1982 ; fue el año en que se hizo objetivo el cambio de dirección estatal, ya no sería más el agente económico estratégico del desarrollo ya no más Estado propietario y empresario ese fue el reclamo ciudadano, ese era síntoma de una vida pública sobrecargada de Estado, por consiguiente, encerrada en el ámbito estatal que reclamaba un nuevo espacio. La excesiva intervención del Estado tanto en la economía como en la vida pública, ocasionó que éste olvidará la equidad y bienestar social. Al olvidar aspectos tan importantes, el problema de la sobredimensión del Estado creció porque lo acompañaron cuestiones valorativas: la sociedad ya no creía en el gobierno éste le había fallado y frente a la crisis económica, el gobierno puso de manifiesto su incapacidad de solución, es decir, se manifestó también una crisis política, incapaz de construir el consenso hacia las medidas del ejecutivo así como de canalización y absorción de la vida pública. Paradójicamente ello se enfatiza durante la presidencia de Carlos Salinas, ya que, hizo de la presidencia un instrumento fuerte donde concentro las decisiones y la autoridad, haciendo de la presidencia la institución principal para implementar las políticas.

Con Miguel De la Madrid el punto atacar era el saneamiento de las finanzas públicas y hacer eficiente el sector paraestatal. De las 1155 empresas públicas que existían se obtuvieron por venta tres billones de pesos hasta

agosto de 1988, conservando las áreas estratégicas que establece la constitución en manos del Estado como rector del desarrollo nacional.³⁹

“Fue el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988 el primer documento que indicó que para lograr una administración pública paraestatal eficiente se determinarían los lineamientos para su creación, adquisición, liquidación, o venta de empresas públicas... afirmando por primera vez que un régimen de economía mixta implicaba “no un estado más grande sino uno más fuerte y eficiente”.⁴⁰

En la presidencia de Carlos Salinas el punto primero de la agenda fue la reforma del Estado a fin de regresarlo a sus objetivos sociales nacidos de la revolución. Tal proceso ocupó varios niveles (antes mencionados) pero la primacía recayó en un Estado socialmente necesario que contará con una administración pública dirigida y constituida por el ciudadano y un sistema político abierto a la competencia y a la pluralidad de actores. Si bien se continuó con el proceso de privatización y de crecimiento económico apoyado en la integración económica; también fue fuerte el acento de la política social buscando medidas de cooperación entre gobierno y sociedad. “La cuestión de fondo era poner fin a un Estado innecesariamente propietario y empresario, cuyos límites habían sido exhibidos en el momento de su crisis fiscal y en su impotencia para dinamizar el crecimiento económico y resolver

³⁹ Luis Aguilar. “Reformas y retos de la administración pública mexicana”. Foro Internacional, nos. 143-144, 1996.

⁴⁰ Luis Aguilar. “Las reformas...” loc. cit.

la inequidad social... así, la privatización se concibió además como una manera de devolver al Estado a sus funciones públicas y sociales básicas”.⁴¹

Ejemplo de la reactivación de la política social fue el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que por la importancia que llegó a adquirir se creó la Secretaría de Desarrollo Social para su implementación, tal programa fue instrumentado con el objetivo de aminorar la pobreza en que se encontraban varios sectores sociales; pero también como ejemplo de política focalizada. “El Pronasol se concibió entonces como una política compensatoria, asistencial y de desarrollo para esos grupos sociales, en parte, como un paliativo de la crisis y finalmente como el nuevo esquema de política social. Todas las acciones de este programa se sustentan en el principio de la participación y cooperación de las comunidades con el gobierno. en atención de sus necesidades y problemas...”

Sin embargo, el proceso no está concluido el desarrollo de la sociedad no puede medirse por medio de indicadores como el PIB, el ingreso per cápita, el nivel de reservas federales etc.; ello no nos asegura que se eleve el poder adquisitivo de los ciudadanos, el desarrollo social se debe medir en el calidad de vida, en el acceso que los ciudadanos tengan a las instancias gubernamentales, en la capacidad de compra, en la satisfacción de sus necesidades, en la equidad, justicia, en su oportunidad de consultar y ser escuchada. en el respeto a sus derechos fundamentales, en elevar el nivel de educación de la sociedad, disminuir el hambre, el analfabetismo, en el reconocimiento de los derechos de la cultura indígena, en que todos

⁴¹ Luis Aguilar. “Reformas y retos...” loc.cit.

participen en lo que se podría llamar una reforma pactada, la desaparición del “presidencialismo mexicano” y la autonomía de los poderes locales, proteger las libertades públicas, profesionalizar el servicio público, el sistema de partidos. En esta tesitura podemos afirmar que hay posibilidades para la transición pero también condiciones para el retroceso político, aunque seguramente no para la parálisis. Los científicos sociales tenemos un campo de estudio muy fértil en reflexión, análisis y crítica por varios años más. “El proyecto consistió fundamentalmente en dar forma y realidad a un nuevo modelo de desarrollo, basado en la liberalización económica que para su sustentación y operación exigía o comportaba modificaciones en el alcance y patrón de rectoría económica del Estado. La rectoría estatal fue concebida primordialmente como la función pública de estabilización, regulación y promoción económica, a la vez, que como la función social de compensación, asistencia y desarrollo en favor de los grupos más vulnerables afectados por la crisis económica. En este sentido, la idea del Estado regulador, promotor y solidario sustentaba y complementaba la liberalización económica. Por otro lado, con el impulso de la oposición y de diferentes sectores sociales, pero también de los sectores reformistas del gobierno y del partido oficial, se insistió con o sin referencia al nuevo modelo y en favor o en contra de él, en la necesidad de democratizar el sistema político y, más particularmente, en la exigencia de que la legalidad, imparcialidad y objetividad fueron principios y hechos de los procesos electorales. En suma, el modelo acabado de la economía política salinista estaba constituido por la liberalización económica, la rectoría reguladora, promotora y subsidiaria del Estado, y la liberalización y democracia política”.⁴²

⁴² Luis Aguilar. “Reformas y retos...” loc.cit.

3.5 La reforma desde la exigencia y reivindicación de la ciudadanía

“Desde su origen el sistema político mexicano fincó su fuerza en un pacto ajeno a la democracia, a la participación de las bases y al voto ciudadano; sobrevivió mientras pudo dar respuesta, aun cuando fuese parcialmente, a las principales demandas sociales de la población, mientras permitió el desarrollo de los sectores económicos y mientras pudo proteger y garantizar el triunfo del partido y de la clase gobernante. El sistema fue creíble y confiable para la población mientras pudo mantener la paz y la estabilidad a pesar de la falta de democracia”.⁴³

El Estado Mexicano no vio la necesidad de formular la política nacional en función de la sociedad, primero porque está no sabía como participar estaba acostumbrada sólo a ser demandante y consumidora, no activa en calidad de ciudadanos, esto es, no ejercían sus libertades políticas, al contrario, el gobierno corporativizo a los sectores y cooptó a los opositores para así garantizarse la permanencia en el poder. El Estado se olvidó quién en realidad le da poder y legitimidad, se olvidó ante quién debe responder y, basó su ejercicio en tres pilares básicos: el partido oficial, el corporativismo y el presidencialismo; de esta manera se constituyó en un partido único, en una representación única, en la centralización de la autoridad en la figura de la presidencia. Esto ocasionó la pérdida de legitimidad y confianza de la

⁴³ Demetrio Sodi de la Tijera. “Los caminos para la transición democrática” en Transiciones a la democracia. Octavio Rodríguez A. (coord.) México, La Jornada Ediciones, 1996. p. 187.

sociedad para con un Estado que declinó como el protagonista del desarrollo nacional.

