

24
2ej.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

POLITICAS PUBLICAS Y DISCURSO POLITICO:
EL SECTOR ENERGETICO EN MEXICO.

NOTAS COMPRESIVAS A LA ADMINISTRACION EN
LA SECRETARIA DE ENERGIA 1995-1997.

T E S I S
PARA OBTENER EL GRADO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA
(ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA)
P R E S E N T A :
EDGAR DAVID HEREDIA SANCHEZ

DIRECTOR DE TESIS: LIC. LUIS IGNACIO SAINZ CHAVEZ.



CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

27/11/90
1999.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO.

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES.

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN:
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
ESPECIALIDAD ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS Y DISCURSO POLÍTICO:
EL SECTOR ENERGÉTICO EN MÉXICO.**

**NOTAS COMPRENSIVAS A LA ADMINISTRACIÓN EN
LA SECRETARÍA DE ENERGÍA 1995-1997.**

SUSTENTANTE: Edgar David Heredia Sánchez.

DIRECTOR DE TESIS: Lic. Luis Ignacio Sáinz Chávez.

Ciudad Universitaria, D.F. 1999.

DEDICO ESTA TESIS A:

LA MUJER QUE MÁS SE HA SACRIFICADO POR MÍ,
LA MUJER JAMÁS ME DARÁ LA ESPALDA,
QUE ME DA SEGURIDAD Y CONFIANZA,
LA QUE MAS QUIERO,
LA MUJER QUE NUNCA ME NEGARÁ:
UN ABRAZO, UN BESO,
UN CONSEJO O SIMPLEMENTE UNA PALABRA DE ALIENTO
Y RECONFORTACIÓN.

ESA MUJER ME HA REGAÑADO,
ME HA PEGADO,
SE HA ESFORZADO POR MÍ,
HA SUFRIDO POR MÍ.
LO MÁS DOLOROSO HA LLORADO POR MÍ CULPA
Y MIS ACCIONES.

ESA MUJER ES MI MADRE.!!!

ESPERO QUE ESTE TRABAJO TE CAUSE ALEGRÍA
Y REPARE EN ALGO MIS FALTAS COMETIDAS EN ESTOS
AÑOS.

TAMBIÉN QUISIERA COMPARTIR ESTE TRABAJO CON:

MI PADRE QUE AUNQUE LEJOS, SIEMPRE ME HA
PROCURADO.

MIS HERMANOS RAÚL Y YAZMÍN, QUE HAN SOPORTADO MI
DICTATORIAL CARÁCTER Y MI DIFÍCIL FORMA DE SER,

A LA MUJER QUE ME ACOMPAÑA EN ESTE DURO TRÁNSITO
HACIA LA MADUREZ, QUE ME ENTIENDE,
ME APOYA, LA MUJER A QUIEN MÁS AMO Y DOY TODA MI
DEVOCIÓN: MIRJAM JUÁREZ

CONTIGO ESPERO QUE ME GUARDE UNA LARGA VIDA Y EL
COMPARTIR MACHISMOS MÁS MOMENTOS, YA QUE ERES UN
PILAR DE MI VIDA.

A AQUELLAS PERSONAS QUE AL MOMENTO DE RECORDAR
LOS DÍAS EN LA UNIVERSIDAD DE MANERA
IRREMEDIABLE, INELUDIBLE E INALTERABLE ME
VENDRÁN A LA MENTE; MIS AMIGOS:

MINERVA GARCÍA, JORGE MAGAÑA, ANGÉLICA MARTÍNEZ,
RAQUEE MONTES Y JESSY VEGA;
COMUNICÓLOGOS TODOS ELLOS.

A MIS COMPAÑEROS DE LA CARRERA:
ALFONSO BERNAL, ARMANDO HERNÁNDEZ, PAOLA
JUÁREZ, OMAR RODRÍGUEZ, HANS TORRES Y SOCORRO
MAYEN MI COMPAÑERA DEL SERVICIO SOCIAL.

MUY EN ESPECIAL A QUIEN NO SÓLO HA SIDO MI
COMPAÑERO, AMIGO, CONFIDENTE, CÓMPlice DE MÁS DE
UN PROYECTO; A EDUARDO ZIENTENO QUE RESULTA UNA
SUERTE DE HERMANO POR ADOPCIÓN.

A YADIRA GARCÍA, POR QUIEN REDESCRUBÍ EL AFECTO
ALEGRE DE UN ALMA SIN MALICIA, EL CARIÑO
ESPONTÁNEO Y SENCILLO DE UNA HIJA DE LA
NATURALEZA.

A NELSI TORRES POR ELLA MISMA Y POR QUE LAS
PALABRAS LIMITAN MIS SENTIMIENTOS HACIA ELLA Y LO
QUE ELLA ES Y SIGNIFICA PARA MÍ.

DICEN QUE LOS HOMBRES SOMOS INJUSTOS A LA HORA DE
REPARTIR NUESTROS AFECTOS:
NUESTROS PADRES NOS DAN LA VIDA,
NUESTROS HERMANOS Y AMIGOS NOS ACOMPAÑAN
EN ESE RECORRIDO.

NI TODO EL AFECTO, EL RESPETO Y LA GRATITUD,
ALCANZARÍAN PARA CORRESPONDER A LA GENEROSIDAD
DE LA CUAL HE SIDO BENEFICIADO LUIS IGNACIO. PORQUE
ES LA PERSONA DE LA QUE MÁS HE APRENDIDO, POR QUE
ME HA ENSEÑADO A CONOCER, POR QUE HA RESULTADO
SER UNA SUERTE DE VIRGILIO EN MI COMEDIA...
POR SER UN HOMBRE QUE SE DEDICA A FORMAR HOMBRES,
CON ÉTICA Y HONRADEZ, CON LA CONGRUENCIA DE LA
ACCIÓN Y LOS PRINCIPIOS EN LOS CUALES UNO CREE.

A DIOS POR LAS OPORTUNIDADES BRINDADAS.

A TODOS ELLOS QUE TENDRÁN UN LUGAR DENTRO DE MI
CORAZÓN.....

GRACIAS POR CREER EN MÍ.

Inf. III 9.

Dante Alighieri.

no escribo este documento para enseñanza de los hombres de inteligencia rápida y amplia mirada; frente a esos maestros, yo soy sólo un aprendiz; y les advierto por ello de antemano, que no esperen encontrar aquí otra cosa que lo que he tejido a partir de mis propios y toscos pensamientos, y que vale para la gente como yo.

John Locke.

ÍNDICE.

¿PARA QUÉ Y/O POR QUÉ ESCRIBO ESTA TESIS?.....	1
--	---

CAPÍTULO I

1. CONCEPTOS Y DISCIPLINAS EN TORNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	1
1.1 ESTADO.....	2
1.2 GOBIERNO.....	9
1.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.....	14
1.4 CIENCIA POLÍTICA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y CIENCIAS DE POLÍTICAS COMO DISCIPLINAS.....	18
1.5 EL CAMPO DE ACCIÓN DEL ESTADO: LA VIDA PÚBLICA Y LA VIDA PRIVADA.....	21
1.6 PROBLEMAS PÚBLICOS, AGENDA DE GOBIERNO Y AGENDA SISTÉMICA.....	28
1.7 POLÍTICAS PÚBLICAS.....	34
1.7.1 UN NUEVO INSTRUMENTO DE GOBIERNO: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	38
1.7.2 ETAPAS DEL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	43
1.7.2.1 LA HECHURA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	44
1.7.2.2 LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	46
1.7.2.3 LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....	48
1.7.3 CONSIDERACIONES EN TORNO AL ACCIONAR BAJO POLÍTICAS PÚBLICAS.....	50

CAPÍTULO II

2. SOBRE EL DISCURSO POLÍTICO.....	53
2.1 EL ESCENARIO DEL DISCURSO.....	54
2.2 PLATÓN Y LA RETÓRICA.....	56
2.3 LA RETÓRICA ARISTOTÉLICA.....	58
2.4 LA IRRUPCIÓN DEL DISCURSO.....	61
2.5 EL DISCURSO POLÍTICO COMO VOLUNTAD: LA RELACIÓN DISCURSO POLÍTICO-POLÍTICAS PÚBLICAS.....	65
2.5.1 EL ANÁLISIS PREDECISIONAL EN LAS POLÍTICAS.....	67
2.5.2 EL DISCURSO COMO ESPEJO DE LA ACCIÓN MEDIANTE POLÍTICAS PÚBLICAS.....	71
2.5.3 EL ANÁLISIS POSDECISIONAL DE LAS POLÍTICAS.....	74
2.5.4 EL DISCURSO COMO EXPRESIÓN DE LA VOLUNTAD.....	76

CAPÍTULO III

3. ESTADO, ECONOMÍA Y SECTOR ENERGÉTICO.....	79
3.1 INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA.....	80
3.2 EL NUEVO PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA.....	84
3.3 SECTOR ENERGÉTICO.....	89
3.4 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SECTOR ENERGÉTICO.....	92
3.4.1 EVOLUCIÓN ORGÁNICA DE LA SECRETARÍA DE ENERGÍA.....	95
3.4.2 SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y DESINCORPORACIÓN EN EL SECTOR ENERGÉTICO.....	100
3.5 ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE LA SECRETARÍA DE ENERGÍA.....	106
3.6 ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA SECRETARÍA DE ENERGÍA COMO DISCURSO.....	123
3.7 UN EJEMPLO DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN: LA RAMA DEL GAS NATURAL.....	132
3.7.1 UNA RADIOGRAFÍA DEL GAS NATURAL.....	134
3.7.2 RESERVAS, PRODUCCIÓN Y CONSUMO DEL GAS NATURAL.....	137
3.7.3 LAS POLÍTICAS DEL GAS NATURAL.....	138
CADA QUIEN BUSCÓ AQUELLO QUE LE AGRADÓ.....	148
FUENTES.....	161

ANEXO

¿PARA QUÉ Y/O POR QUÉ ESCRIBO ESTA TESIS?

...Cuando el verdugo le tocó la lotería sacó brillo a la herramienta e invitó a cerveza a las viudas de los ajusticiados no hay que ser rencorosos ya que nadie influye el reparto de la suerte o la desgracia Moloch es príncipe del país de las lágrimas es cierto y siembra el llanto por donde pasa pero Nibas el gran cómico, el gran farsante alegra las eternas horas de los condenados...

Camilo José Cela.

Más que un enfoque utilitarista o como parte de un mero trámite administrativo para obtener el grado de licenciado, la presente tesis tiene el objetivo de concluir una etapa de mi vida, la tesis se pretende como el resultado de cuatro años de instrucción y formación en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México. Dentro de la escuela pragmática norteamericana representada brillantemente por C.S. Pierce, William James y John Dewey reza el supuesto de que lo verdaderamente importante no es la causa primera que motiva las acciones, sino los efectos que guardan dichas acciones, es decir, la eficacia que contienen para allegarse de las metas planteadas, el esfuerzo que a continuación se desarrolla guarda dentro de sí, no la pretensión de aportar nuevos elementos al aparato cognitivo del lector, pero tampoco realizar una tesis que deje de lado una estructura teórica si no sólida si al menos fuerte y que tampoco desarrolle un análisis más bien irresponsable y ligero, sino el objetivo de la tesis es el de servir como referente, auxiliar y guía en la comprensión y/o entendimiento de las acciones gubernamentales llevadas a cabo en el caso del sector energético.

Se han elegido los temas de **Políticas Públicas** y **Discurso Político** como sustancia de la presente tesis, debido a la formación que como administrador público ha percibido el autor y el interés que ha desarrollado; primero por las nuevas directrices que ha tomado la administración pública en su concepción, funcionamiento y estructuración; debido en gran parte, también a los cambios que en el ámbito mundial se han sucedido por lo menos en los últimos 25 años. En segundo término se ha elegido el discurso político por el interés filosófico-político que encierra tratar un tema como el de la retórica, el arte de la persuasión dirían

los clásicos, que hoy en día es desplazado por la búsqueda de la certidumbre técnica que se ofrece para el tratamiento de los asuntos gubernamentales y públicos.

Sin encaminarse al menoscabo de uno o mostrar preferencia por otro, la tesis tiene la pretensión primero de ofrecer una cierta precisión en el rastreo del origen y evolución de conceptos como Estado, administración pública, lo público y lo privado, por citar algunos ejemplos; ya que en no pocas ocasiones el uso que se les da a estas palabras es incorrecto, no por ignorancia, sino por la dificultad de hablar de conceptos que por más sencillos que se muestren terminan por diluirse. Dicho rastreo no es ni por mucho exhaustivo, puede argüirse que es incompleto o que el enfoque no es el apropiado, sin embargo la selección que se realiza es la más sencilla y la que mejor se adapta a las necesidades del trabajo.

Todo lo anterior contextualizado a la situación que México atraviesa y orientado al caso específico del sector energético, ¿por qué el sector energético y no el sector social, de salud o educativo? La elección descansa en el enfoque o visión de lo importante que ha sido el sector de la energía para el desarrollo y crecimiento del Estado mexicano posrevolucionario, la condición que simboliza y tiene de sí como baluarte y garante de la soberanía nacional; además de las implicaciones, tanto positivas como negativas, que guarda hoy en día para la atención de responsabilidades sociales que el Estado parece haber dejado de lado, por una parte debido al cambio estructural y de concepción que se tiene hoy en día de los Estados-nacionales; y por otro lado, debido a la dificultad que se tiene para allegarse de los recursos necesarios para dar la mejor de las atenciones posibles, luego su eficiente asignación y por último su óptima utilización.

¿Cuáles son los problemas, circunstancias o situaciones a tratar? Bajo el título de **Políticas Públicas y Discurso Político: el Sector energético en México. Notas comprensivas a la Administración en la Secretaría de Energía 1995-1997**. Se pretende en un primer momento:

1. Identificar la existencia de algún tipo de relación entre una actividad de alto grado de especialización técnica como lo es el diseño de las políticas públicas y una actividad reflexiva, argumentativa y retórica como lo es el discurso político.
2. Establecer, así sea de manera preliminar cual es la naturaleza de la relación(es) existente(s), si es que la hay, entre la política pública y el discurso político, además de identificar y determinar como interactúan ambos.
3. Asimismo, determinar cuál y cómo es conveniente interrelacionar ambos procesos, de manera que, las acciones realizadas por la administración pública para la atención de los problemas públicos sean evaluados cabalmente por la opinión pública.

Vale la pena apuntar que, frente al auge que se ha desatado en nuestro país con respecto al estudio de las políticas públicas y la gerencia pública, todavía es mínima la literatura con un cierto rigor metodológico en el análisis de estos temas, y si bien esto se presenta como análisis de políticas públicas, los estudios referentes al sector energético bajo el enfoque de políticas públicas son escasos.

Por lo anterior se presenta en primer término un esfuerzo de ubicación conceptúa, para dar paso después a una recapitulación y análisis de las acciones realizadas en el sector energético y de manera particular en la rama del gas natural en el periodo 1995-1997, utilizando para ello los programas del Sector Energético, los reportes realizados por la Secretaría de Energía en dicho periodo además de los discursos que el titular del despacho pronunció para referirse, determinar y orientar el sentido de las acciones realizadas o a realizar, finalmente se observa y reflexiona, en la medida de las posibilidades, sobre la manera en que dichas acciones responden y ocurren dentro de una nueva concepción del Estado, el gobierno y el funcionamiento de la administración pública.

En este trabajo están muchas ideas de mis profesores de la licenciatura, ideas que, al calor de una clase o una discusión afloraban, de manera que si alguna idea está impresa en el presente trabajo y no tienen una referencia, ofrezco una disculpa por la omisión que no es intencional.

El autor agradece de sobre manera a Dios la oportunidad que le ofreció de estudiar en la Universidad Nacional Autónoma de México y todo lo que ello implicó, como el entrar en contacto con gente que apoyó y alimentó la idea de desarrollar una vocación autodidacta como complemento del conocimiento adquirido en el aula, aquellos individuos a los que poco otorgamos y nos preparan para enfrentarnos a la vida, nuestros profesores. Destacando el Director de la Tesis Lic. Luis Ignacio Sáinz, el Dr. Ricardo Uvalle, el Lic. Enrique Varas, el Lic. Sergio Colmenero, el Lic. Rafael Martínez, la Dra. Blanca Solares y el Lic. Juan Pablo Córdova; mención especial merecen el Lic. Gilberto Alvide y el Dr. Enrique Arriola, que aunque no fueron mis profesores formales, el conocimiento ofrecido es mas que formal. Del mismo se ofrece un reconocimiento al Lic. Rodolfo Soriano, quien colaboró invaluablemente con sus consejos y comentarios ha transformar un monstruo en un documento inteligible.

Asimismo, creo firmemente, que las ideas no tienen paternidad, son de quien las necesita, no de quien las concibe. Pertenecen al patrimonio del universo del saber, no se reducen a un individuo o institución, al final de cuentas el conocimiento tienen un objetivo colectivo: se genera para mejorar el desarrollo tanto individual como colectivo de la humanidad.

Edgar David Heredia Sánchez.

México, D.F. Marzo de 1999.

Hay textos que se escriben no para aprender de ellos, sino para demostrar que el autor sabía algo...

Goethe.

CAPÍTULO I

1. CONCEPTOS Y DISCIPLINAS EN TORNO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El estudio actual de la administración pública y la ciencia política está determinado por el eficientismo económico; se ha entronizado al número como el factor que refiera y determine ha tener mejores niveles de vida y alcanzar de esta forma los mejores niveles de desarrollo. Conduciendo esto a la prevaencia del medio sobre el fin, es decir, que será el medio el que determine el logro último, y no el fin el que determine el medio o los medios para lograr el objetivo determinado.

Las crisis teórica, política, ideológica y de concepción o interpretación de la realidad son factores que deben abordarse, motivar el rescate y posicionar de mejor manera los estudios sobre el Estado y aquello que refiera el organizador de la vida en sociedad; hoy día, el estudio del Estado se alimenta por un nuevo factor, el de la integración del mundo vía la economía, mediante la generación de zonas geográficas de intercambio comercial y económico que compiten entre sí, lo cual ha provocado la crisis del Estado-nación -tanto en su concepción como en su funcionalidad-, en el que prevalece la economía como el órgano regulador, no sólo de la dinámica y los ritmos económicos, sino como el factor que determina las relaciones entre los individuos y entre las naciones.

Esto, nos remite a revisar y repensar las funciones del Estado, su ámbito de competencias, su forma de intervenir en las dinámicas sociales y la reconstrucción de sus órganos operativos, el gobierno y la administración pública; los cuales han sido los mecanismos gracias a los cuales se ha desarrollado una colectividad determinada en un espacio y tiempo dado. Buscando la asignación eficiente, eficaz y equitativa de los recursos.

Ello obliga en un primer momento a ubicar en su justa dimensión las nociones de conceptos categóricos como: Estado, gobierno y administración pública, a fin de tener una comprensión más amplia y completa de la temática abordada en la tesis:

"el conocimiento de las cosas no debe de investigarse a partir de sus nombres. No, ellas deben de ser estudiadas e investigadas en sí mismas" (Platón, 1991, p.439)

1.1 ESTADO

Un fantasma sin cabeza.

René Daumal.

Se oculta al mostrarse; en sus disfraces encontramos sus razones. Es una representación ante todo, un signo que trasciende sus referentes. La verdad de lo real es su vigencia, supuesta maquinaria que surge de improviso y desaparece sigilosamente, irrumpe con violencia y se desvanece entre brumas

Luis Sáinz.

Pocos son los términos y las palabras de tan difícil definición y conceptualización como lo es el Estado; en lo general, se ha tratado de definir al Estado como una organización jurídico-política de carácter coercitivo de una determinada comunidad. La palabra *Estado* como tal, la debemos al florentino Nicolás Maquiavelo que en su obra más representativa, *El Príncipe* (1513) la refiere como la concebimos en su noción moderna, es decir, como Estado-nación; aunque desde los tiempos de la Hélade se tenía como referencia la palabra *polis*, la cual significa Ciudad-Estado.

Dentro de las muchas nociones y conceptos que existen de lo que es el Estado, podemos distinguir tres líneas fundamentales: la concepción organicista, por la cual se explica al:

"Estado, como una organización independientemente y anterior a los individuos; la concepción atomista o contractual, mediante la cual el Estado, es explicado como el resultado de un contrato o convenio que los hombres realizan para vivir en armonía y protegerse, mejor tanto de ellos mismos como de la acción de la naturaleza; y la tercera concepción la formalista, según la cual el Estado, es una organización jurídica" (Abbagnano, 1963, 448 ss)

Sin embargo, conforme pasa el tiempo y el pensamiento se desarrolla han surgido distintas concepciones de lo que es el Estado, resultando esto en que cada uno tienen una visión de lo que es y/o debería ser el Estado; es entonces que encontraremos tantas definiciones de Estado como cuantos pensadores de la política, la teoría política y/o la ciencia política refiramos: nociones las cuales

estarán definidas en tanto la posición que guarden con respecto al mismo -el Estado-, su relación con él y la formación cultural de los individuos.

Brevemente y de manera general explicaré los tres derroteros -que Abbagnano decide que marcan las definiciones de Estado-, mediante las cuales se explica y se define al Estado.

"La organicista remite a una relación analógica del Estado y un organismo viviente, un ser o ente mitad hombre mitad toro, un Minotauro o un Leviatán, que cuando en su mismidad es aceptado y legitimado mediante la razón y por la razón es como actúa, es Leviatán; pero en su alteridad misma al ser cuestionado o enfrentado por aquellos que no coinciden con sus decisiones, es la coacción o lo coercitivo mediante el cual actúa, sin pensar arrasa a quien lo enfrenta, lo cual es conocido como un Minotauro" (Sáinz, 1997, p.31)

Los clásicos griegos definían y concebían al Estado;

"como un hombre, en el cual cada una de sus partes se hacían más evidentes, una totalidad que no era posible explicar por sus partes de manera específica, sino en tanto la totalidad o la unidad que en conjunto referían a un símil, por lo cual todo individuo encontraba en el Estado la forma por la cual convenía, convivía y obtenía los mínimos de bienestar para su desarrollo, y quien no los concibiera así o era un dios o era una bestia, por lo cual todo individuo integrado a un Estado estaba definido y orientado en sus conductas y acciones por el mismo Estado, lo cual de manera más radical y extrema sería definida por Hegel, como que el Estado es el lugar donde Dios se inmerge en la vida terrenal, ya que su fundamento es la razón, por ende es su poder y este se refleja en tanto su acción o su voluntad. lo que define al Estado como un dios en el mundo, mediante la cual el Estado define al hombre como un ser individual y racional, así lo que es y lo que tienen se lo debe al Estado y mediante lo use dentro de él y para su bien tienen sentido su acción y aunque Hegel pueda o no pueda exagerar al equiparar a Dios con el Estado, lo cierto que si bien el Estado no es un órgano con origen divino, el Estado tienen una razón de ser trascendente al mismo hombre y así mismo, ya que el poder de la razón que es el elemento con el que actúa el Estado" (Abbagnano, 448 ss)

Es decir, el Estado, es el elemento gracias al cual el hombre logrará la virtud y la felicidad o bienestar absoluto, llegando así al fin de la historia.

Para los atomistas o contractualistas, el Estado;

"es un ente de origen de un conjunto de hombres, aunque este en sí mismo no contenga las mismas características de quienes lo han creado, pero lo cual al mismo tiempo nos define que el Estado no tienen más poder y autoridad (entendida esta como la relación de beneficencia que se establece entre el uso del poder y la libertad, entendida esta última a su vez, como el uso recto de la razón humana) que le ha sido conferido por los hombres, por lo cual el Estado no define y ni determina a los individuos, sino solamente dentro de los límites del pacto o contrato bajo el cual fue concebido el mismo Estado" (Abbagnano, 448 ss)

Aun cuando dentro de este mismo derrotero se encuentren posiciones tan disímolas como las del ginebrino Rousseau, donde presupone e iguala

"la voluntad general como la voluntad de todos, en tanto ésta, se ubica y se orienta al bienestar general; la de Hobbes como la necesidad de depositar la soberanía de cada individuo en un órgano mayor que administre dicha soberanía para el bienestar de todos, en

tanto el estado natural que guarda el hombre, que es el estado de guerra, es decir, el hombre guarda dentro de sí una predisposición mayor al conflicto que a la armonía; o la de Locke que se caracteriza por definir al Estado como un órgano de gobierno y autoridad mediante la cual los ciudadanos depositan en el Estado su destino, entendido como bienestar, en donde no se concentre en un sólo individuo todo el poder del Estado" (Abbagnano, 448 ss)

Pero independientemente de la voluntad general o la bondad de los hombres, su estado de guerra o la delegación en un ente colegiado de las facultades de la ciudadanía, el ciudadano es el que crea al Estado para lograr de mejor manera la satisfacción de sus necesidades.

La tercera definición del Estado, es una concepción más moderna, la cual hace a un lado el aspecto sociológico de la convivencia del hombre, es decir el reconocimiento de una realidad social, la cual ha sido cosificada al máximo por esta tercera línea del pensamiento político del hombre moderno, en donde se define:

"Estado como un ente compuesto por tres elementos: la soberanía o poder preponderante superior sobre los otros dos elementos componentes del Estado, que son el pueblo, es decir los sujetos de acción del poder preponderante y de un territorio que es el lugar físico y determinado donde este Estado aplica o tienen validez la aplicación del poder supremo bajo el cual ha sido dotado" (Abbagnano, 448 ss)

Sin embargo, esta definición es demasiado formal al hacer a un lado el aspecto sociológico y político de una comunidad, en tanto que si bien lo jurídico es un elemento regulador de las relaciones del hombre; este mismo ordenamiento o normatividad jurídica es resultado del convenio establecido entre los individuos para convivir; es decir, es resultado de un acto deliberativo mediante el cual los individuos discuten lo que es mejor, administran sus diferencias y llegan a un consenso para su convivencia armónica, es decir;

"lo jurídico es un acto resultante de una acción política, por lo cual lo jurídico si bien hace posible y materializa los hechos políticos, esto no supone una sujeción de la política al derecho, sino de éste a aquel, en tanto lo jurídico es resultado y manifestación de lo político" (Heller, 1979, p.135)

Como vemos, definir al Estado es una labor que remite por fuerza a la historia del pensamiento político, que no es objeto de este trabajo, ya que supondría un documento adicional, muy aparte de los intereses y metas de la presente tesis; por lo cual solamente me abocaré a definir y esbozar tres de las distintas concepciones de lo que es y/o de lo que debería hacer y ser el Estado, la

concepción de Immanuel Kant, la de Karl Popper, antecediendo únicamente de manera combinada lo que refieren Theodore Wisengrund Adorno y Baruch de Spinoza a lo que lingüísticamente refiere el concepto Estado.

Lingüísticamente, Estado es una palabra polisémica, como diría Adorno, es una palabra que trata de decir todo con su simple evocación, pero que termina por decir nada, por evaporarse; en tanto trata de explicarse por sí, para sí y a sí mismo; es decir, es un concepto que en sí mismo escapa a su concepción, que se escurre y termina por diluirse en su simple enunciación y nombramiento, lo cual nos remite a lo que Spinoza define, que:

"el Estado pertenece al conjunto de palabras, las cuales carecen de sustancia, es decir que para afirmarse o conceptualizarse tienen que hacer referencia a lo otro, es decir aquello que es ajeno a su propia naturaleza y que al remitirnos a lo otro, esto otro tiene una naturaleza propia que en el mayor de los casos, nada tiene que ver con el concepto en un primer momento referido" (Spinoza, 1958, p.5)

Para mayor claridad, Estado es una palabra que carecen de sentido propio y que para disfrazar esta carencia se remite a lo externo, siendo esto ejemplo preciso de la carencia principal de las ciencias sociales, que es una terminología clara, certera, verdadera eficiente y única; generando esto una cantidad muy importante de errores lingüísticos que degeneran y mutan el conocimiento, ya que se utilizan de manera discrecional; utilizándose esta terminología en lo más alto de la metafísica, en lo etéreo, lo incierto y lo ambiguo.

La infertilidad del pensamiento y la erosión de la imaginación, presuponen que las ideas ya no sean el elemento mediante el cual el hombre se desarrolle y complete su ciclo de vida; sino que únicamente se dedique a la reproducción o repetición de modelos y estereotipos ya establecidos, que han sido entronizados por la falta, escasez e incapacidad para construir modelos propios y originales ha definirse en el mundo moderno; afirmándose que la modernidad ha fracasado y su postulado de homogeneización ha debilitado el espíritu fértil de la imaginación humana.