Es en la década de los sesenta con los diversos movimientos sociales que se dieron como el de los ferrocarriles, el de los médicos y el más sancionado por la historia, el de los estudiantes; que evidenciaba ya, el reclamo por la intolerancia hacia sus demandas y la incapacidad del estado de absorberlas. Es síntesis no existía una verdadera relación sociedad-Estado, una política que permitiera la participación y una sociedad que reclamara sus derechos políticos, es decir, una democracia igualitaria y competitiva. Sin embargo, a partir de 1994 el surgimiento de grupos que intentan reivindicar sus derechos a tener una mejor vida, a ser parte de una sociedad, a ser tomados en cuenta, a participar en la conformación de políticas; tales grupos demuestran el surgimiento de una nueva presencia ciudadana y nos da la oportunidad de reconsiderar nuestros mecanismos de diálogo y negociación, de buscar el equilibrio entre consenso y disenso. Ahora, existen el tiempo, la oportunidad y las circunstancias para hacerlo, pero, una vez más el imperativo económico se nos antepuso y, ante lo impostergable de su pronta salida el ejecutivo “optó por apoyarse en los mecanismos tradicionales de control, recurrió a los viejos líderes y a la clase política, recibió su apoyo a cambio de renovar el pacto histórico entre el presidente, el partido, el partido y las viejas organizaciones corporativas”.⁴⁴

Hoy es ya imposible gobernar unilateralmente, tanto las organizaciones sociales como la oposición política son capaces de armar un proyecto

alternativo; o jalamos todos juntos o todos nos vamos al hoyo, y, esto es lo que se conoce como una reforma pactada: una gran alianza nacional. “La alianza tiene que ser resultado de un acuerdo entre las fuerzas democráticas de los partidos de oposición... las organizaciones sociales independientes del campo, los sindicatos, las organizaciones ciudadanas y aquellos que representan a los sectores económicos... El gobierno y los partidos solos han perdido el rumbo, es necesario reencontrarlo através de un amplio diálogo entre todos los sectores democráticos”.

En está tesitura es imposible conciliar reformas económicas del primer mundo con un sistema político semidemocrático y elitista (en el sentido de que sólo gobierne en interés de unos cuantos) o ambas líneas se dan simultáneamente o una sin la otra no va a funcionar; primero porque toda reforma económica necesita de la legitimidad y el consenso, segundo porque toda apertura democrática necesita encontrar receptividad y la suficiente solvencia económica como para permitirles escuchar y participar en los asuntos públicos. Fue así como el gobierno se encontró ante una encrucijada: si debía continuar con la liberalización económica que, por un lado, aumentaron la credibilidad y confianza internacional y , por el otro, quién tuvo que apretarse el cinturón fue el pueblo; o bien, buscar una liberalización política (democrática) a la competencia electoral y a la igualdad, equidad y justicia social. El dilema se centraba en como traducir ese índice favorable en la relativa estabilidad económica a la vida social, al bienestar y, al mismo tiempo construir un nuevo pacto y proyecto nacional donde se reflejarán

“ Demetrio Sodi. *ibid.* p. 188

todos los sectores sociales lucrativos o no en consonancia con las instancias gubernamentales.

Si 1988 se consideró el año del fraude electoral, 1994 se consideró el momento de volver a la reivindicación ciudadana y política, sin embargo, ni la oposición ni la sociedad encuentran aun el espacio necesario y correspondiente, además de que les falta mayor arraigue y costumbre de lo que es una vida democrática, es decir, aun les falta esa experiencia, “considerar ... a la democracia no solamente como una estructura y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo”.⁴⁵

La vida en sociedad es dinámica y junto con ella siempre tienen que estarse ideando nuevos instrumentos y estrategias para su mejor gobernabilidad, en México pareciera que las cosas se hicieron a la inversa; por las características del Estado y gobierno estos creyeron que no necesitaban a la sociedad dependiente y subordinada y, está acostumbrada al paternalismo y corporativismo no creyó que fuera necesaria su constante evaluación y presencia. Dicen que no hay mal que por bien no venga; la insolvencia del Estado, el colapso económico y la vida política y pública apagada, reprimida y olvidada, fueron los factores claves para configurar un escenario completamente nuevo, distinto, difícil y, a la vez sumamente apasionante tanto en el estudio académico como en la práctica. Quizá esa

⁴⁵ Paulina Fernández C. “Partidos políticos y sociedad civil ante la inexistente transición a la democracia en el México de hoy” en Octavio Rodríguez Araujo. op. cit. p. 199.

sociedad no estaba completamente preparada para la democracia porque en realidad no la conocía, pero decidió que más valía aprender y arriesgarse.

Ante este escenario el gobierno no podía permanecer inerte. “La estrategia general consiste en establecer mecanismos institucionales que faciliten la coparticipación de gobierno y oposición en el desempeño de las funciones del Estado fundamentales para la creación de condiciones democráticas efectivas y eficaces acordes con las condiciones reales de la política mexicana actual”.⁴⁶

Y, cuando todos se sienten identificados, cuando presenten opiniones y alternativas ello dará cuenta de que la vida pública se revitaliza, de que el gobierno encuentra la energía y capacidad que le hacia falta, de que puede y debe dedicarse a gobernar, a dirigir, a guiar, de que los ciudadanos son capaces de producir y administrar, de manejar mientras tengan una buena dirección.

“Todo un entramado de pronunciamientos, propuestas e iniciativas de grupos de la sociedad, partidos políticos, ciudadanos renombrados y del gobierno mismo, evitaron y dieron cauce a la corriente reformistas y democratizadora... El espíritu de 1994, que reivindica el valor de la reforma política y reclamaba una reforma por consenso, salía triunfador. La sustancia de lo que las oposiciones civiles y políticas habían exigido, al insistir por

⁴⁶ Juan Molinar Horcasitas. “Agenda de reforma política 1994-1995.” en Alberto Aziz Nassif. México: una agenda para fin de siglo. México, La Jornada Ediciones, 1996.

meses en un “gobierno pluralista y de transición”, quedaba recogida y depurada”.⁴⁷

3.6 La Modernización de la Administración Pública Mexicana

En virtud de una nueva configuración mundial y de un ritmo de vida con mayor complejidad y propensión al cambio; la administración pública no puede darse el lujo de permitirse ser rebasada por la sociedad, por consiguiente, se exige tanto desde dentro como desde fuera la modernización de la misma a fin de responder cada vez mejor a las demandas sociales, a las nuevas relaciones que se configuran en el plano económico, social, político y cultural, al tiempo que los asuntos públicos se diversifican dejando de ser exclusivamente estatales o gubernamentales.