Esto ayudado en gran medida por la importancia y la falta de una regulación adecuada sobre los nuevos dioses, los medios de comunicación; lo que Sartori define como la suplantación del **homo sapiens** por el **homo videns**,

un hombre que antes de razonar por sí, reproduce lo que los medios de comunicación difunden, sin antes cuestionarlo o colocarlo bajo la luz de la reflexión.

Escapando de esta concepción, se encuentra quizá la que a mi gusto es la concepción más clara de lo que es el Estado, la otorgada al conocimiento filosófico-político por Immanuel Kant, quien define al Estado:

"como el órgano objetivo mediante el cual el orden jurídico establecido se transforma en un orden objetivo de conducta y convivencia, es decir la razón de ser del Derecho es el Estado, la propia existencia de este define la conveniencia de aquel, entendiéndose por orden jurídico el orden establecido para que el arbitro de uno conviva en armonía con el arbitro de los demás" (Kant, 1997, p. 46)

Es decir, el Estado tiene como primordial tarea el respeto de la libertad y el establecimiento de un Estado de Derecho, donde la ley sea el regulador de las relaciones entre el Estado y la sociedad, y de la sociedad consigo misma; Kant agrega:

"la felicidad o el bienestar de los individuos, no puede ser el eje de la razón de ser del Estado, ya que el individuo puede lograr la felicidad y la armonía de manera más eficaz y eficiente en su estado natural" (Kant, p.47)

En el cual Kant coincide con Hobbes sobre la naturaleza humana, discrepando de su maestro Rousseau.

Esto es explicable desde el punto de vista en que el hombre sobrepone su libre albedrío por encima de su condición gregaria, y su condición natural de buscar las mejores condiciones de vida y desarrollo, por lo cual la búsqueda y logro de un Estado de derecho en Kant, no es la sobreposición formalista que Kelsen denota y coloca por encima de todas las anteriores líneas sociológicas del pensamiento político y más aun posteriores a él; en Kant por una parte si bien hay un inclinación por la juridicidad y la legalidad del comportamiento, conducción y conducta propia del hombre y del Estado, esta no se sustenta en una disquisición del orden eminentemente jurídico, sino en decisiones del orden filosófico y más aun político, cuando afirma que:

"el Estado al sujetar su acción al bienestar o estado de felicidad sujeta la voluntad del pueblo a la decisión del príncipe, en tanto esta decisión hace de la voluntad del pueblo un patrimonio exclusivo y monopólico del príncipe lo cual lo exime de responsabilidad y juicio en sus actos" (Kant, p.48)

Ya que esas decisiones y juicios están tomados en nombre de la voluntad del pueblo, es decir hay apropiamiento y uso despótico del poder en tanto se otorga a un sólo individuo toda la responsabilidad y la decisión de definir el destino de miles.

En términos más claros el príncipe se apropia de la voluntad del pueblo para definir como mejor le plazca y en tanto a él le parezca qué es lo mejor, aunque esto no lo sea de manera, que el príncipe por lo tanto no es infalible, por lo tanto puede equivocarse; esto no es injusto, lo injusto es que crea que jamás se equivoca, si existe algo peor que la mentira o la obstinación, la obstinación es contrario a la sabiduría, ya que:

"existen siempre individuos que están en el sueño dogmático, es decir que independientemente de que se les indique están mal en su concepción e interpretación, estos prefieren seguir en la estructura errónea bajo la cual se han formado y construido a sí mismos y que ajenos a esta estructura les es imposible identificarse" (O'Gorman, 1958, p.37)

Por lo cual la obstinación se convierte en algo peor que la mentira, ya que la mentira si bien tiene la utilidad de esconder los verdaderos motivos de la acción y razón humana, puede evitar en el menor de los casos provocar dolor o sufrimiento, en cambio la obstinación provoca dolor y sufrimiento creyendo firme e inobjetablemente que se está causando un bien, es decir, se crea una condición autista en donde se vive para uno mismo, creyendo que de esta forma se logra lo mejor para todos; y en el caso del Estado, cuya sustancia es la deliberación, y la razón el principio de su acción, ni la mentira ni la obstinación tienen cabida, sólo la responsabilidad y no la simulación o la imagen construida en la máscara del poder; sino la construida y armada bajo el conocimiento de lo que es y de lo que hace, aquí el deber ser no tiene cabida, sino el ser mismo, lo hecho; ya que ni lo no hecho puede referirse en tanto sólo es para prever y proyectar un futuro realizable o deseado. Siendo de la política su elemento el tiempo y su acción la oportunidad.

Aquello que puede ser, sin embargo, no sabemos de qué manera será, ahí es donde el destino y el azar se conjugan, donde antes que anteponerse se complementan aquello que será, pero ignoramos como será; entonces aun

cuando se acepte la idea de un destino, de una idea o voluntad que nos trasciende; está en el hombre y, por ende, en el Estado la idea de modificar y moldear ese objetivo realizado en un tiempo futuro que nos empeñamos en lograr o en otro caso, en no lograr.

De esta manera, Kant al mismo tiempo lanza una diatriba más que sólida y convincente de los errores de la democracia, que hoy día es más que aludida e invocada para solucionar los problemas del Estado, creyendo erróneamente que la democracia por sí, solucionará los problemas de la Nación, hay que repensar que esta democracia no es acompañada de un proyecto de país que en nuestro caso hoy es inexistente, la democracia fracasará y podrá dar lugar a regímenes políticos en los que la libertad será más acotada.

Por su parte Karl Popper, el brillante liberal vienés, afirma que la humanidad se ha pasado más de 25 siglos tratando de definir una mínima terminología para discernir sobre las cuestiones sociales, políticas y humanísticas, un ejemplo de ello es el concepto Estado, en su clásico **La sociedad abierta y sus enemigos**, afirma:

"el gran fracaso de las ciencias sociales estriba en que nos hemos pasado discutiendo la terminología bajo la cual se estructurarían las ciencias sociales y cuales serían los criterios rectores de la discusión y el discernimiento" (Popper, 1994, p.315)

Popper, afirma:

"la palabra Estado es un concepto que por sí no puede ser explicado y/o entendido, tiene que ser comprendido por lo que es, por lo que refiere y por lo que representa, (él -Popper- cree que el Estado es una concepción tan antigua y como errónea), que en afán en definir lo que es el Estado a partir de sus tareas, poco o nada se ha hecho por que el Estado se articule y estructure para realmente cumplir con las tareas por y para las cuales ha sido creado" (Popper, p.325)

De manera que, Popper afirma que hemos perdido más de 25 siglos tratando de definir que es el Estado y cual es su razón de ser, en vez de dedicar esos 25 siglos a generar los mecanismos e instrumentos adecuados y eficientes bajo los cuales las acciones del Estado serían más eficientes y eficaces, redundando en un mayor bienestar de la colectividad, cuando es la felicidad el pilar bajo el cual se estructura la justificación del Estado aunque, como ya hemos visto anteriormente, es la libertad el eje de la acción del Estado.

Lo cual nos explicaría que debemos orientar nuestra razón a la acción y a la praxis, a la inventiva, a la imaginación actuante; al mismo tiempo que aunamos la argumentación y la retórica al desarrollo del individuo, entendiendo esto último no como el ejercicio discursivo hueco y vacío, sino como un discurso deliberativo, argumentativo y con objetivos de convencimiento racional tal y como lo entendía el Aristóteles; siendo que el ejercicio discursivo debe orientarse al convencimiento de la acción.

Coincidiría con el pensamiento de Popper, en tanto la necesidad de reorientar a las ciencias sociales y en especial a la ciencia política hacia una actitud y aptitud más creativa y generativa de instrumentos para lograr los fines de bien común, respeto a la libertad, emancipación del capital y protección del mismo, así como de justicia y equidad entre los integrantes del Estado; sin embargo, creo que no se descartaría la generación de nuevas ideas y líneas de pensamiento, en tanto estos fenómenos de interpretación y explicación de la realidad, sobre todo en una época de crisis de valores, de crisis de ideologías habría que reorientarlos a una función más instrumental y explicativa de los sucesos, y no únicamente como un dogma bajo el cual se desarrollaron; apoyando la propuesta del vienés, en tanto desterrar y expulsar del pensamiento político la idea nigromantesca de la predicción del futuro; antes que preocuparnos por anticipar estos sucesos inciertos y anticiparnos a ellos, debemos de preocuparnos por lo que estamos haciendo, debemos de construir el futuro en la acción del presente, del ahora y del hoy.

1.2 GOBIERNO

No existe tarea mas esquizofrénica que la de tratar de definir conceptos y categorías que por su propia naturaleza es indefectible homogeneizarlas.

Sir Karl Popper.

Definir al Estado ha sido una tarea inagotable y vasta por consecuencia, como ya hemos visto, Estado es una categoría que por sí mismas no es

explicable; del mismo modo, gobierno es una palabra que para aclararse y hacerse inteligible debe hacer referencia a lo otro.

Si bien los clásicos entendían al gobierno como un sinónimo del Estado; es hasta Jean Bodin cuando se diferencia al gobierno del Estado.

Bodin, entiende al:

"gobierno como el órgano mediante el cual se hace uso del poder conferido al mandatario, entendiéndose en este al Estado" (Bonnin, 1993, p.53)

Entonces definimos al gobierno, como una materialización del Estado, es decir, una representación, un símbolo, un emblema del poder del Estado; al gobierno le otorgamos una carga simbólica bajo la cual materializará y personificará algo que es intangible, como lo es el Estado.

Quizá en los marxistas-leninistas encontramos la definición más clara de lo que es:

"gobierno, como el órgano material del Estado bajo el cual y fundamentado en los principios de autoridad y ejecución de la ley se encarga de cumplir con los objetivos y fines del Estado, que son la emancipación y protección del capital" (Lenin, 1993, p.76)

Es decir, el gobierno es un operador del Estado, se encarga de ejecutar de la mejor manera posible el respeto a las normas jurídicas y el correcto uso de la libertad, manejando bajo los principios de racionalidad, eficacia y eficiencia los recursos y medios que el Estado se procura para la consecución de los objetivos establecidos; es por eso que en los Estados modernos a pesar de las diferencias geográficas, culturales y estructurales que puedan tener los objetivos que persiguen son los mismos (bien común, libertad, etc.) al igual que las obligaciones y los derechos; lo que cambia es la manera en el gobierno opera para hacer factibles dichas disposiciones.

Es decir, el gobierno se permea de los paradigmas e ideologías que los individuos responsables del gobierno guardan para sí; entendiéndose esto como un conjunto de normas y costumbres que la autoridad impone a los gobernados y bajo la cual se intenta explicar a la realidad, aunque dicha tarea nunca lograra realizarse de manera objetiva.

Entonces el gobierno, al estar determinado por una forma de concebir la realidad, actúa bajo esta concepción y entendimiento particular; buscando de esta

forma la mejor consecución de sus objetivos, en tanto es brazo ejecutor del Estado y cuerpo deliberador de las necesidades de la sociedad.

Popper, enfatiza:

"gobierno es el conjunto de instituciones y reglas que hacen posible la certidumbre y el buen desarrollo del ambiente político y la estabilidad social, en tanto entendemos a las instituciones como el conjunto de reglas que se encargan clarificar y dar certidumbre al desarrollo de lo político" (Popper, p.155)

Entonces, entendemos al gobierno como el conjunto de personas e instituciones que determinan la orientación de la colectividad; siendo que el poder del gobierno esta naturalmente asociado a la noción de Estado. Por lo cual se entiende como gobernantes al conjunto de personas que gobiernan el Estado, y al máximo detentor de este poder mandatario, siendo la acepción de este término el que ejecuta el mandato y no significa el que manda, como se cree actualmente; y se entiende por mandante a aquel que decide y ordena, y gobernados al conjunto de personas que se sujetan al poder de una área determinada.

"Una acepción más moderna, es la cual no sólo se identifica al gobierno como el conjunto de personas que deciden la orientación de la colectividad, sino que también son el conjunto de instituciones que ordenan el poder político" (Matteucci, 1983, 455 ss)

De modo que, el Estado se encarga de ordenar políticamente a la sociedad bajo los términos del régimen político, como:

"una abstracción real, la cual se refleja en las relaciones que sostienen entre sí los distintos grupos sociales que conforman un todo colectivo" (Salama, 1979, p.45)

Las labores del gobierno son: la definición de la orientación política del Estado y la sociedad, siendo su operador o elemento que se encarga de lograr la orientación política y social, la administración pública.

Podemos anticipar por lo escrito anteriormente que la palabra gobierno necesariamente se asocia la noción de Estado, en tanto participa más que activamente en la estructuración del mismo y que además el:

"gobierno es el medio mediante el cual se asegura la cohesión, la sana convivencia y desarrollo de la colectividad mediante la aplicación de las leyes o reglas acordadas para la preservación de la armonía" (Matteucci, 455 ss)

Es decir, en términos weberianos:

"Estado es el detentor legítimo del uso de la violencia física, es el gobierno el medio a través del cual el Estado se encarga de que dicha potestad sea cumplida" (Weber, 1963, p.1056)

Sin embargo, esta misma función de mantener unida, dar seguridad y establecer los medios básicos mediante los cuales una sociedad y sus individuos constituyentes se procuren los insumos básicos para poder desarrollarse, produce que se den tantos tipos de gobierno como necesidades y prioridades se establezca un Estado y su gobierno para atender a la comunidad, descansando su razón de ser en la efectividad y la eficiencia con la cual se atiendan las necesidades sociales, con lo cual su legitimidad se funda en los principios e instrumentos político-administrativos para atender a la sociedad, antes que en el consenso, en la fuerza o en la norma recordando que:

"si bien la ley es el medio mediante el cual se busca atemperar y acotar el ejercicio del poder público, contrario a lo que se cree de que la ley siempre se encuentra un tanto desfasada de las dinámicas sociales, son estas dinámicas sociales las que afanosamente buscan adquirir forma jurídica" (Escalante, 1986, p.36)

Es decir, que el objeto de la ley no es la regulación de las relaciones sociales en sí mismas, sino que la ley es el objetivo de las relaciones sociales, en tanto la ley valida su desarrollo, se funda en la capacidad:

"que tenga el Estado -por ende el gobierno-, en atender a la sociedad a través del ejercicio diario poder y uso que le da al mismo, además del mejoramiento de los servicios que ofrece para atender a la colectividad" (Kilksberg, 1994)

Distintas son las formas de atender estas necesidades, como distintos son los pueblos y las mismas necesidades, además de ser distintas las formas de concebir las dinámicas de la colectividad y la organización política, institucional y administrativa. Aristóteles definía: *"que existían tantas constituciones -entiéndase para este caso formas de gobernar, dirigir y organizar a una sociedad-, como pueblos -entiéndase por pueblo polis, Ciudad-Estado- en el mundo, del cual no había que escoger la mejor sino la más adecuada para controlar las dinámicas de la sociedad" (Aristóteles, 1996, 189)*

Ya desde entonces el estagirita enunciaba que no únicamente valía imitar o copiar la mejor y más justa forma de gobernar y organizar políticamente a una sociedad, sino que debía de tomarse en cuenta las características propias de la sociedad como ideología, idiosincrasia, cultura, religión, etcétera, para que dicha forma de gobierno no naufragase; sino que esta forma de gobierno se adapte a la

sociedad y no ésta a aquella, por lo cual la importación de dogmas, corrientes del pensamiento y formas de organización no basta por sí misma, se requiere de una amplitud en la visión y sensibilidad para identificar no sólo lo que el pueblo quiere, sino ¿cómo se requiere? y ¿cuál es la forma más adecuada para lograrlo?, por lo cual es lo que existe lo que debe marcar el destino y definir la forma en que se alcanzará, siendo la administración pública el órgano encargado de instrumentar las tareas del gobierno y operar bajo principios de eficiencia y eficacia en el manejo de los recursos disponibles y los mecanismos establecidos para hacer un uso correcto de dichos recursos.

Aristóteles, decidió que estas formas de gobierno se podían clasificar en:

"tres formas puras y tres formas impuras: Monarquía, Aristocracia y República, a las cuales les correspondía la Tiranía, la Plutocracia u Oligarquía y la Democracia" (Aristóteles, p.176.)

Sin embargo si bien no queda del todo claro el método mediante el cual Aristóteles se basa para elaborar dicha definición, es decir, no convence el criterio cuantitativo de cuantos son los detentores del poder público, si uno en el caso de la monarquía o varios y la mayoría en el caso de la aristocracia y la democracia respectivamente o sus perversiones; no necesariamente es mala una forma de gobierno monárquico o es mejor la república -que no la democracia- que la aristocracia, como se cree hoy, entonces al no satisfacernos el criterio cuantitativo,

"tenemos que asistir e invocar el criterio cualitativo, es decir, ¿cómo y para qué se hace uso el ejercicio del poder público delegado?, si este poder se utiliza para el beneficio propio o de los gobernados, es decir para procurar el bienestar de la colectividad o para procurar la satisfacción de las necesidades individuales o de grupo" (Alvide, 1996, p.65)

Es decir tenemos que evaluar la efectividad alcanzada, si se ha logrado y como se ha logrado alcanzar el objetivo planteado, de modo que gobierno en síntesis es:

"junto con el Estado los medios mediante los cuales se garantiza la realización de los individuos y de la sociedad en su conjunto...es el medio por el cual se buscan las capacidades de dirección en beneficio del bien común...es dar rumbo a la heterogeneidad de la vida civil...es capacidad de dirección, de organización y de integración de las voluntades particulares en un mismo sentido" (Uvalle, 1992, p.14-16)

1.3 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El gobierno forma la administración pública, pero la administración pública sostiene al gobierno.

Alejandro Olivan.

La noción de administración pública, al igual que los conceptos anteriormente mencionados, tienen una cantidad innumerable de explicaciones, dentro de las cuales se destacan, las que se refieren:

"al conjunto de actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público o común, dentro de una colectividad u ordenamiento estatal" (Matteucci, 76 y ss)

Por lo cual se le ha designado a la administración pública como la **"sombra del individuo"**.

La administración pública al mismo tiempo puede explicarse desde el punto de vista de sus actividades o como un órgano constitutivo del Estado:

"la primera se refiere a la actividad que tienen por objeto el gestionar las necesidades de interés general, realizando las actividades conducentes a su satisfacción y como órgano del Estado, la administración pública es la parte del Estado que se encarga de proveer los medios necesarios a la sociedad y sus integrantes para la satisfacción de sus necesidades" (Osorio, p.3)

Estos atributos nos permiten identificar a la administración pública como una organización concebida para asegurar la distribución y la coordinación de un trabajo para una finalidad colectiva, dentro de la cual al desarrollarse dicho trabajo y buscarse el cumplimiento del objetivo los individuos inmersos y no inmersos directamente, encuentran la forma de obtener los insumos necesarios para dar cumplimiento a sus aspiraciones particulares.

La administración pública para los individuos representa:

"una realidad organizativa, que aunque subordinada a las distintas estructuras políticas y al gobierno, es diferente de estas; teniendo dinámicas, procesos y procedimientos propios, por lo cual tienen facultades de decisión y mando éstas últimas en lo respectivo a la forma de lograr los objetivos anteriormente planteados" (Matteucci, 76 y ss)

Al surgir el Estado moderno, la libertad individual fue reivindicada como el valor social central y eje de la subordinación ciudadana a la autoridad: de tal forma que el individuo obedece a la autoridad para garantizar la mejor manera de disfrutar de su libertad, gracias a la organización de un orden público; es decir,

"el individuo celebra un contrato social, donde enajena parte de su libertad, en favor de una entidad que lo trasciende y se sitúa por encima de los individuos, asegurándose de mantener el orden, la paz y la tranquilidad social" (Rousseau, 1993, p.215)

De modo que, el Estado vía la administración pública;

"sólo puede intervenir cuando y donde la acción individual es incapaz de realizar acción alguna, o en donde este individuo, grupo social o colectividad se han salido de sus propias dinámicas y por sí son incapaces de recobrar dicha estabilidad, de tal forma que se le dio a llamar a este Estado: Estado-gendarme o Estado-policía, donde su función era velar por la paz y la tranquilidad social, es decir perpetuar el status quo" (Osornio, p.5)

Cabe denotar que la administración pública tienen por objeto final, el cumplimiento de un objetivo social, cuya premisa es el gasto, diferenciándose de la administración privada, ya que esta busca el beneficio particular, siendo la inversión y el lucro los principios y la razón de ser de la administración privada.

Sin embargo, condiciones como la irracionalidad, la ineficiencia y el mesianismo, corrupción e inercias determinaron al Estado como dador y posibilitador de todo, condujo a la administración pública a un manejo irresponsable y dilapidador de los recursos con que contaba; lo cual en el futuro se tradujo en una deslegitimación de la acción administrativa, gubernamental y de las personas que participan en esta actividad; reconvirtiendo los principios y la propia actividad de la administración pública, al realizar sus actividades buscando la rentabilidad financiera o al menos en el equilibrio financiero, en aquello que no se contempla como actividades estratégicas, considerando que el criterio bajo el cual se designa a una actividad como "estratégica", no es del todo claro.

Bonnin, es el primer pensador que concibe a la administración como una ciencia y no como una técnica, la define como:

"una potencia que arregla, corrige y mejora -aunque a veces parece que todo lo complica y enreda- dando la dirección más conveniente a los seres organizados, siendo el interés público su fundamento, ya que es este interés público -como conjunto de los intereses particulares- el elemento de la asociación entre los hombres, por lo cual la administración es un medio de conservación, siendo el objeto de la administración el orden público y social; teniendo como principios fundamentales:

- 1. La administración se debe a la asociación o comunidad.*
- 2. La conservación de esta es el principio de la administración.*
- 3. La administración es el gobierno de la comunidad.*
- 4. La acción social su carácter, y su atribución la ejecución de las leyes" (Bonnin, 1982, p.92)*

Para Uvalle; "gobernar es sinónimo de administrar" (Uvalle, 1992, p.16) ya que el hecho de gobernar supone una acción de organizar y administrar y dicha

acción bajo la visión conjunta de Olivan, Rivero y Osornio se manifiesta bajo tres actos del poder supremo: pensar (la legislación) resolver (lo judicial) y ejecutar (lo ejecutivo).

El primero de los actos manifiesta una voluntad por establecer un marco normativo que regula las actividades de los individuos, la relación entre ellos y su relación con el poder público; en el segundo o judicial, el poder público dirime y resuelve los conflictos entre los individuos y entre estos y las instituciones; en el último de los actos el poder aplica y/o ejecuta la ley, sin que esto suponga la solución de una controversia legal, para lo cual la administración pública dispone de la coerción para hacer cumplir sus responsabilidades¹.

Si bien la administración pública es responsable del orden público y de emprender acciones en favor de la preservación de dicho orden, aun en contra de la voluntad de la colectividad; utiliza para ello el poder de la coerción que descansa de manera exclusiva en el Estado; para lo cual la administración pública encontrará en el Derecho -lo jurídico- su estructura de referencia y; *“solamente actuará en aquello que de manera explícita le confiera el marco jurídico vigente”* (Ortiz de Zuñiga, 1982, p.144)

De forma que es:

“el Derecho el que define la competencia de la administración pública, subordina a la ley la actividad administrativa pública, llamándole al conjunto de leyes que regulan no sólo la actividad de la administración pública, sino también su organización y su funcionamiento como Derecho Administrativo” (Acosta, 1979, p.127)

Referente a esto, existen en el mundo distintos tipos de derecho, de los que sobresalen el derecho anglosajón y el derecho romano, ambos bien distintos; por un lado el anglosajón, es un derecho que en lo referente a la acción de la administración pública no contempla la generación de un derecho específico para regular la acción del poder público, es más bien un derecho consuetudinario, en el que las leyes sólo entran en acción cuando se violentan las dinámicas de la sociedad, casi nada es regulado por el poder público, sino hasta que estas dinámicas actúan en perjuicio del individuo o de la colectividad.

Contrario a este sistema, está el Derecho de tradición romana, en el que todo pretende ser regulado por el poder público, por lo cual se genera un derecho altamente dogmático y poco flexible para el cumplimiento de las responsabilidades y la prestación de los servicios públicos encargados al Estado y al gobierno encomendadas por éste, a la administración pública.

De modo que, entiendo a la administración pública, como la organización y el símbolo de la materialización del Estado y el gobierno, que cumple un doble propósito, lo cual hace por demás difícil y compleja su tarea, por un lado la administración pública es la organización que se encarga de dar cumplimiento a las normas y directrices del Estado, dar forma a la organización política y a las determinaciones que el gobierno elige para conducir de mejor manera a la sociedad y sus individuos; la administración pública se encarga de elegir y discernir sobre la mejor manera de dar cumplimiento a las decisiones del Estado, utilizando de manera racional los insumos que se otorgan para dicha tarea, es decir, la administración pública tienen la autoridad y la libertad para elegir el camino y los medios a utilizar para cumplir las metas trazadas por el Estado.

Por otro lado, la administración pública es el vínculo, gracias al cual se mantienen la relación Estado-sociedad, es la administración pública por medio de sus organizaciones como se encargan el Estado y el gobierno no sólo de interpretar las necesidades de la sociedad, sino de elaborar los proyectos y programas de atención a la misma sociedad, sino que ésta misma encuentra en la administración pública el medio, para externar y solicitar la atención del Estado y su acción para la solución de los problemas que le aqueja.

Entonces, la administración pública cumple una doble función: cumplir con sus tareas y obligaciones, dando viabilidad a las decisiones del Estado y por el otro procurar de los medios básicos -vía los servicios públicos, estos resultado de la acción administrativa- a la colectividad para mantener el orden público (estabilidad, seguridad y salubridad) y la armonía entre los individuos; al mismo

¹ Dicho argumento conjuga en sí a tres distintos autores que a mi parecer se complementan para ofrecer al lector una idea más completa de lo que es la administración pública.

tiempo que busca atenuar las diferencias que se producen de manera inherente en un sistema de libre mercado buscando que los individuos de la sociedad encuentren los medios necesarios para su cabal desarrollo, siendo doble la responsabilidad de la administración pública: para con el Estado, para con los individuos y la colectividad.

"La administración pública representa la acción del Estado que con mayor claridad, intensidad y frecuencia se hace presente en la vida cotidiana del ciudadano. De ahí la importancia y el interés por estudiar esta complicada estructura estatal" (Uvalle, 1994, p.108)

1.4 CIENCIA POLÍTICA, ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y CIENCIAS DE POLÍTICAS COMO DISCIPLINAS.

El Estado y todo lo relacionado a él es algo sumamente complejo, para su estudio y su teorización se ha recurrido a la teoría política, la ciencia política, la administración pública, la filosofía política, la sociología política, la ciencia económica, el derecho y actualmente la ciencias de políticas son disciplinas que colaboran para un mejor entendimiento de los asuntos públicos y las acciones estatales, cabe resaltar que en sí mismas dichas disciplinas son insuficientes para dar una explicación completa de los asuntos y relaciones concernientes al Estado, de modo que se ha adoptado por un enfoque multidisciplinario para ofrecer opiniones más completas sobre dichos asuntos.

Para los requerimientos de esta investigación se ha determinado distinguir entre tres disciplinas dedicadas al estudio de lo estatal: la ciencia política, la administración pública y las ciencias de políticas (policies sciences).

La ciencia política es:

"la ciencia regia, la ciencia del gobierno, una tercera rama de la investigación que considera el modo en que ha surgido el gobierno y el modo en que una vez surgido, puede ser conservado el mayor tiempo posible...Wolff la definió como la ciencia de dirigir las acciones libres en la sociedad civil o en el Estado" (Abbagnano, p.928 y ss)

Dante Alighieri en el **Tratado de la Monarquía** (1310), señala:

"recuperando la noción aristotélica, la ciencia política es la ciencia encargada de estudiar los asuntos relacionados con las ciudades y hasta que punto dicha ciencia debe ser aprendida por los ciudadanos" (Alighieri, 1953, p.76)

En una perspectiva weberiana, *"la ciencia política es el modo de racionalizar u otorgar un sentido racional a la adquisición, organización y*

manutención del poder. Es el modo de entender como se realiza y desarrolla una cultura en un tiempo y espacio dado,... como administra el conflicto y como gestionar lo diverso, las relaciones institucionales de mando-obediencia,... es decir, como sujeta la voluntad a la razón,... la ciencia política como el estudio de la lucha por el poder" (Gutiérrez Griselda, 1986, p.99 y ss.)²

Norberto Bobbio en el Diccionario de Política anota:

"la ciencia política es la ciencia encargada del estudio en su término más amplio y no técnico para denotar cualquier estudio de los fenómenos y las estructuras políticas, conducido con sistemación y con rigor, apoyándose en hechos y argumentos racionales...es la ciencia empírica de la política...es una disciplina histórica, es decir, una forma de saber cuyo objeto se desarrolla en el tiempo y está en continua transformación: lo que hace imposible su verificación o falsación en tanto poder reproducir el fenómeno de lo político" (Matteucci, 1983, pp. 218 y ss)

Puede entenderse como ciencia política a la ciencia encargada del estudio del poder, de las relaciones existentes entre los ciudadanos tanto entre sí, como entre con ellos y el Estado, así mismo, estudia las relaciones existentes entre los integrantes del Estado y sus acciones determinadas conforme a una realidad institucional, cultural, social e histórica determinadas.