La dinámica de transición de las sociedades contemporáneas exige reconceptualizar las técnicas y metodología de las ciencias sociales, “ atender lo nuevo de los conceptos no sólo permitirá una mejor comprensión del mundo en que vivimos, sino también una mejor construcción de alternativas y una lucha más eficaz para alcanzar nuestros objetivos”

En el contexto de una sociedad plural, oferente, exigente así como de un mundo global y posmoderno, nos insta hacia un mejor funcionamiento y gestión de las decisiones, recursos y personal, por consiguiente, la modernización de la administración pública no puede esperar: “ el sentido del cambio de la administración pública debe partir de dos ámbitos

⁴⁷ Luis Aguilar. “La reforma por consenso”. Revista Diálogo y Debate.

determinantes: el internacional y el nacional. Respecto al primero, se aprecia un permanente proceso de evolución y mejoramiento de los mecanismos para administrar y promover el desarrollo de diversos países, mediante la utilización de sus aparatos administrativos públicos como instrumento estratégico para otorgar mayor competitividad a sus respectivas economías, impulsar sus sectores productivos y promover la participación social en las decisiones y en la evaluación de la gestión gubernamental. Por otra parte, en el contexto nacional se cuenta con una sociedad más informada, más participante y crítica, que reclama con vehemencia la mejora permanente de los servicios gubernamentales, mayor transparencia y honestidad en las acciones de gobierno y el uso de los recursos públicos, y un proceso de rendición de cuentas, más completo, desagregado y con amplia difusión”.⁴⁸

El principal promotor del desarrollo ya no será el Estado, será la sociedad, en virtud de que no deje de hacerse presente, de que constantemente evalúe las acciones del gobierno; en esta medida, el gobierno a su vez, deberá permitir que el poder fluya tanto a través de los diversos públicos como de los actores políticos garantizado así, una vida pública sana y una competencia política limpia, creíble y factible. Entonces la modernización de la administración pública pretende responder a esta nueva configuración estatal y social, responder en el nivel de las acciones, de las políticas, de los programas, de lo concreto, de la administración; no en la toma de decisiones, sino en la mejor administración e implementación de estas decisiones, en los resultados; por ello, tiene que empezar desde su interior, flexibilizar sus estructuras, facilitar el manejo administrativo, y, en consecuencia,

* Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. p.1.

profesionalizar al personal público de manera que ellos mismos se reconozcan como ciudadanos, clientes, consumidores, más como servidores que como funcionarios públicos. Buscar una administración pública, adaptable, flexible, sencilla, económica, efectiva. “En síntesis la modernización supone un intento de mejorar la planificación, la organización y la gestión de los recursos de las administraciones públicas”.⁴⁹

La administración pública en México se convirtió en un instrumento de grupos de interés, se le vió sólo como una gran e inagotable fuente de recursos y se le utilizó para la puesta en marcha de políticas unilaterales; en este afán de seguir manteniendo la vida de un Estado y de un modelo de desarrollo insuficientes y sobrepasados por la dinámica social, la administración pública se vio demeritada en su verdadera misión: servir a la sociedad. Se convirtió en una administración estatal, del enorme sector paraestatal y, desgraciadamente en ese momento no encontró oposición o lo era muy débil. La administración funcionaba más de forma operativa, más como proceso administrativo, dejando de lado valores, actores, costos-beneficios.

Lo que ahora nos interesa es una administración que tenga como parámetros de acción el desarrollo social, el apego a la normatividad y el respeto a la sociedad, en una realidad que no está acabado, sino que se hace y rehace en función de los requerimientos sociales. “En efecto se fue asentando

⁴⁹ Ernesto Carrillo B. “La modernización de las administraciones públicas ante la integración europea” en Cambio político y gobernabilidad. Colegio nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1992.

la idea de que la administración pública debía ser promotora, reguladora, asignadora, evaluadora más que operadora directa en muchos campos de la actividad económica nacional”.

Cuando el Estado ya no es el principal protagonista de la vida pública, cuando sus verdaderos actores se presentan a escena, entonces Estado y gobierno tendrán que regresar a lo que exclusivamente es de su competencia, tendrán que ser más modesto y permitirse gobernar “al lado de la sociedad” y, en esta medida ganar el consenso y la legitimidad que había perdido. Gobernar al lado de la sociedad quiere decir formular la política nacional desde la realidad de la sociedad, no desde la que percibe el Estado. En el proceso de modernización de la administración pública hay que tener mucho cuidado no se trata de traspasar los criterios gerenciales del sector privado al sector público, sino de enfatizar y sustentar la recuperación de las funciones públicas sin que ello quiera decir, que el dejar ciertas funciones públicas en manos privadas signifique la pérdida de la autonomía estatal constitucional.

El gobierno sólo se va a descargar, pero no dejará de guiar la buena gestión de aquellas funciones cedidas, no significa desatenderse por completo. En consecuencia “la nueva delimitación del ámbito del Estado respecto del mundo privado y social recorta y adelgaza a la administración pública como conjunto de organizaciones, programas, procesos y personal. Por otro lado, la nueva forma de cumplir las funciones públicas, que

comienza a incorporar a organizaciones privadas y no gubernamentales, transforma el ejercicio y el instrumental administrativo”.⁵⁰

En esta transformación del ejercicio e instrumental administrativo implica dotarlo de nuevas técnicas para el correcto ejercicio de la producción y distribución de los bienes y servicios públicos, implica de una nueva racionalidad administrativa, de un servicio público visionario,⁵¹ de un constante sentido de innovación, de retos, de alternativas, de modelos matemáticos, de crear escenarios, del correcto manejo de las variables en el tablero etc. Todo ello obliga a que la función pública sea más interinstitucional, cooperativa y corresponsable.

⁵⁰ Luis Aguilar. “La silenciosa, heterodoxa, reforma de la administración pública”. Revista INAP, no. 91, México, 1996.

⁵¹ “El servicio público visionario reclama entrenamiento de excelencia. Esto significa que, junto a las fases de capacitación y adiestramiento para el personal operativo, es fundamental que los cuadros de alta decisión gubernamental también estén preparados para que la acción de gobierno evite colapsos, rupturas y destrucción”. Ricardo Uvalle. “El nuevo papel del servicio público”. Revista Enlace no. 36. 1995.

Epílogo

Existe una amplia bibliografía sobre la función del Estado con raíces en la filosofía política y en la economía política. El Estado moderno es producto de la asociación de los individuos, es una institución que la sociedad se da para resolver problemas y conflictos colectivos. Como producto de la realidad del hombre, el Estado es perfectible, es decir, tiende a cambiar en función al dinamismo social; el recorrido del Estado no ha sido en solitario. En el desarrollo de la sociedad, el Estado y las instituciones inherentes a ella han adquirido mayor o menor importancia según el contexto en el que se desenvuelvan; así por ejemplo, tenemos primero la forma de Estado liberal moderno el cual se constituía como un mero aparato jurídico-coactivo cuya función principal era mantener el orden interno para permitir el desarrollo autónomo y la autoreproducción de la sociedad, es decir, la sociedad era capaz de autorreproducirse sustentada en un intercambio económico equitativo y, por otro lado, el Estado se ocupaba de la defensa exterior, sólo debía vigilar el orden para la correcta autorealización y funcionamiento de la sociedad sancionando a quien decidiera romper tal orden.