Por su parte la administración pública como disciplina, tiene la función de estudiar en tanto energía positiva como conducir a la sociedad al logro de beneficios y objetivos comunes a través de programas, políticas y proyectos previamente determinados, legalizados y legitimados; ejecutados por organizaciones y reguladas (las acciones y las organizaciones) por instituciones y una norma jurídica dada, es decir, se encarga de estudiar el modo de organizar el poder público en beneficio social administrando los recursos públicos, sea cual sea el tipo de recurso.

Como disciplina la administración pública se encarga de organizar los recursos y capitales públicos (humanos, técnicos, tecnológicos, financieros y materiales), mediante la institucionalización de técnicas, procedimientos y rutinas, para atender de mejor manera las necesidades sociales. Cabe anotar que

² En *Filosofía Política Razón y Poder*. Del artículo de la autora titulado *Max Weber: Política y Poder*. Cuaderno compilado por Luis F. Aguilar y Corina Yturbe.

actualmente la administración pública se encarga de posibilitar que la sociedad por sí misma y bajo sus propias dinámicas atienda de mejor manera y participe más en la deliberación de lo público.

En resumen, la administración pública como disciplina se encarga de buscar y establecer los métodos y técnicas más eficientes y efectivos para organizar al cuerpo del gobierno, es decir, la burocracia entendida esta como el cuerpo y actor ejecutante de las decisiones públicas estatales, que trabaja con base en rutinas y de manera impersonal, de acuerdo al modelo weberiano.

No es que se quiera reducir la administración pública como función ni como disciplina a la organización de la burocracia, sin embargo *“no se podía afirmar estrictamente que el Estado sea la burocracia, ni aun que la burocracia sea la propia administración, ya que tanto el Estado como sus modos de operación forman un complejo político, económico, legal y humano que no puede ni debe definirse ni localizarse en individualidades. Sin embargo, la burocracia es el cuerpo que moviliza la gestión del gobierno, y por lo tanto, es obvia su importancia en los tiempos presentes, en los que la influencia estatal penetran tan hondamente en todas las esferas de la colectividad que jurídicamente representa”* (Pardo, 1993, p.19)

Por lo que corresponde a las ciencias de políticas, son una disciplina relativamente nueva surgida en la segunda mitad del presente siglo, las policy sciences son un enfoque metodológico novedoso y multidisciplinario para hacer más efectivo y eficiente la acción gubernamental en lo que a la atención de los problemas públicos se refiere.

Las policy sciences, desde la perspectiva de Bazúa y Valenti (1993) son entendidas como una disciplina que incorpora modelos de dimensión técnica para las decisiones gubernamentales de orden social, incorporando el cálculo prospectivo, el manejo de herramientas cuantitativas (microeconomía y econometría) sobre todo de la ciencia económica, es decir, en la idea de Laswell (1994), las ciencias de políticas buscan mejorar la calidad de las decisiones que

toma el gobierno incorporando el método científico y aprovechar distintas herramientas de ciencias que no necesariamente se vinculan con la administración pública o la ciencia política, pero que sin embargo no excluyen en mejor tratamiento y atención de los asuntos públicos.

De modo que independientemente del paradigma a partir del cual se quiera entender a la ciencias de políticas, estas son definidas como:

"como un conjunto de estudios, disciplinas que tienen en común la aplicación del conocimiento y la racionalidad a los problemas sociales percibidos" (Dror, 1994, p.127 y ss)³

1.5 EL CAMPO DE ACCIÓN DEL ESTADO: LA VIDA PÚBLICA Y LA VIDA PRIVADA

**Los vicios privados, son necesarios
a la pública prosperidad.**

Mandeville.

Después de la crisis de 1929, cuando el sistema capitalista evidenció su incapacidad para regularse por sí mismo y tenía que recurrir a una instancia ajena a sus propias dinámicas para asegurar su óptimo desarrollo, se ampliaron los campos de acción del Estado. No olvidemos que debido al imperio de la doctrina liberal, no sólo en su parte económica, que prohibía a cualquier agente externo intervenir en el desarrollo de las dinámicas y agentes de la vida económica y comercial, ya que estas -la oferta y la demanda sobre todo-, según la doctrina liberal, eran capaces de regularse y corregirse por sí solas, además de que cualquier intervención exógena afectaba el curso normal o natural de la dinámica económica y comercial; en lo que al desarrollo social y político se refería, la actividad del Estado y de la administración pública se limitaba a acciones administrativas de policía, es decir, actuaban sólo en cumplimiento de las normas que lo regulaban y otorgaban la estabilidad necesaria al entorno político y social,

"el Estado sólo podía actuar de dos maneras: una de forma coercitiva para aplicar la ley y vigilar que se cumpliera la sanción correspondiente por actuar en contra del interés común o

³ Cabe señalar que las referencias y/o citas bibliográficas que no se encuentren al final de la tesis y que no tengan la anotación o referencia correspondiente son referencias que pertenecen al conjunto de ensayos de la **ANTOLOGÍA DE POLÍTICAS PÚBLICAS** (4 Tomos) que coordinó Luis F: Aguilar.

público; y la otra de prevención y de ejecución de los programas y proyectos favorables a la satisfacción de las necesidades del interés público; y la prestación de los servicios públicos tan necesitados por los individuos para desarrollar su vida privada" (Osornio, p.25)

Frente al surgimiento y consolidación del Estado socialista, no hubo más que generar los mecanismos necesarios para que el interés común y el orden público perdurarán, gracias a la intervención del Estado en la vida pública, para satisfacer a los individuos con la producción o generación de los medios (sean servicios o productos) necesarios que aseguraran la posibilidad de desarrollarse plenamente, con lo cual empezó a hablarse ya no únicamente de una justicia y equidad política y social, sino también de una justicia y equidad económica. Lo cual desembocó en la estructuración del Estado de bienestar.

Sin embargo, esto suponía la creación de órganos mediante los cuales el Estado procurara dichos servicios y distribuyera de manera más equitativa los recursos generados, de manera que se procedió a la conformación de estos órganos con patrimonio y personalidad jurídica propios a los cuales denominó empresas públicas, fideicomisos, etcétera. Órganos los cuales tenían como principal objetivo el aseguramiento de bienes y/o servicios de utilidad pública, ya que:

"El servicio público, supone la responsabilidad social de Estado para equilibrar las desigualdades que de manera inherente se generan en una economía de libre mercado" (Osornio, p. 13)

Por lo cual, el servicio público es: *"el conjunto de agentes y medios que una persona pública afecta a una misma labor"* (Serra Rojas, 1979, p.235)

Habrá que entender al servicio público como una actividad que busca la satisfacción de una necesidad de interés público o proveer los medios, a través de los cuales los individuos por sí satisfagan dicha necesidad.

La prestación de un servicio público, supone la presencia de la administración pública, que en nombre del Estado, conlleva una actividad de interés colectivo, sin embargo, dicha actividad bien puede no ser prestada en exclusiva por el Estado, para lo cual ha creado las figuras jurídicas correspondientes para que particulares presten dicha actividad en favor de la comunidad, mientras que el Estado se encarga de supervisar que dicha tarea sea

prestada eficientemente y las necesidades de la comunidad sean satisfechas, para lo cual el:

"Estado asegura que el servicio público debe de presentar tres características: que sea continuo el servicio, es decir que no sea interrumpido o irregular en la atención a dicha necesidad pública; que exista la igualdad de los usuarios y que el servicio público debería de adaptarse a las necesidades del público" (Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1986)⁴

Siendo estos los tres principios bajo los cuales se caracteriza un buen servicio público.

Lo anterior era necesario denotarlo y conceptualizarlo, por que estos han sido los argumentos bajo los cuales el Estado incrementó su actividad al grado de atrofiar la vida pública e inhibir la vida privada, y depositar ambos bajo la tutela de la acción del Estado, donde ni la sociedad ni los particulares podían actuar, ya sea por incapacidad técnica o financiera, o por la falta de recursos y los medios necesarios para actuar por sí mismos.

Traduciéndose esto en una exclusión de la sociedad civil, que es cuando la sociedad simplemente no participa o no la dejan participar en la toma de decisiones del poder público y en el diseño de las acciones con objeto de conservar el orden público, sino que sencillamente son los receptores y benefactores o perjudicados de dichas decisiones y actividades.

El interés público es el reconocimiento por parte de la autoridad de los intereses privados, es decir, los intereses públicos son el objeto y la razón de las actividades realizadas por la administración pública, labores las cuales se encaminan al mejoramiento de la vida privada, sin embargo, ¿cuál es el límite entre la vida pública y la vida privada?, ¿hasta dónde puede actuar un individuo en pleno uso de su libertad sin afectar el orden público (la estabilidad, la seguridad y la salubridad)?, aun cuando dicha acción única y exclusivamente repercute en él; ¿puede un individuo actuar contra sí mismo sin que el Estado

⁴ Recordando que una de las características que Weber destacaba en *¿Qué es la burocracia?* defendía con respecto a la burocracia como corpus actor de la administración pública, era que la burocracia es un actor que laboraba con base en rutinas y era impersonal, es decir que la prestación de un servicio cualquiera que fuera su naturaleza se prestaría sin hacer distinción en sexo, religión, costumbres, favoritismos, antipatías o prejuicios personales.

intervenga?, ¿cuándo la armonía y la protección a la vida son valores por los cuales el Estado debe de luchar por conservar?.

Estas son las preguntas que se hacen y complejizan la acción del Estado, en los actuales tiempos donde se hace una defensa férrea del espacio privado del individuo y donde emergen las organizaciones no gubernamentales, que luchan para defender a los individuos de lo que ellos llaman actos abusivos del poder público; la definición de la vida o el espacio público o privado se hace necesaria y urgente. Siendo que dentro del estudio de la administración pública y la ciencia política se busca la revalorización y redimensionamiento de lo público y lo privado.

Por lo público o koine se entiende:

"Lo que designa los conocimientos, o los datos o elementos de conocimiento, disponibles para cualquiera en condiciones adecuadas y que no pertenecen a la esfera privada e incontrolable de la conciencia; para Kant, lo público es aquello que puede ser compartido igualmente por todos y por lo tanto expresado o comunicado mediante el lenguaje" (Abbagnano, p.972)

Para Uvalle lo público:

"se constituyó en lo estatal o gubernamental, fundándose en la legitimidad del ensanchamiento anteriormente descrita; sin embargo no se agota en este ámbito, es el lugar donde habita el ciudadano, es el ámbito de identidad, asociación y participación ciudadana, basándose en las libertades civiles, políticas y públicas.

"Lo público alude a una sociedad organizada que genera espacios de autonomía, donde la cooperación y la corresponsabilidad hacen que el actuar del gobierno sea cada vez más público, lo cual a su vez demanda no sólo una sociedad activa y participativa, sino informada y con conocimiento de sus acciones y de las acciones del gobierno" (Uvalle, 1993, p.137)

Para Aguilar Villanueva, lo público;

"se divide en lo público constituido, es decir que aquello que participa y pertenece a lo realizado y realizando y en lo público constituyente, que es aquello que es parte y sujeto de la administración pública" (Aguilar Villanueva, 1996, p.4)

De modo que, al ser zoclo del Estado el interés común y lo público aquello donde la sociedad actúa de manera conjunta para el logro de un mismo objetivo; *"de manera que el hombre para definir que es aquello que le es propio al Estado y que le es propio a su naturaleza, el hombre se divide en individuo y ciudadano"* (Uvalle, p.69)

Consustancial es esta diferencia de la naturaleza del hombre, ya que por un lado, el individuo es un ser que jurídicamente tiene derechos y obligaciones

propias, mientras que la faceta de ciudadano corresponde a una actitud, más que una condición jurídica, habrá que recordar que:

"Dante Alighieri, rescatando la definición aristotélica de ciencia política; decía que esta era la ciencia la cual se encargaba de discernir sobre los asuntos y las ciencias que actuaban en favor de la vida de la polis y cual era el territorio de acción de la misma, al mismo tiempo que decidía hasta donde era propio que los civitas o ciudadanos conocieran y aprendieran de dichas ciencias" (Gómez Robledo, 1996, p.36) ⁵

Si bien la definición que los clásicos tenían del ciudadano, donde era necesario tener un mínimo de edad, cierta preparación y ser propietario, esta última condición no sólo se sujetaba a la posesión de bienes materiales, sino a la propiedad sobre uno mismo, sobre sus actos y decisiones. De esta forma se aseguraba una participación desde el derecho, no como norma sino como valor del hombre, y no desde la necesidad.

Pero aun así, reuniendo todos estos requisitos la condición de verdadero ciudadano no se obtenía, hoy día tendemos a considerar que se es ciudadano por el mero hecho de cumplir con requisitos jurídicos como mayoría de edad, cumplimiento de las obligaciones y pleno uso de sus derechos, además de un modo honrado de vida y estar registrado como contribuyente al tesoro público; estos requisitos si bien flexibilizan y facilitan el ser ciudadano, ya que esta denominación se obtiene más bien por un curso irreflexible del tiempo y no un uso mínimamente óptimo de la razón y la libertad, no puede decirse que se es ciudadano que participa y delibera de lo común, más bien se es:

"un ciudadano imaginario, es decir el cumplimiento de determinados requisitos no otorga la condición de ciudadano, dicha condición se obtiene con la participación" (Escalante, 1994, p.136)

Es decir, la ciudadanía es una condición que alude a la participación y decisión de los hombres para que les sea consultadas las decisiones del poder público, la supervisión de la acción de dicho poder, su evaluación y su legítimo reclamo a solicitar el cambio de rumbo que ha definido el Estado; lo cual supone

⁵ Cabe señalar que el denominativo de Durante Alighiero, es el nombre original del poeta italiano, sin embargo debido a la tradición florentina de disminuir los nombres, dicha tradición parece ser quizá un acto mediante el cual se busca eficientar lo más posible el lenguaje, explicando de esta manera el porque del nombre bajo el cual lo conocemos hoy. Cabe señalar que Alighieri no sólo es el poeta más grande de la cristiandad, sin embargo su obra no se reduce a tal actividad, Dante fue prior de Florencia y además escribió un tratado sobre política, conocido como De la Monarquía.

que dicha participación acota la presencia del Estado en las cuestiones públicas, evita que el Estado solucione o trate de solucionar todos los problemas de la vida pública y no determina la vida privada; ya que de lo contrario se favorece la creación de un Estado totalizante en detrimento de la participación y la movilización de la sociedad, siendo la participación el sustento bajo el cual se fundamenta la vida pública; por que el hombre, al ser un animal gregario y para la mejor satisfacción de sus necesidades, crea un órgano que se superpone a él, en favor de él mismo y de sus semejantes y la participación o la no participación de él definen los límites bajo los que actúa el Estado.