Así pues, el mercado, otra institución de la vida en sociedad era el único lugar al cual acudían los individuos para satisfacer sus necesidades, sin embargo, por sus características intrínsecas de competencia, el mercado genera desigualdad. En efecto, ante la igualdad jurídica de los hombres plasmados en los ordenamientos constitucionales choca la desigualdad

económica propiciada por lo que Marx llamó, la apropiación de los medios de producción polarizando así a la sociedad en capitalistas y asalariados. En este contexto, el Estado liberal moderno se sitúa en tres vertientes fundamentales: 1) ser un Estado de derecho en donde se asegure incrementalmente la igualdad jurídica de todos los ciudadanos; 2) lograr el desarrollo y fortalecimiento del mercado, que por su naturaleza intrínseca de competencia genera desigualdad; 3) lograr la justicia social a través de esquemas redistributivos que aseguren el bienestar y el bien común.

Es así como asistimos al nacimiento del Estado benefactor que debía compensar la enorme brecha que se dio entre los puntos 2 y 3 y, entonces, el Estado, el gobierno se constituye en instituciones de corte social asistencialista. Las funciones del Estado se extienden tanto para proteger al capital como al trabajo y se constituye en un Estado subsidiario y proteccionista con el fin de fortalecer su economía por un lado, asumiendo funciones sociales, por otro lado, con el propósito de extender el bienestar a los sectores más vulnerables a las crisis económicas; desarrollando políticas de educación, asistencia y desarrollo social e interviniendo en la vida económica buscando justicia y equidad social. Y, en este contexto las instituciones gubernamentales crecen y se crean otras ante la necesidad de administrar y cumplir con estas funciones recién adquiridas: crece el personal público, crecen los presupuestos, crecen los gastos, crecen las autoridades, los programas etc. El Estado se convierte así en el rector del desarrollo, en el principal agente productivo, rector de la economía nacional, en el “gran protagonista de la sociedad en su conjunto”.

Demasiado Estado no quiere decir que sea más eficiente, no hagamos referencia al “tamaño” un Estado grande no garantiza necesariamente un Estado fuerte o, mejor dicho eficiente, ni un gobierno más dirigente, ni una administración pública más competente y eficaz, ni una sociedad más representada o participante. En la práctica el Estado benefactor se constituyó en un Estado débil, estatista, omnipresente, en consecuencia, gobierno y administración olvidaron que su misión es para con la sociedad y está a su vez, se olvidó que es ella quien da el poder y constituye al Estado.

La crítica y teoría se dirigió hacia el resurgimiento del Estado liberal en virtud de la crisis en que cayó el Estado benefactor, crisis que se caracterizó como fiscal porque se sujeto a cumplir una demanda política masiva: elevar los estándares de vida a todos por lo cual las disposiciones del Estado engrosan su gasto público determinando su crisis fiscal, sin mencionar otro factor clave: el ocaso de la vida pública y la apatía social ante la excesiva burocratización y que despertaron cuando el Estado ya no pudo seguir con sus políticas sociales.

En efecto, el Estado se dedico a proteger a la sociedad pero no a respetar su calidad de ciudadanos a respetar su individualidad el ejemplo está en la vinculación del individuo a grupos que lo representaran y canalizaran sus demandas, está situación conocida como “corporativismo” se caracterizó por conformar sectores que se constituyeron en una especie de “democracia por poder”, administrada por las grandes organizaciones

sindicales, patronales y gobierno; este corporativismo dejaba a estratos marginados o no organizados (jóvenes, amas de casa, jubilados, mujeres, desempleados etc).

En esta tesitura se reclama el regreso al Estado liberal moderno de derecho, en donde la calidad de lo individual y colectivo encuentra trascendencia y complementariedad, encuentra sentido y operatividad en la lógica de que lo público se basa en la preservación de lo privado. Es así como el reclamo es la reivindicación del “espacio público”, lo cual quiere decir, “adelgazamiento del Estado”, la guía y dirección correcta del gobierno y recuperar la naturaleza “pública” de la administración, esto es, la administración de lo público le da coherencia al actuar colectivo, posibilitando la apertura de espacios de participación de la sociedad en terrenos reservados previamente a la acción estatal vía gubernamental. Y es así, que aparece la modalidad del “Estado socialmente necesario” por un lado, o del Estado “neoliberal” por otro. La primera modalidad nos remite a una visión ideal y perfecta de Estado, en palabras del Dr. Ricardo Uvalle el Estado en una vida pública recuperada y revalorada es un institución socialmente necesaria, políticamente indispensable y administrativamente racional y medurado. Es un Estado que coordina, estimula, promueve y apoya lo que la sociedad quiere y sabe hacer”. Pero esta visión ideal y perfecta tiene que concretar y es ahí donde encuentra la realidad del Estado, pues éste se pone en tela de juicio tanto por la sociedad como por el mismo y se encuentra con que sus capacidades han sido rebasadas por los problemas cambiantes y complejos del sistema mundial en el que se

encuentra inmerso y que para sobrevivir necesita pasar por procesos llámase modernización, revolución, transformaciones etc. Se constituye entonces, el Estado neoliberal cuya premisa básica es el retorno a la economía de mercado y el adelgazamiento del Estado.

El Estado deja de ser el rector y eje principal del desarrollo económico, la configuración de los factores productivos cambia impulsados por el avance de la ciencia y tecnología. La categoría marxista de las relaciones de producción cambian y la configuración del capital deja de ser nacional para convertirse en internacional. “La automatización, en efecto, confiere al medio de producción una estructura al mismo tiempo más autónoma respecto de la fuerza de trabajo y más compleja, al funcionar cada vez más como un sistema integrado de máquinas autodirigidas”. El avance de la ciencia exige un conocimiento especializado y, el trabajo intelectual se vuelve relevante. Y quizá todo esto nos da un primer paso de lo que se conoce como sociedad postindustrial y postcapitalista y es sumamente interesante como todo se va ligando: cuando el Estado deja de ser eje rector de la economía, de la producción es por dos motivos: 1) el clamor ciudadano por elevar la calidad de vida ante la indiferencia del Estado quien olvido su verdadera misión y, 2) la reconfiguración de la economía mundial. Esto se traduce en la búsqueda de nuevos mecanismos que nos permitan el desarrollo: la búsqueda de expansión del capital, la sustitución del trabajo manual por el intelectual en la medida en que la creación del conocimiento nos dará la pauta en la búsqueda para facilitar la vida del hombre; pero aun no está

todo resuelto; cómo llevamos el bienestar a todos, cómo traducimos las teorías, los procesos, los métodos, las instituciones en equidad y justicia social, cómo integramos a todos los sujetos para que gocen del beneficio de la ciencia, de la apertura económica, cómo traducimos esto en la materialización del bien común.

Hoy el centro de discusión se sitúa en el hecho de que desde los paradigmas tradicionales de la teoría capitalista la sociedad se ajustará de alguna manera para superar el bache social creado por la competencia de mercado. De hecho, la sociedad se ajusta pero, no de acuerdo a patrones remotamente explicables en términos de mecanismos mercantiles autoregulatorios, por el contrario, las sociedades postindustriales pueden ser explicadas por el hecho de tratar de convertir la mano invisible del mercado en la mano visible de la justicia social. En este tratar el imperativo se centra en el proceso de modernización de las instituciones que les permiten de manera regular ajustarse así mismas y a sus miembros a los requerimientos específicos del estadio de desarrollo en que históricamente se encuentren.

En este proceso de cambio, de transición lo que nos interesa rescatar, es que en la relación inacabable del Estado con la sociedad, cuál es el papel de esta última, así como devolver al Estado a su razón de ser. La razón de Estado no puede ni debe ser un acto unilateral, sino que se confecciona a partir de la integración sociedad-Estado, el cual tiene la función primordial de proteger lo individual, fomentar lo ciudadano y

dirigir, orientar y organizar lo colectivo. Lo que nos interesa es replantear las funciones sustantivas del Estado, esto es, regresar en este aspecto al Estado liberal moderno de derecho, pero sin olvidar la equidad y bienestar ya que éste será nuestro punto de partida y en función del cual se delinearán la política nacional del desarrollo a seguir y, es aquí, en donde ubicaremos el nuevo papel de la sociedad, que tipo de relación se va a configurar a partir de ésta; y mientras existan Estado y sociedad existirá mercado, gobierno y administración pública y, en la medida en que se configuren las relaciones de los dos primeros afectarán a las demás instituciones.

En consecuencia, el sistema político juega también un papel importante en “cuanto se refiere al conjunto articulado de las prácticas y relaciones de poder efectivamente vigentes en una sociedad”; ubicados en un contexto democrático las relaciones de poder deberán fluir a través de la sociedad; sin embargo, el problema de la democracia radica en que la sociedad ve a la democracia desde su posición, así por ejemplo, hay estratos que exigen democracia entendida como el respeto a los procedimientos y libertades individuales, existirá otro que se apegue a ella como la defensa de la soberanía y otro exigirá la igualdad de las condiciones de ejercicio y participación. El problema en la configuración del Estado crece al conciliar el reclamo democrático con el equilibrio económico y con el sistema político que lo riga que toma las decisiones y delinea la economía política; y por otra parte, pero no por ello menos importante, con una sociedad que despierta de una economía planificada y centralizada de un Estado benefactor que en el afán de salvaguardar a la

sociedad abarcó demasiado deteriorándose en sus funciones sustantivas y también el de la sociedad.

En la tónica de la vida democrática el Estado se ve en la necesidad de conciliar la igualdad jurídica con la desigualdad económica traducida en el bien común y en el ejercicio de fomentar la participación ciudadana en el diseño de políticas tanto sociales como económicas. El Estado neoliberal es precisamente la promoción de la iniciativa del mercado, pero está demanda se acompaña de una promoción a la iniciativa social, lo que después se traduce en liberalización económica (redimensionamiento) y liberalización política (democracia). En este proceso lo que nos interesa resaltar es el puente que las unirá: el gobierno y más concretamente la administración pública; los procesos de gobierno, qué hace el gobierno y cómo lo concretiza la administración pública.

La separación del Estado-sociedad (política y economía) constituye un rasgo muy particular que separa al mundo moderno del premoderno. Sobre este aspecto, es importante rescatar el cambio de paradigmas, esto es, el cambio y desarrollo de un conjunto de supuestos básicos alrededor de los cuales existe el consenso de la comunidad científica y que se denominan paradigma, el cual es aceptado como conocimiento universal, que en ese momento determinado, es capaz de explicar la realidad y, entonces, ese conjunto de supuestos básicos son los métodos, criterios y leyes a partir de los que se construyen teorías de las que se espera que resuelvan los problemas y sobre los cuales los investigadores basan sus

trabajos, investigaciones y tesis. Cuando un paradigma ya no es capaz de explicar la realidad que le rodea entonces se dice que existe una crisis de paradigma y comienza un intenso debate entre un modelo que no acaba de morir y uno que no acaba de nacer; las categorías, los enfoques, las escuelas, la metodología, los conceptos, las corrientes, los principios, todo se tiene que readecuar en virtud de explicar la nueva realidad que le rebasa. Y es así como podemos hablar de modernidad y posmodernidad, la primera es una etapa en la que los sujetos tienen y sienten la necesidad de integrarse e innovar en su ambiente, en su realidad consolidándose frente a las condiciones cambiantes, “modernización, significa, además de la ruptura con esquemas demostradamente anacrónicos, el uso, aprovechamiento y desarrollo de los medios que el propio ingenio plantea como mecanismos de control e integración evolutiva”.

La modernidad pues, es un proceso de reacomodo del sujeto cognoscente para una mejor comprensión, uso, racionalidad, simplificación y control de los fenómenos que le rodean y, en esta eliminación, innovación e integración constante se integra la posmodernidad; la mayor dificultad radica en tratar de encontrar una línea de separación clara, decir aquí comienza una y aquí termina otra. No creo que se trate de eso, se trata más bien, de insertar la posmodernidad en la modernidad, esto es, a partir de los fenómenos cada vez más complejos y rápidos de la vida moderna se presenta la necesidad de estudiarlos con instrumentos más avanzados. es así como la posmodernidad supone progreso y superación, Según Habermas, “el proyecto modernista está

obligado a luchar consigo mismo: de la idea de emancipación, de la comprensión de la homogeneidad como principio, pero en la aceptación de un mundo desigual, multicomprendivo y heterogéneo. El proyecto de la modernidad es un proyecto inacabado". Podríamos afirmar que la modernidad es el primer aspecto y la posmodernidad el segundo, pero en sí constituyen un mismo proyecto.

En la vida social la modernidad se representa por la autonomía de la sociedad respecto del Estado, esto es, por lo que ya mencionábamos, la autorrealización y autoreproducción de la sociedad en base a los mecanismos del mercado constituyéndose así, una vida política moderna basada en la igualdad jurídica de todos. La posmodernidad se encarna en reconocer la heterogeneidad social y en la reivindicación de las libertades públicas y del respeto a la individualidad, bienestar y seguridad; de reconocer y respetar el rol que cada quien juega en la sociedad sin olvidar que todos son importantes para el correcto funcionamiento de la vida en sociedad y en esta tónica, la posmodernidad pretende la búsqueda, el sentido, la dirección de los referentes, de la capacidad evolutiva que tiene un sistema social en autorreferencia con su entorno. La posmodernidad busca los mecanismos adecuados para volver a esta autorreferencia y diferenciación social: "el problema a que se ve sujeto el Estado de bienestar estriba en que, manteniendo intactos sus mecanismos jurídico-constitucionales, no puede disponer de ellos para moderar su crecimiento; el sistema político, edificado como Estado de bienestar, se introduce en una relación social y, por tanto, en una relación con el ambiente que él

mismo ya no puede regular... Sólo si el sistema político es capaz de desprenderse y descentralizar problemas que pueden ser resueltos más eficazmente por otros subsistemas, y sólo si entra en una comunicación más intensa consigo mismo, podrá empezar a solventar los problemas propios de su ámbito”.¹

En esta tesitura surge el Estado neoliberal que busca dejar en manos del mercado lo que esté le corresponde y así, depurarse de la sobrecarga de funciones y, es en esta depuración donde entran políticas de privatización, liberalización, desreglamentación, desburocratización, profesionalización etc. Y es en esta brecha de transición en donde las diversas instancias sociales tienden a revitalizarse para cumplir eficazmente con su misión: la economía a la competencia, la política a la toma de decisiones vinculada con la colectividad. Es así como comienza una tendencia hacia “reformular” los procedimientos y estructuras, dar una nueva forma al Estado, a partir de un análisis global de la sociedad presente y de un escenario global de la sociedad futura, esto se traduce en capacidad analítica y técnica de proyección.