Hannah Arendt, intuía esto cuando afirmaba que:

"el Hombre, al ser un animal proclive a la asociación y fundar la polis recibía una segunda vida, más allá de la vida privada que lo consagraba a la satisfacción de sus necesidades básicas alimentación, reproducción, confort, etcétera.

"Se consagraba a una segunda vida, la cual se dividía a su vez en vida social y vida política; la primera se definía por la participación de la colectividad en la solución de sus problemas sin la incómoda presencia del Estado; y la segunda, la vida política, se consagraba única y exclusivamente a la participación de los que detentaban el poder, de los que decidían, organizaban, es decir de los que gobernaban" (Arendt, 1993 p.115)

Afortunada es la distinción que realiza la discípula de Heidegger, sobre todo ahora en tiempos donde se troca y muta el sentido original de las palabras homogeneizándolas a otros significados o utilizándolas las más de las veces como sinónimos, tal es el caso no sólo de lo público y lo social, que si bien en este caso es más resultado de una presencia apabullante del Estado en todas y cada una de las actividades de la colectividad, también en el uso como sinónimos de las palabras república y democracia, que responde más a un uso de las palabras bajo la ignorancia y el desconocimiento.

Arendt, considera como público:

"al mundo, a todo aquello que es común al hombre, todo aquello que puede ser conocido, compartido, visto y creado a ojos de los demás, sin que por esto se vulnere o lesione la identidad única y propia del individuo" (Arendt, p.129)

Es decir, lo público se compone de todas las acciones que los individuos de manera privada realizan en busca del reconocimiento por parte de la autoridad; cosa distinta sería para Freud, para quien lo público sería:

"el conjunto de reglas que posibilitan la convivencia humana, reglas las cuales tienen por objeto la regulación de los impulsos -la libido-, sería la cultura, la represión y todo aquello que

se crea para mantener el orden público y la armonía entre la colectividad en un acto por asegurar la propiedad, entendida ésta en todo su sentido" (Freud, 1987, p.87)

Contra poniéndose a la vida pública, tenemos la vida privada, que es aquella que se enfoca al respeto de las garantías individuales como: la libertad de expresión, la educación, la religión, la reproducción, la alimentación, entre otros; sin embargo es propio del Estado la conservación, la procuración y el mejoramiento constante de la vida humana;

"la vida privada, no es propiamente el lugar donde el Estado puede ejercer su imperio, sino es objetivo el buen uso de este imperio para el mejoramiento de la vida del hombre.

"Más bien lo privado atiende a la condición del hombre como individuo, donde el hombre tiene la posibilidad de actuar en su favor y como mejor le convenga, siempre y cuando sea bajo el correcto uso de la libertad que ha enajenado en favor del Estado, lo privado es un espacio donde los beneficios no son compartidos" (Uvalle, p.70)

Arendt, considera que:

"lo privado esta determinado por una sola característica la propiedad, pero no la propiedad entendida como la posesión de bienes materiales comúnmente asociados a la riqueza, ya que actualmente este tipo de propiedad no es privativo de los individuos y su faceta privada, sino que también lo público puede y debe aspirar a la generación de riqueza para la conservación y el mejoramiento de la vida privada del hombre, sino más bien por propiedad se entiende la pertenencia de uno mismo, la capacidad de decidir y/o de ocultar aquello que pueda ir en menoscabo de su desarrollo personal" (Arendt, p.98)

Lo cual lleva a entender que el hombre, desde el momento en que se asoció para la mejor satisfacción de sus necesidades y creó al Estado, también se vio beneficiado, ya que obtuvo una segunda vida, la vida política que antes que anteponerse y competir con su primera vida -la vida privada- la complementa; lo cual obliga a reconocer en el hombre una dualidad en su naturaleza, la del individuo y la del ciudadano.

Por vida pública se entenderá a la vida donde se reconoce al individuo, es decir al hombre con derechos, obligaciones y una responsabilidad jurídica que lo obliga pero también lo protege; mientras que por vida privada es el espacio donde el hombre construye una identidad única que le pertenece; sin embargo, la vida privada es el objeto de la acción del Estado, a partir de esto el Estado debe conducir y regular la conducta colectiva, de modo que los individuos puedan aspirar a mejorar sus condiciones de desarrollo.

Por otro lado, la vida política es el espacio donde actúan los hombres que detentan del poder público y se divide en dos: la vida pública y vida social, ésta es

el ámbito de acción en el que los individuos por sí mismos y no necesariamente con la participación del Estado pueden solucionar un determinado problema, aquella es el ámbito en el que el hombre como ciudadano participa en la deliberación de los asuntos que le atañen, de los asuntos comunes que implican la construcción de medios que le permitan satisfacer de mejor manera sus necesidades; aquella supone que aunque son muchas las aspiraciones, las visiones de lo que deben ser las cosas y el conducir del gobierno, el objetivo es uno mismo, la solución de los intereses privados y públicos, sus inquietudes al ser compartidas, apoyadas y/o defendidas pasan de lo privado a lo público en el momento en que son reconocidas por el poder público.

El estudio actual de la administración pública, como corpus del Estado, demanda una distinción entre lo privado y lo público; y que de este, le es propio al Estado; y ¿qué es lo que puede y debe de solucionar la comunidad bajo sus mismas dinámicas y procesos?.

1.6 PROBLEMAS PÚBLICOS, AGENDA DE GOBIERNO Y AGENDA SISTÉMICA.

Como se ha observado hoy día vivimos un furor por revalorar y determinar lo que es público y lo que es privado, en tanto, lo primero se ha definido como que no es un ámbito exclusivo de acción del Estado; cabe señalar que con base en lo que nos dice Nuria Cunill (s.f., p 25) *"los ámbitos del desarrollo de la sociedad y los individuos desde ésta revalorización de lo público y lo privado, existen cuatro ámbitos de acción el público estatal el cual pertenece al Estado; lo público no estatal que es tarea de las organizaciones no gubernamentales pero que realizan tareas de interés público; lo corporativo que pertenece a las organizaciones o individuos privados que se organizan para la satisfacción de sus necesidades y búsqueda de ganancia; y el ámbito privado el cual pertenece al individuo como ser único con derechos y obligaciones"*, sin embargo, no hemos abordado la cuestión de los criterios bajo los cuales se determina si un problema es público y además que debe ser atendido por el gobierno mediante una política pública, la gestión

social y/o la gerencia social; además de considerar cuándo un problema no es de interés público y cuáles son los criterios con que se toman estas determinaciones.

Las políticas públicas y en sí toda actividad del Estado pretende encaminarse a la procuración del bien público, a la atención de aquello que es común a la sociedad, sin embargo, los problemas públicos:

...no son datos a priori, sino datos por definir, es decir, si una circunstancia o problema es propiamente de interés público es un asunto que depende de las valoraciones y creencias, no de los hechos mismos. Los problemas son construcciones humanas y por ende de carácter social, los cuales reflejan una concepción determinada de la realidad, la formación de una agenda de gobierno no se debate en que es o que no es un problema público o de interés común, sino como se definen dichos problemas (Aguilar, 1994.)

La definición de un problema público, pasa necesariamente por un proceso de deliberación, consideración y definición de lo que es un problema público, la definición de un problema público implica la consideración de que dicho asunto tiene una solución, para lo cual, *hay que definir correctamente ¿qué es un problema público? y definir con base en ello la atención adecuada, definir y comparar los efectos de las distintas soluciones, identificar sobre que factores el gobierno puede actuar y modificar para una pronta solución, ver de que instrumentos dispone, cuales van a ser los efectos de la política y sobre todo tomar en cuenta el carácter y desarrollo del problema (Moore, 1994.)*⁶

El gobierno decide y define que es un problema público, en tanto reconoce las capacidades de organización de la sociedad para lograr que el gobierno atienda una determinada necesidad pública, en palabras de Corina Cuevas (1996, mimeo) *“los problemas públicos constituyen una lesión al bienestar material o espiritual de los ciudadanos... son construcciones, es un asunto concretizado en algo, que el conjunto de ciudadanos considera de importancia su atención”*

Cabe resaltar que los problemas públicos no son sólo aquellos que son reconocidos como tales cuando se integran en la agenda gubernamental o forman parte de la agenda sistémica, de hecho hay que diferenciar entre problemas públicos y problemas gubernamentales.

⁶ Ibid

Los problemas gubernamentales no necesariamente son problemas públicos "son problemas del ámbito privado que son presentados ante la autoridad como públicos como parte de los derechos políticos del ciudadano, más aun la solución de dichos problemas no necesariamente procuran un incremento en el bienestar público" (Bazúa y Valenti, p.43); mientras que los problemas públicos son:

"problemas que afectan negativamente a todos los miembros de la comunidad, aun cuando la autoridad no los perciba o intente resolverlos, son situaciones que objetivamente dañan el potencial de desarrollo de la sociedad, ya que representan costos netos para todos" (Bazúa y Valenti. p.42).

Los elementos que participan de modo activo en la consideración y definición de un problema para atenderse por medio de políticas públicas son la capacidad de organización, argumentación y comunicación -para hacerse escuchar- con que cuentan los individuos afectados por dicho problema, tomando en consideración que para la implementación de la política y el éxito de la misma es de suma importancia la participación de dicho grupo social; además de que su capacidad de organización reflejará la capacidad de hacerse escuchar por el gobierno y triunfar dentro de la arena pública que es el lugar en el que ocurren juegos de poder desiguales -en los cuales es importante la capacidad de organización de un grupo social-, ya que unos tienen más posibilidades de definir, formar y determinar qué es y qué no es un problema público, de modo que la definición de un problema involucra procesos de negociación, es un juego de poder, en el que un grupo busca triunfar sobre los demás para ser prioridad del gobierno y atenderse vía las políticas públicas.

Los gobiernos modernos en lo que corresponde a las políticas públicas o su orientación hacia las políticas como un instrumento para la atención de los problemas de la vida pública, priorizan sus actividades, conforman la mencionada agenda de gobierno y al ser entonces las políticas públicas una forma distinta de hacer política, conforman arenas públicas donde ocurre la deliberación y la búsqueda de soluciones a fin de incluirse dentro de la agenda de gobierno, sin embargo:

"el Estado no puede reducirse a un escenario de juegos de poder e influencia formalizando e institucionalizando el ejercicio del poder y sus procedimientos; el Estado produce contenidos cuya sustancia tienen repercusiones en la sociedad.; responde o no a las demandas ciudadanas; estructura y controla a las arenas de poder, conduciendo su acción, de tal forma que administra las respuestas a los problemas" (Thoening, 1997, p.26)

Cabe señalar el apunte que nos lega Kaplan:

"El Estado formula y ejecuta acciones generales y específicas sobre la orientación, la estructura, y el funcionamiento de la economía y la sociedad, a través de políticas socioeconómicas de tipo global y de una gama de políticas específicas que las integran, las definen y las operacionalizan. Reconoce y evalúa, jerarquiza y legitima las necesidades sectoriales y sociales, determina y moviliza directa e indirectamente una parte considerable de los medios necesarios para su satisfacción. Regula la disponibilidad, la asignación y el uso de recursos y capitales (físicos, humanos, técnicos, humanos y tecnológicos), en función de las necesidades y de las opciones que realiza y fines que elige" (1983, p.175)

Sin que esto suponga que el Estado lo único que realice sean políticas públicas o que toda acción del Estado es una política pública, ya que la noción y la acción del Estado va más allá de lo que se ha denominado como políticas públicas.

A lo largo del trabajo se ha escrito sobre la acción pública, entendiéndola como el medio gracias al cual el Estado atiende y/o pretende dar una solución a los problemas de la sociedad, para efecto de la tesis se ha denominado por igual a la acción pública como sinónimo de política pública -sin que esto se traduzca como un entendimiento por parte del autor de que toda acción del gobierno es política pública, ya que las políticas públicas guardan dentro de sí un conjunto de características que las determina como tales que más adelante serán señaladas-, sin embargo, el dilatado campo de las ciencias sociales no refiere lo mismo debido en gran parte por la insatisfacción que existe por definir teóricamente dichas acciones, de modo que en forma parecida a la distinción entre lo público y lo privado, la acción pública es:

"la manera en que una sociedad construye y califica los problemas colectivos y elabora respuestas, contenidos y procesos para abordarlos, el acento se pone más en la sociedad que en la esfera institucional del Estado" (Thoening, p.28)

Es decir, la acción pública al igual que lo público no puede reducirse a la competencia del Estado, sino que es más amplia, lo cual permite incluir a la sociedad, ya que es ella y dentro de ella donde se desenvuelven los problemas públicos, aunque es bien identificado que la autoridad construye;

"configuraciones de creencias, intereses y conductas que permiten la coordinación y la dirección, transcribiendo de esta manera intencionalidades" (Thoening, p.34)

Lo cual le permite definir primero y luego abordar de una determinada manera el problema público y configurar una política pública integrándose a la agenda gubernamental.