Punto importante del Estado neoliberal, de esta nueva forma de Estado es su creciente tendencia a la “tecnificación de la política”, aparecen en escena nuevos fenómenos que apuntan a la activación de una tecnología política. La política democrática se ve trastocada por los intereses de grupo, así como por la ineficiencia de los resultados

¹ Niklas Luhmann. Teoría política del Estado de bienestar. Madrid, Alianza, 1993.

gubernamentales. Se presencia el fin del Estado de bienestar, del modelo clásico de política científica en la medida que se diseña un nuevo paradigma científico-político que implica tomar en consideración el impacto de las tecnologías sobre las decisiones políticas. Aparece entonces la tecnocracia, con formas científicas de conocimiento que se concentra en la cúpula del poder. Existe entonces, el dilema entre eficientar y tecnificar las instituciones gubernamentales pero sin desproveerlas de sus valores políticos porque, de lo contrario, se tendría una democracia no concientizada en la sociedad. En cierta forma eso fue lo que ocurrió cuando sólo se aplicaba la administración pública como un mero proceso administrativo y se olvido su naturaleza pública.

Es así, como se entra al proceso de Reforma del Estado, en el cual, el Estado tiene que propiciar las condiciones para su desarrollo económico, político y social. En el sistema de producción capitalista es importante garantizar la vida privada, pero la vida pública tiene prioridades, por tanto, la democracia garantiza la salvaguarda, discusión, participación, autonomía y respeto a los ciudadanos evitando que se ejerza un poder absoluto y propiciando la alternancia y transparencia en la toma de decisiones y en el manejo de recursos. En este resurgir del reclamo democrático se presenta como consecuencia de la justa representación de intereses y la eficaz solución a las demandas, como un reconocimiento de la pluralidad de la sociedad, así como un límite al crecimiento ineficaz del Estado; un reclamo porque el Estado regrese a su sentido original de garantizar el bienestar, equidad y seguridad de una sociedad políticamente

organizada que cada vez más se interesa por recuperar su espacio, por participar en las demandas y problemas públicos, por exigir que se deje de homologar lo estatal con lo social o gubernamental, cada quien tiene sus propias funciones y ámbito de competencia. Sin embargo, el punto clave radica en conciliar la participación de la sociedad ampliada en la materialización del bien común con las estructuras del Estado, el gobierno, el mercado y la administración pública.

En este aspecto se han llevado a cabo dos caminos importantes: la liberalización política y la económica. En la primera se inserta la sociedad como un conjunto de organizaciones ciudadanas, diversas y plurales que actúan para recuperar su espacio propio dentro del Estado con el propósito de participar en la vida pública y ser el punto de arranque en la formulación de políticas, de ser escuchadas y consultadas y, por otro lado, de permitir la alternancia en el poder mediante reglas establecidas previamente. En la segunda se ubican los procesos de privatización e integración económica. Sobre todo la privatización lleva implícito regresar al gobierno a su única función de gobernar, de dirigir y que las demás organizaciones sociales se dedique a manejar, esto es, ellas también pueden producir y administrar servicios públicos que no dejarán de serlo por estar en manos privadas, sino que se busca una gestión pública más eficiente, ya no se pueden derrochar los recursos como antes y la sociedad tiene el derecho de exigir y comparar entre varias propuestas. Que cada instancia se dedique a lo que mejor sabe hacer "el sector público sabe administrar políticas, establecer reglamentos, garantizar la igualdad,

prevenir la discriminación, garantizar la cohesión social, asegurar la continuidad. Las empresas suelen ser mejores para realizar tareas económicas, innovar, adaptarse al cambio, abandonar actividades improductivas y obsoletas y efectuar trabajos complejos o técnicos”.

En este sentido, cuando aparecen empresas públicas, propiedad del Estado a la larga lo que provocaron fue un alto déficit fiscal pues por ser “propiedad de todos y la vez de nadie”, lo que ocasiono fue una mala producción y administración operando bajo subsidios, lo cual provocó su improductividad. Por otra parte, la apertura económica trajo consigo la inserción a un sistema financiero internacional; y en México el aparato productivo estuvo protegido por tanto tiempo que no tenía capacidad de competir, de innovar convirtiéndose así en presa fácil de las empresas multinacionales que a su vez concentran capital, inversión y tecnología. El contexto nacional e internacional exige nuevas alternativas de solución y reorganización de los sistemas y estructuras que componen al Estado.

En la Reforma del Estado nadie puede quedar excluido, hay que abarcar todos los niveles y todos los aspectos, en consecuencia se dan simultáneamente la reforma del gobierno y la modernización de la administración pública. En el nuevo contexto del Estado en el cual se conjuga una vida pública más heterogénea, plural y participativa cuyas instituciones son inherentes a la vida democrática caracterizada por la participación y representación, el debate, la oposición y el trato igual a los ciudadanos. es imperativo la existencia de un gobierno democrático, que

según Dahl, se caracteriza por su aptitud para atender los reclamos y deseos ciudadanos.

En México está pretensión choca con un sistema político rígido, paternalista, corporativo, populista, centralista, proteccionista; un sistema de partido único en el que apenas hace algunos años se han dado indicios de apertura democrática. Sin embargo, la desigualdad social, es tan grande que es imposible propiciar la verdadera participación y corresponsabilidad ciudadana en la solución de asuntos públicos. En México desgraciadamente las estructuras organizacionales, los intereses y el poder no permiten que permee esta nueva visión de la vida pública. La realidad de las instituciones es una cultura y normatividad apegada a la forma de vida del Estado de bienestar; según el tipo de Estado existen las instituciones y reglas para la organización de la sociedad.

En un contexto en el cual el crecimiento económico no es simultáneo a un desarrollo social no se puede hablar de democracia, porque las condiciones de vida no les da el mismo impulso por participar. A pesar de los acontecimientos no sería una solución interrumpir la vida democrática. sólo a través de la transición democrática y la consolidación de los regímenes democráticos se podrán resolver los problemas complejos del país. Es imperativo construir una gran alianza que modifique la actual correlación de fuerzas en beneficio del cambio democrático. Es necesario un Estado social y democrático de derecho que concilie nuestras

diferencias, de cauce a la pluralidad y garantice la igualdad, equidad, bienestar y justicia social.

Ensayo bibliográfico

Las referencias sucesivas no tienen el propósito de ofrecer una bibliografía exhaustiva sobre las cuestiones antes abordadas, sino simplemente facilitar los materiales sobre los que se han basado las consideraciones expuestas.

La primera parte del trabajo pretende ser una retrospectiva del Estado, se centra en el papel del Estado tanto en la teoría como en la práctica, y así, en base a la prueba empírica nos remitimos a la explicación teórica. Y en esta nueva configuración de la relación Estado-sociedad, encontramos una interrelación entre supuestos anteriormente considerados casi opuestos: política-economía; público-privado; poder-autonomía. En esa misma medida las estructuras, procedimientos y legitimación del Estado, el gobierno y la administración han debido modificarse.

En el Estado liberal de derecho el principio básico era la no intervención del Estado en la vida privada y la protección jurídica de los ciudadanos (igualdad jurídica). Recordando las tesis marxistas de apropiación de los medios de producción y con ello la conformación de una sociedad en capitalistas y asalariados; se encuentran una sociedad desprotegida frente a la economía de mercado. por tanto, el Estado se ve en la necesidad de intervenir a fin de aminorar la desigualdad social versus igualdad jurídica en la búsqueda de la equidad. Aparece el Estado de bienestar.

En esta primera parte fue el *Diccionario de política* de Norberto Bobbio, México, Siglo XXI con su definición y explicación del Estado contemporáneo, quien dio la pauta a la investigación, complementándose con Manuel García Pelayo. *El Estado social y sus implicaciones*. Cuadernos de Humanidades no. 1, México, UNAM, 1975. Un ensayo que rescata las transformaciones del Estado en el contexto del poscapitalismo y la posindustrialización. Rescata las principales premisas y estructuras del Estado de bienestar con referencia al ambiente político, social y económico en especial, hasta llegar a una teoría general del Estado social. Wolfgang Abendroth, Ernst Fortshoff y Karl Doering. *El Estado social*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales. Es una valiosa fuente para quien se interese en la problemática de la preservación de las libertades individuales ante las sociales, es decir, la garantía de un Estado social de derecho, que en la medida en que permite la participación de grupos en sus procedimientos y organizaciones él mismo queda inmiscuido. La conciliación de los derechos individuales con los sociales. Por su parte Federico Reyes Heróles. *Ensayos sobre los fundamentos políticos del Estado contemporáneo*. Serie Estudios, México, UNAM, 1989. En este trabajo el autor se adentra en la transformación del conocimiento y sus consecuencias con el fin de comprender la realidad: "Tan rico y bello es el mundo del pensamiento y tan compleja la sociedad contemporánea que dedicarse al estudio, reflexión y explicación de lo dicho, es hoy, una profesión muy entretenida". A partir de la correspondencia teórico-fáctica se encuentra la cambiante y compleja realidad de los nuevos fundamentos políticos que a nivel real tiene el Estado contemporáneo. Ricardo Uvalle. *La teoría de la razón de Estado y de la administración pública*. México, Plaza y Valdés, 1993. Estas primeras

referencias bibliográficas obedecen al estudio de los orígenes y antecedentes del Estado de bienestar. El desarrollo del mismo se ubica en el capitalismo tardío y con ello se abarca la debilidad de los mecanismos institucionales en el resurgir de una vida pública autónoma. Así pues, las lecturas anteriores son el origen y los fundamentos del Estado de bienestar, los cuales a su vez, engendraron dudas por conocer el funcionamiento en la práctica de éste último. Heinz Rudolf Sonntag. *El Estado en el capitalismo contemporáneo*. México, Siglo XXI, 1979. Niklas Luhmann. *Teoría política en el Estado de bienestar*. Madrid, Alianza, 1993. Luhmann realiza un estudio del Estado de bienestar en alusión a que este como parte y sistema en sí tiene que estar en constante referencia con su entorno, sobretodo con el sistema político; “como desbordamiento del Estado por la política” concluyendo que la solución más viable es el arribo a una política democrática. Jürgen Habermas. *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*. Buenos Aires, Amorrurtu, 1986. Claus Offe. *Contradicciones en el Estado de bienestar*. México, Alianza, 1990. Aquí, Offe ya nos adentra en la crisis del Estado de bienestar, las contradicciones entre teoría y práctica; la crisis ya no puede ser sostenida y superada por el mismo Estado, en consecuencia, Este ha dejado de ser la solución viable ante los nuevos problemas económicos, sociales y políticos de un mundo plural, global y posmoderno. Nos detenemos e investigamos: ¿porqué posmoderno?: Jean Lyotard. *La posmodernidad*. México, Gedisa, 1991. Antony Giddens. *Consecuencias de la modernidad*. Madrid, Alianza, 1993. La modernidad como un proyecto inacabado nacido en el siglo de las Luces en Europa: inacabado porque todo nuevo fenómeno se inserta en la realidad. en una era a la que habrán de responder las ciencias sociales y que trasciende la misma modernidad, encontramos la posmodernidad como un

- modo distinto y prospectivo del análisis de los fenómenos asociados a las nuevas realidades, así “ la posmodernidad será comprender según la paradoja del futuro (post) y anterior (modo).

Retomamos las causas y consecuencias de la crisis del Estado de bienestar: James O'Connor. *La crisis fiscal del Estado*. Barcelona, Península. La incapacidad del Estado por mantener un equilibrio entre ingresos y egresos se hace evidente cuando el sector estatal crece en demasía acaparando los espacios del sector privado y social, provocando un desequilibrio que pone en tela de juicio su función legitimadora obligándolo a recurrir a programas de asistencia social en virtud de que el crecimiento del capital beneficia a unos cuantos a expensas del deterioro de la situación de otros. “Se trata con urgencia de acallar el desorden civil. Hay que atender tales pobreza por razones de legitimación para no perder apoyos”. Ramón Cotarelo. *Del Estado del bienestar al Estado del malestar*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986. Manuel Fraga. *La crisis del Estado*. Madrid, Aguilar, 1958. Ricardo Uvalle. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. México, IAPEM, 1994.

Ahora nos encontramos con las críticas al Estado de bienestar, lo que la literatura ha llamado “el cambio de modelo de desarrollo”. La ineficiencia de los resultados arrojados por el Estado dio cuenta que se excedió en sus límites, su penetración en la vida privada fue desmedida obstaculizando el desarrollo natural de la sociedad y no, armonizando las capacidades de está con las del Estado. Por otra parte, a nivel internacional el problema se centra en la reconfiguración de la economía mundial que dio paso a la globalización.

Los fundamentos y principios del Estado se tienen que reconceptualizar, ahora ahora cómo nos explicamos los referentes de Estado, gobierno, sociedad, mercado y administración pública en un contexto democrático, de economía abierta e integración de bloques, de pluralidad social, de ciencia y tecnología, de la mundialización del capital. La crítica de la izquierda y de los neoconservadores o neoliberales se centran en la interrelación del Estado político con la sociedad civil; habrá que volver al estatismo, a la política o al mercado, al liberalismo; las demandas sociales se canalizarán hacia las instancias gubernamentales burocráticas, o se podrán solucionar vía el mercado. Hoy, pareciera que lo más viable no es optar por una u otra, sino por buscar la legitimidad y eficiencia en ambas en la materialización del bien común.