Por agenda de gobierno entendemos, el listado de problemas de interés público a atender, su formación es el:

proceso, a través del cual determinadas circunstancias son consideradas asuntos de políticas públicas, sin embargo todas aquellas cuestiones que no son tomadas en cuenta por el gobierno para ser atendidos e integrados a la agenda de gobierno, llevan a la formación de dos tipos de agenda la agenda sistémica, pública o constitucional, que se conforma por todos aquellos asuntos que se cree deberían de ser atendidos directamente por el Estado ya que encuadran dentro de su normatividad y jurisdicción; la segunda es la agenda institucional o formal, que se conforma por todos los asuntos que están explícitamente aceptados como parte de la jurisdicción del Estado para ser atendidos (Cobb, 1994.)⁷

El que un problema se haya integrado a la agenda de gobierno:

supone, que su definición, aparte de determinar una visión de la realidad, está bien fundamentado y es incontrovertible, además de ser susceptible de solucionarse en un momento y tiempo determinado como oportuno, y de la capacidad y efectividad en su solución depende su permanencia o no dentro de la agenda de gobierno (Cobb, 1994)⁸

Sin embargo, la integración de un problema a la agenda de gobierno, no supone su permanencia por sí dentro de la misma, los gobiernos constantemente se encuentran evaluando la pertinencia de atender un problema específico, dicha evaluación considera:

¿qué tan alarmante es la condición suscitada? y ¿qué tantos problemas puede causar si no es atendido inmediatamente?, ¿cuál es el costo económico-político y social que tendrá que absorberse para resolver dicho problema?, ¿cuál la influencia de la opinión pública por atender o no atender con efectividad dicho problema?, es decir si causa expectación el resolver esta circunstancia y ¿cuál es la imagen del gobierno ante la acción llevada a cabo (Downs, 1994.)⁹

De modo que, los problemas públicos son susceptibles de tener ciclos de efusión o indiferencia lo cual trae consigo que muchas veces el gobierno defina problemas de interés público debido a circunstancias coyunturales que no hacen más que elevar el costo de la atención a dichos problemas y desperdiciar recursos, además de desgastar la imagen del gobierno en caso de no poder dar

⁷ Ibid

⁸ Aguilar, Op cit.

⁹ Ibid

solución satisfactoria a dicho problema; al mismo tiempo que se deja de lado la atención de otros problemas que pueden ser estructurales de modo que deciden las condiciones de vida de los individuos, por lo cual se hace indispensable: *“la profesionalización de las tareas públicas y lograr de esta manera la equidad de las políticas, elaborar políticas eficientes que no requieran un elevado número de recursos para su solución, el planteamiento de soluciones de probada efectividad y sobre todo una capacidad para actuar bajo hechos inesperados dentro de la implementación de la política, de manera que se pueda rearmar una política sin afectar los fines y la disposición de los recursos asignados”* (Rittel, Webber, 1994, p. 173 y ss)¹⁰

Cabe destacar que la agenda gubernamental no es la única agenda que contiene los problemas públicos y los define como tales y como prioridades de la acción del Estado, además de dicha agenda existe una agenda sistémica la cual es una agenda que contempla la definición de problemas públicos que todavía no son considerados como prioridad en tanto atención continua y diseño de políticas específicas según sea el caso por parte del Estado.

La existencia de dos agendas determinó lo que se ha denominado la agenda oficial que contiene los problemas públicos que han sido determinados como prioridades de la atención gubernamental, llamada por eso agenda gubernamental; y la agenda no oficial, llamada también agenda sistémica, que contiene los problemas públicos que si bien todavía no son determinados como prioridades de la acción gubernamental en cualquier momento pueden ingresar a la agenda gubernamental.

Qué son y cómo deben de ser las políticas públicas para atender de mejor manera los asuntos públicos: sencillas o innovadoras; bajo el principio de Ockham donde la solución más sencilla es por lo general la más acertada;

“se recomienda no innovar en la atención de un problema hasta que sean explorado otras soluciones y se ha comprobado su ineffectividad para atender dicho problema, esta definición no responde a una proclividad o inclinación por el método incrementalista o de pensar en pequeño, sino de que es muy difícil atender un problema bajo mecanismos innovadores, por que por lo general dichos mecanismos actúan bajo dinámicas o rutinas preestablecidas, y

¹⁰ Ibid

entonces al integrar o plantear dichas innovaciones el tiempo y los recursos a invertir en la posible solución del problema puede llevar a una no solución y agravamiento del problema" (May, 1994, p.239 y ss)¹¹

De modo que es preferible plantear políticas que sean sencillas de implementar y ofrezcan soluciones o acercamientos definitivos al enfrentar a un problema público.

Las ciencias de políticas como medio buscan que la acción del gobierno responda de manera más ágil, eficiente y eficaz a las demandas ciudadanas y en sí mismas las políticas públicas son instrumentos que tienen como prioridad ser ágiles, eficientes y flexibles en la atención de los asuntos para los cuales fueron diseñados; es debido a esto que el origen de las ciencias de políticas se debe:

"en parte como una forma de dar respuesta a la crisis por la que atraviesa el campo de la administración pública y la incapacidad gubernamental para enfrentar y atender los problemas públicos" (Arrellano, 1996, p.322)

1.7 POLÍTICAS PÚBLICAS

**El mismo envase con distinta etiqueta,
la misma etiqueta en distinto envase,
la misma etiqueta, el mismo envase,
pero distinto líquido, o
distinto envase, distinta etiqueta,
pero el mismo envase,
¿Qué son la Políticas Públicas?**

Luis Aguilar.

La crisis económica, política, social y cultural en la que, a partir de la década de los setentas se vieron inmersos los Estados, sobre todo aquellos que tenían como eje principal la rectoría y el diseño de la actividad económica, hizo necesario revisar y reformar al Estado, crear un Estado que cumpliera eficientemente sus tareas, sin incurrir en déficit financiero.

"Al conjunto de reformas y cambios que últimamente se han sucedido con respecto a la mejor manera de conducir el Estado, es llamado consenso neoliberal" (Aguilar, p.13)

La nueva dinámica social es resultado de diversos factores como: una creciente alza en el índice demográfico; motivado por una alta tasa de natalidad y un sustancial aumento en los niveles de esperanza de vida, resultado esto último del avance en la medicina; inestabilidad y estancamiento en las tasas de

¹¹ Ibid

crecimiento económico; una disposición cada vez menor de recursos para atender a la sociedad; sociedad que demanda más y mejores servicios públicos; así como el desarrollo de un entorno cada vez más marcado por estos factores impulsaron a limitar las acciones del lo que se llamaba hasta entonces el Estado benefactor, un Estado el cual se distinguía por responsabilizarse de procurar a la sociedad al conjuntar mínimos de satisfactores y por establecer los caminos del desarrollo y el desenvolvimiento económico y asignar de manera justa y equitativa los recursos - sean bienes o servicios- generados por las actividades productivas.

Esto motivó al diseño y la concepción de un nuevo Estado, un:

"Estado socialmente necesario, un Estado que deja actuar a la sociedad un Estado que devuelve a la sociedad, los ciudadanos y a sus instituciones iniciativas que puedan cumplir con eficacia y que únicamente se preocupara por intervenir en el desarrollo de la sociedad cuando esta por sí misma no podía procurarse sus satisfactores" (Uvalle, p. 103)

O bien dar paso a una etapa superior del capitalismo, donde el Estado:

"se convirtiera, en un medio a través del cual todas las actividades económicas fueran rentables de tal forma que así se aseguraría un mínimo de bienestar y un proceso mediante el cual sería regulado y protegido al mismo tiempo el proceso de acumulación" (Offe, 1991, p.278)¹²

Es decir, del Estado protector, rector y benefactor se muta al Estado promotor y regulador, donde el determinismo económico era el medio gracias al cual se definían las relaciones sociales y las acciones de este Estado.

La necesidad de encontrar nuevos métodos mediante los cuales se consolidara la reforma del Estado, obligaba también a encontrar nuevos procesos administrativos, políticos y sociales (ya que toda reforma política, económica y/o social debe estar acompañada por mecanismos administrativos, operadores de dicho cambio, que deciden el éxito o fracaso de los cambio emprendidos) que hiciera más eficiente la acción estatal, de modo que se concibieron:

"las políticas públicas, la gerencia pública y la gestión social como nuevas tecnologías de gobierno" (Uvalle, p.138)

Atendiendo al paradigma de Kliksberg, un Estado y su gobierno se legitiman en el ejercicio diario del poder y como este se utiliza para atender las necesidades y problemas de la sociedad.

¹² Cabe señalar que la cita es tomada del libro de Carnoy, Martin. **Estado y teoría política.**

Durante mucho tiempo, la actividad administrativa del Estado se estructuró a partir de un eje, el proceso administrativo, es decir, planeación, diseño de presupuestos, programación, dirección, organización, integración y control fueron las etapas que definían la acción de la administración pública; sin embargo una sociedad ávida de más y mejor atención, reclamó espacios de acción y participación para decidir qué era más conveniente a sus intereses; pero el proceso de decisión del Estado, el cual consideraba la planeación más como un ejercicio de determinación de la realidad que de prevención, es decir, en lugar de planear con la realidad, se decidió planear a la realidad; al mismo tiempo que una nueva etapa debía ser incluida urgentemente en el proceso administrativo, el de la evaluación, que quizá sea la etapa más desarrollada dentro del campo de la administración; dicha etapa es más resultado de las exigencias de la ciudadanía, de su reclamo por saber ya no sólo cómo se utilizan los recursos que otorga al Estado vía la exacción fiscal, que este último lleva acabo y mediante el cobro de derechos por la prestación de los servicios que se otorgan, sino también como repercuten estos recursos en favor de la vida pública, lo que los norteamericanos llaman "outcomes" que en castellano se traduce como impactos, lo cual es reflejo de que la sociedad ya no está satisfecha con saber que los recursos fueron administrados de forma transparente, sino que quiere que dichos recursos se reflejen en servicios públicos de calidad y una mejor atención a la problemática social, es decir, se busca ya no la honradez del ejercicio público, sino se exige que dicho ejercicio se refleje en mejores condiciones de vida y desarrollo de la sociedad.

Las políticas públicas, si bien es cierto se plantean responder a las demandas ciudadanas con una mayor efectividad y eficiencia en la atención de los problemas y asuntos públicos y un mejor uso de los recursos asignados; también es cierto que las tareas realizadas por la "rational choice" o la elección racional¹³ reclama un nivel más alto de preparación ya no sólo de los diseñadores

¹³ Sería pertinente tomar en consideración el uso de los términos racional y razonado, ya que atendiendo a la noción filosófica y aún al mismo paradigma bajo el cual se fundamentan las

de la atención del problema, sino también de los administradores de las políticas o de aquellos que se involucran en el proceso de las políticas, lo cual antes que generar individuos con un perfil más completo en su preparación, generan por el contrario individuos con un alto nivel académico, especializados en cuestiones muy determinadas, por lo cual al integrarse o formularse las políticas públicas, hacen de esta tarea una actividad que demanda una interdisciplinariedad en el trato de los problemas públicos.

Entonces las políticas públicas, son resultado de un esfuerzo interdisciplinario por conjugar intereses de distintas áreas por aportar lo mejor de cada una en beneficio de una mejor atención de los problemas públicos.

Otro punto de vista es el de Aguilar, cuando señala que:

"las políticas públicas son un modo distinto y culto de hacer política" (Aguilar, 1994, p.33)

Por su parte Uvalle, considera a las políticas públicas como:

"una tecnología de buen gobierno, la cual actúa como un instrumento capaz de actuar en los actuales tiempos de apertura democrática, participación ciudadana; lo cual se ve acompañada por que los tiempos actuales reclaman acciones que estén estructuradas y sean capaces de accionar bajo el caos, la incertidumbre y una crisis permanente, lo cual ayuda al accionar del gobierno con eficiencia y con el conocimiento de que los recursos de los que dispone son limitados... las políticas públicas tienen delante de sí un reto el de mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos... como tecnología de buen gobierno las políticas públicas incorporan a la toma de decisiones, cuestiones relacionadas con la procuración del bien común, la opinión e iniciativa pública, información, recursos y cooperación de los grupos sociales y sus organizaciones -ya que la acción mediante políticas públicas no son competencia exclusiva del gobierno en ninguna de sus etapas-... las políticas públicas responden a imperativos de racionalidad progresiva, esto es, a la necesidad de que los gobiernos mejoren continuamente sus capacidades de conducción bajo contextos y entornos plurales, competitivos y abiertos" (Uvalle, p.111-118)

Bazúa y Valenti (1993, p.35) definen las políticas públicas como *"un estudio sistemático de determinar, concebir y atender los problemas y asuntos públicos sea cual sea su ámbito y en la dilucidación de los conjuntos de decisiones de carácter público (constitucional, judicial o gubernamental), de los que es esperable la generación de una situación calificable como solución"*

políticas de públicas de elegir entre distintas formas de atender los problemas públicos; lo racional atiende más bien a aquello que puede ser de una única manera; mientras que lo razonado atiende a aquello que puede ser de distintas maneras; siendo este último término el más adecuado para los fines perseguidos por las políticas públicas.

De modo que independientemente de lo que consideremos que son las políticas públicas, si podemos determinar que las políticas públicas incorporan a los procesos de decisión; interdisciplinariedad, visión de la incertidumbre, es decir que ningún contexto es inmóvil, sino que continua y permanentemente se están rearmando y rediseñando debido a que dichos contextos se deben a las propias dinámicas de la sociedad, que modifican de manera inesperada los escenarios bajo los cuales se actúa, tienen que actuar bajo escenarios de crisis constante, cuentan con recursos limitados y su utilización debe ser eficiente, para lo cual incorporan las herramientas de mensurabilidad de la ciencia económica, además de integrar la corresponsabilidad en la atención de lo público y la variable de la rendición de cuentas, responsabilidad pública, responsividad o accountability. Así mismo las políticas públicas son tecnologías que se discuten y que se deben de difundir o publicitar.

Cabe señalar que la presente exploración sobre las políticas públicas, no tiene como pretensión profundizar en su metodología y la complejidad técnico-analítica, sino más bien ofrecer una revisión de carácter general, una idea básica y sencilla de lo que son las políticas públicas, cómo funcionan, para qué funcionan, qué objetivos obedecen a su génesis y concepción, qué elementos incorpora, cuáles deben de estar presentes o dejarse de lado; cuáles son los mecanismos que deciden si una política pública es eficiente o no, si ha cumplido su cometido o no; qué etapas componen una política pública y cómo el gobierno decide elaborar, desarrollar modificar y aplicar una política pública, es decir cómo integra un problema común a la agenda de gobierno para que sea atendido por éste bajo la visión de política pública.

1.7.1 UN NUEVO INSTRUMENTO DE GOBIERNO: LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Lo subsecuente es más una revisión de lo que ha sido el desarrollo del enfoque de políticas públicas desde 1951 cuando Laswell las conceptúa, de sus principales expositores y las etapas que constituyen las políticas públicas como

atención de un problema público, su hechura, su integración a la agenda de gobierno, su puesta en práctica¹⁴ y su evaluación.