Sobre el avance del crecimiento económico en una escala internacional y la nueva configuración de los factores de producción: Erich Fromm, et al. *La sociedad industrial contemporánea*. México, Siglo XXI, 1990. Chenery Hollis. "La reestructuración de la economía mundial". *El Trimestre Económico* no. 198, 1983. Así como también sobre la apertura económica: Leandro Arellano. "Estrategia de México ante el desarrollo económico mundial en un mundo globalizado". *Revista de Relaciones Internacionales* no. 63, 1994. México, FCPyS. Octavio Ianni. "Nacionalismo, regionalismo y globalización". *Estudios Latinoamericanos* no. 4, 1995. FCPyS.

Y, entonces, buscar nuevos criterios de actuación que concilien democracia (política) con las libertades económicas en el supuesto de un Estado de derecho y de la revitalización de la vida pública como eje

articulador de la actividad gubernamental, esto es, del proceso de toma de decisiones y de la concreción de resultados por parte de la administración pública. Es así, que buscamos nuevas fuentes al respecto: Claus Offe. *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid, Sistema, 1996. La influencia que ejercen estos nuevos movimientos y la necesidad del cambio de dirección de la actividad administrativa en lo que el autor clasifica como el paradigma viejo y nuevo de la política; identificando valores, actores, contenidos y modos de actuar en la búsqueda de justicia y bienestar. Umberto Cerroni. *Política*. México, Siglo XXI, 1986. Luis Aguilar. *El estudio de las políticas públicas* (estudio introductorio), México, Porrúa, 1992. Ives Meny y Jean-Claude Thoenig. *Las políticas públicas*. Barcelona, Ariel, 1992. John Keane. *La vida pública y el capitalismo tardío*. México, Alianza, 1992. Mancur Olson. *La lógica de la acción colectiva*. México, Limusa, 1992. Ricardo Uvalle. *Los nuevos derrotados...* op. cit. Ricardo Uvalle. *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. México, IAPEM, 1997. Luis Aguilar. *Política y racionalidad administrativa*. INAP, 1992. Luis Aguilar. "La administración pública y el público ciudadano" Senado de la República, 1997. Nora Rabotnikof. *El espacio público y la democracia moderna*. Colecc. Temas de la democracia, Serie Ensayos, no. 1, México, IFE, 1997. Nuria Cunill Gran. *Repensando lo público a través de la sociedad: nuevas formas de gestión pública y representación social*. CLAD, 1997.

Pero el cambio de criterios exige entonces, un nuevo funcionamiento de la gestión gubernamental en el respeto a la cosa pública y al poder del ciudadano. En esta perspectiva es importante el análisis de la nueva gestión

pública, esto es, que la administración pública recupere su esencia pública a fin de llevara cabo una gestión más eficiente de los bienes y servicios públicos ya sea por medios privados lucrativos o no, y, en este sentido, devolver a la ciudadanía sus espacios de actuación, aludiendo al mismo tiempo a un gobierno democrático que representa y haga más amplios los ámbitos de representación, participación y competencia. Al respecto las siguientes lecturas nos ayudarán en la investigación: Joan Subirats. "La administración pública como problema" documentación administrativa, Madrid, 1991. Luis Aguilar. "Los objetos de conocimiento de la administración pública". INAP, 1983. Ricardo Uvalle. *Las transformaciones...* op. cit. Roberto Avalos. "La crisis de la administración pública y su relación con la caída de los paradigmas". INAP, 1994. John Donahue. *La decisión de privatizar*. México, Paidós, 1991. E. Savas. *Privatización, la clave para un gobierno mejor*. México, Gernika, 1989. David Osborne. *Un nuevo modelo de gobierno*. México, Gernika, 1994. José Ayala. *Límites del mercado . Límites del estado*. México, INAP, 1992. Ricardo Uvalle. "La calidad de la administración pública moderna". Estudios Políticos no. 2, 1994, FCPyS. Paul Starr. El significado de la privatización en Sheila Kamermann. *La privatización y el estado benefactor*. México, FCE, 1993. Metcalfe y Richards. *La modernización de la gestión pública*. Madrid, MAP, 1989. Ernesto Carrillo Barroso. "La modernización de las administraciones públicas". Cambio político y gobernabilidad. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-CONACYT, 1992.

Importante en todo Estado es su régimen de gobierno. Actualmente ya todos los países decidieron optar por la democracia pues “es el menos malo”. En el contexto de nuestro análisis, la democracia nos brinda un amplio margen de maniobra en la vida ciudadana, reconoce derechos y obligaciones, oposición y apoyo. El gobierno democrático reconoce la complejidad y sentido de la vida pública y procura que el marco de libertades y derechos sea accesible a todos los ciudadanos. En la vida moderna los valores liberales y políticos dan un margen muy amplio para reclamar y demandar más libertad, participación y cooperación, por tanto, se busca desestatizar la vida ciudadana y poner fin al gobierno grande. En relación con el reclamo democrático: Robert Dahl. *la democracia y sus críticos*. Barcelona, Paidós, 1993. Robert Dahl. *Prefacio a la teoría democrática*. México, Gernika, 1987. Cornelius Castoriadis. “La democracia como procedimiento” *Crónica Legislativa* no. 8, 1996. José Rubio. “Democracia mínima”, *Doxa*, 1994. José Fernández. *La democracia como forma de gobierno*. México, IFE, 1995. Norberto Bobbio. *El futuro de la democracia*. México, FCE, 1994.

Finalmente buscamos enlazar las teorías con la realidad; cómo se entienden y se traducen en una realidad concreta; cómo se diseñan los programas en la solución de una necesidad sentida. En México, la ideología sigue permeando los programas, así que, lejos de discursos y retóricas nos interesa lo que se está haciendo y cuáles son los criterios, principios, técnicas y necesidades que se pretenden resolver.

Por lo que se refiere al contexto de México, los procedimientos y características del sistema político así como del cambio de modelo de

desarrollo: Roderic Ai Camp. *La política en México*. México, Siglo XXI, 1995. Lorenzo Meyer. *La segunda muerte de la revolución mexicana*. México, Cal y Arena, 1994. Jaime Cárdenas. *Transición política y reforma constitucional en México*. México, UNAM-IIIJ, 1996. Carlos Salinas. "Reformando al Estado", Nexos, 1990. Lorenzo Meyer. "El límite neoliberal", Nexos, 1991. Luis Aguilar. "La reforma por consenso", Diálogo y debate. Luis Aguilar. "las reformas mexicanas: hechos y agenda". El desafío neoliberal. Luis Aguilar. "Gestión gubernamental y reforma del estado" Cambio Político... op. cit. Luis Aguilar. "Reformas y retos de la administración pública mexicana". Foro Internacional, 1996. Octavio Rodríguez Araujo (coord). *Transiciones a la democracia*. México, La Jornada, 1996. Alberto Aziz Nassif. *México: una agenda para fin de siglo*. México, La Jornada, 1996. James Cypher. *Estado y capital en México*. México, Siglo XXI, 1992. Rolando Cordera. "Estado, crisis y privatización". Nueva sociedad no. 104, 1989. Luis Aguilar. "La silenciosa, heterodoxa reforma de la administración pública". INAP, 1996. Nora Lusting. *México. hacia la reconstrucción de una economía*. México, FCE, 1994. María del Carmen Pardo. *Teoría y práctica de la Administración pública en México..* México, INAP, 1992.