Para Laswell;

las políticas públicas son el resultado del fracaso del Estado interventor para atender los problemas de la sociedad, de manera que para contrarrestar dicho déficit en la acción gubernamental, las políticas públicas buscan aprovechar el avance de todas las ciencias sociales para integrarlas en la atención de los problemas públicos, generando una visión interdisciplinaria de los problemas que el gobierno debe de enfrentar, para lo cual debe de utilizar el método científico, que le auxiliará en la cuantificación de los fenómenos sociales, recolectará suficiente información para únicamente utilizar aquella que considere conveniente y le ayude de mejor forma a la atención de un problema, de manera más rápida y eficiente (Laswell, 1994, p.85 y ss)¹⁵

Lo cual lleva a definir a las políticas públicas, como el medio que promoverá lo políticamente necesario, pero efectuará lo administrativamente factible de solucionarse; veinticinco años más tarde el mismo Laswell realizaría una revisión de lo anteriormente expuesto en su trabajo y concluiría que.

las políticas públicas deberían de actuar con una orientación hacia los problemas de diversidad en la contextualidad o en torno al lugar donde se desarrollan, de tal forma que se integraría lo incierto y el caos como elementos que pueden entorpecer el accionar del gobierno y la eficiencia buscada por las políticas; de tal forma que su interdiscipliniedad deberá de contener al mismo tiempo no sólo el knowledge of de policymaking o conocimiento del proceso de hechura de la política, sino deberá de integrarse el knowledge in the policy making o conocimiento en la política pública, es decir en el primer caso, el conocimiento del proceso de la política no debe de definir la acción a realizar, ya que no es suficiente el conocimiento certero del problema, sino que al integrar lo incierto como un factor decisivo en éxito de la empresa, es de vital importancia no únicamente el ir evaluando el desarrollo de la política, sino que el conocimiento en la política ayudará a rediseñar y modificar la política de acuerdo al comportamiento del entorno en el cual se desenvuelve, con lo cual no sólo se flexibiliza la acción gubernamental, sino que se da una visión de la atención y solución del problema debe de adecuarse a los cambios del escenario donde se actúa y no como anteriormente se hacía que el problema debería de ajustarse a la solución, con lo cual antes que resolver el problema se agravaba y complejizaba aun más (Laswell, 1994, p.108 y ss)¹⁶

De manera que, las políticas públicas emergían como una nueva y novedosa forma de abordar los problemas públicos concibiendo la acción gubernamental de una manera diferente.

¹⁴ Implementación es el término que se utiliza para señalar esta etapa de las políticas públicas, y aunque dicho término no tiene en nuestra lengua, el castellano, una plena aceptación; ya que para dicha etapa se han utilizado términos como los de ejecución, ejercicio, instrumentación, puesta en práctica u operación de la política pública, se ha optado por adoptar dicho anglicismo, de tal manera que para efectos de la tesis se utilizará dichos términos.

¹⁵ Aguilar, Op cit.

¹⁶ Ibid

Uno de los elementos más importantes dentro de las políticas públicas, es la participación ciudadana, ya que la acción mediante políticas supone hacer corresponsable a la comunidad que es afectada por un problema en específico; de modo que la democracia como forma de gobierno, es uno de los modelos idóneos para el trabajo del gobierno se oriente de acuerdo a políticas públicas debido a que dicha forma de gobierno, supone la no intervención y obstaculización de los ritmos de la sociedad, además de incorporar la noción de trabajo o desempeño mediante recursos escasos o limitados.

Es indispensable e innegable que la *democracia como forma* de gobierno debe de promover la organización de la colectividad en favor de la atención a los problemas comunes.

Con base en que la democracia por sí, supone que ninguna acción del gobierno se oriente y conduzca a la inmovilización de la sociedad, de modo que el esquema de rendición de cuentas¹⁷ no pueda ser ignorado, ya que de lo contrario llevaría a ignorar a la sociedad y deslegitimar de nueva cuenta al gobierno.

Los prismas bajo los cuales pueden observarse a las políticas públicas son muchos, se puede realizar un mosaico o mejor aun un caleidoscopio en el cual dependiendo del enfoque con el cual cada quien comulgue de lo que es una política pública se conformaría una óptica muy particular de la forma de atender un problema público; sin embargo podemos encontrar puntos básicos como lo es: la aplicación del conocimiento adquirido realizando cálculos cuantificables sustentados en la economía y más en concreto en el manejo de modelos de mensurabilidad que tienen su origen en la microeconomía y la econometría, lo cual hace de las políticas públicas una tecnología de gobierno que reclama la incorporación como escribí antes de esquemas económicos para su cuantificación, mensurabilidad, realización y evaluación; deben de contemplarse los filtros idóneos para que la toma de decisiones se de siempre con base y la disposición de información pertinente, es decir, la selección de información que no

dificulte la interpretación de los problemas y repercute en el diseño de una política eficiente; además de la participación de la ciudadanía y esquemas evaluatorios en los que no sólo se responda por la utilización transparente de los recursos afectados para dichas políticas, sino que además de la accountability, se entregue un informe de los logros alcanzados (outcomes o impactos) y cuáles se dejaron de tener y por qué se dejaron de alcanzar gracias a la instrumentación de una política pública determinada, el principio de difusión de la política para mantener informada a la ciudadanía de lo que hace el gobierno, cómo lo hace y por qué lo hace de dicha manera. Las políticas públicas además incorporan las variables de incertidumbre, complejidad, crisis y acción bajo escenarios de recursos escasos lo cual da a ésta tecnología la característica de que no son procesos ya dados e inamovibles, sino dar el perfil de reconfigurarse según el desarrollo de la operacionalización de las políticas con lo cual se reconoce que los asuntos públicos se encuentran en movimiento y continuamente cambian, lo cual da con esto al gobierno mediante las políticas públicas la flexibilidad y agilidad necesaria para responder y atender adecuadamente la problemática social. Lo cual trajo consigo la incorporación a las ciencias de políticas, del análisis de políticas como:

"la búsqueda de un enfoque analítico y prescriptivo adaptado para dirigir los programas públicos, su elaboración y su gestión, en reacción contra lo que en ese enfoque se estima que es la falla de la teoría de la administración pública, donde el término público hace referencia para este caso a los políticos y administradores que toman las decisiones y las instrumentan" (Thoening, 1997, p.334)

Dicho cambio se debió a dos argumentos en especial; el primero al que se refiere Lindblom de que por ciencia debemos entender:

las proposiciones generales, donde se maximiza la categorización de lo específico, economizando el conocimiento para entender problemas, ya que a través de dicha proposición se generaliza la interpretación de dicho fenómeno a partir de un único criterio (Lindblom, 1994)¹⁶

El segundo hace referencia más a los argumentos que esgrimen Garson, Ascher, Torgerson, Behn; en donde afirman de una manera u otra cada quien su estilo que:

¹⁶ *Accountability* es el término que utiliza la literatura norteamericana, sin embargo dicho término en sí no tienen una traducción específica y clara en castellano, de tal modo que se ha optado por igualarla como un proceso de rendición de cuentas, responsividad o responsabilidad pública.

es utópico querer conformar una ciencia de políticas, que el uso que hace de las otras ciencias es más bien un uso pragmático del conocimiento generado en las distintas áreas de las ciencias sociales, legítimo sí para la atención de los problemas públicos, pero no es válido para que se conforme como una ciencia globalizadora, es decir, es más bien un análisis construido desde distintos puntos de vista, incorporando criterios económicos de maximización de beneficios, es decir no de cuanto se obtuvo, sino de con cuanto se obtuvo y que tan rentable resulta actuar bajo estos lineamientos.

Es entonces, que la eficiencia se impone como criterio evaluador de las políticas y de la política en sí; antes que la equidad social alcanzada, ya que si bien esto conlleva a tener una imagen más bien técnica y dura del ejercicio mediante políticas, ayuda a simplificar la evaluación de las políticas, viendo la pertinencia de profundizar en el desarrollo de una determinada política, ya no a partir de los beneficios logrados, sino de las oportunidades perdidas y los costos que trajo consigo actuar bajo esta política (Garson, Ascher, Torgerson, Behn, Landau, 1994)¹⁸

Las políticas públicas al plantearse la no solución de los problemas, no por una falta de ambición, sino más bien por el reconocimiento de la complejidad de los problemas, el carácter arisco de los mismos y más aun el carácter apórico²⁰ de algunos de ellos; de modo que se plantea el acercamiento incremental de los mismos, a través del diseño de políticas que al irse desarrollando no sólo se planteen soluciones para un problema en concreto, sino que son una posibilidad real de soluciones planteadas en conjunto y al ser concebidas así las soluciones, lo que se evalúa es la factibilidad de resolver o plantear soluciones a problemas relacionados con el problema a atender en concreto. Esto es a lo que se ha llamado *conocimiento en la política*, la capacidad para incorporar y adecuar nuevos criterios, formas de acción e instrumentos (el discurso, por ejemplo), en tanto se reconoce la complejidad de un asunto público.

Podemos entonces definir a las políticas públicas como un:

sistema abierto, en el cual la comunicación y el control son elementos importantes para la correcta implementación de las políticas y donde la retroalimentación juega un papel importante para la reelaboración de las políticas (Van Meter, Van Horn, 1994.)²¹

¹⁸ Ibid

¹⁹ Ibid

²⁰ Por apórico o aporía debemos de entender los problemas que carecen de una solución que satisfaga a los involucrados y afectados por dicho problema (Benjamin, 1989, p.237)

²¹ Ibid

1.7.2 ETAPAS DEL PROCESO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Como se anotó anteriormente, las políticas públicas son procesos no dados responden más bien a un perfil hegeliano, donde primeramente se afirman, después se modifican y luego terminan de modificarse, es decir que conforme se va desarrollando la política, esta constante y continuamente se modificará para atender de mejor forma lo público, ya que una puede ser su concepción, otra su operación o implementación y una tercera su desenlace.

De la misma manera que no existe un acuerdo en torno a lo que son las políticas públicas, existen discrepancias en lo referente a la clasificación y etapas de que se compone una política, por ejemplo para Jones, las políticas públicas son un sistema de interpretación del trabajo político y administrativo donde se contemplan al menos cinco etapas:

la inclusión en la agenda, la elaboración y legitimación de las soluciones, la aplicación, la evaluación y la terminación (Jones, 1990)²²

Sin embargo, al ser amplio el escenario de la discusión sobre las políticas públicas, se ha optado para efectos de la tesis que las políticas se componen de tres etapas principalmente: la hechura o definición, su puesta en práctica o implementación y su evaluación.

Cabe destacar que las políticas públicas como procesos de mejoramiento de las decisiones gubernamentales no sólo deben de integrar una modelación prospectiva fundamentada en las herramientas de orden matemático, sino que debe incluir la ampliación del espacio y los escenarios políticos y además contemplar la estructura y realidad administrativa, ya que no basta con tomar una decisión que contemple la certidumbre económica y política, sino cuenta con la estructura administrativa por un lado que operacionalice eficientemente dicha política y con una estructura discursiva que convenza y persuada a los actores de políticas por el otro, la política pública no necesariamente concluirá y ofrecerá los resultados establecidos.

²² Igualmente citado por Thoening en el mismo artículo.

1.7.2.1 LA HECHURA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Uno de los estudiosos más renombrados y lúcidos dentro de las políticas públicas es Charles Lindblom, el cual escribió un ensayo donde concentra a las políticas en dos tipos; dicho ensayo se titula **La Ciencia de "salir del paso"**, en el cual afirma que:

La administración pública tienen políticas y funciones limitadas y circunscritas dentro de un marco jurídico, razón por la cual concentra su atención en relativamente pocos valores y políticas alternativas que ella misma se podría plantear y dicha posición repercute en su inflexibilidad para actuar, el poco reconocimiento de sus errores y la ineficiencia y eficacia con la que actúa (Lindblom, 1994.)²³

Siendo esto, lo que ha provocado es la generación de medios alternos dentro de la función pública, como lo son las políticas públicas en las cuales se identifican dos métodos bajo los cuales operan las políticas públicas;

el método racional exhaustivo, también conocido como de raíz, el cual funciona bajo un esquema de medios y fines, comprobando que dicha política es el medio más adecuado para obtener el fin deseado, para lo cual se basa en un análisis exhaustivo, además de incorporar la teoría y la experiencia en la atención de dicho problema de tal forma que dicho método es conveniente para situaciones donde la complejidad no es mucha y en donde las situaciones requieren una atención de largo plazo.

Mientras que el segundo método de comparaciones sucesivas limitadas o por las ramas; es un método que actúa bajo un esquema limitado de medios fines, donde su valor descansa en el consenso que logre tener, no importando las consecuencias que pueda arrastrar consigo, no se contempla ni estudia otras alternativas importantes, además de no depender de la teoría; criticando que el método de raíz no es operante ni conveniente para situaciones donde el grado de complejidad es importante, ni en situaciones donde se requieren acciones rápidas e inmediatas (Lindblom, 1994)²⁴

Si bien pueden criticarse ambos métodos, lo cierto es que son convenientes según el escenario político bajo el que se buscan aplicar; ambos métodos responden a una visión incrementalista de la atención o solución de los problemas; dicha visión deposita su validez en que sea el problema, el escenario político, las instituciones constituyentes del aparato administrativo y los grupos sociales y políticos activos o los tres en su conjunto;

el método incrementalista al mismo tiempo se plantea la modificación, transformación y modernización de los actores de la política pública, es decir hay un esfuerzo que al generar mejores políticas, se genere una atención adecuada a los problemas de la sociedad y al mismo tiempo se diseñen instituciones y actores con una visión más integral y responsable de los problemas que les aquejan; lo cual lleva a la conclusión de que las políticas públicas

²³ Ibid

²⁴ Ibid

*no son algo dado, sino son algo que constante y continuamente se hacen, rehacen, vuelven hacer y rehacer (Lindblom, 1994.)*²⁵

Generando de esta manera medios gracias a los cuales se puedan enfrentar más eficazmente y no sólo eficientemente los problemas públicos.

Al ser las políticas públicas una buena forma de tomar decisiones y mejorar la acción del poder público se debe, desde el punto de vista de Dror:

*decidir no a partir de la estabilidad o la perpetuidad del status quo, sino de un modelo normativo óptimo que combina los métodos de Lindblom, como es el de clarificar los medios y los fines, crear mecanismo alternativos innovadores de la acción del poder público, calcular los resultados según el problema para casos de urgencia actuar con una comparación limitada y confiar en la intuición, y para los necesarios realizar comparaciones exhaustivas y lograr llegar a un consenso, donde la decisión se fundamente en la teoría, la experiencia, la racionalidad y la irracionalidad (Dror, 1994)*²⁶

Otros métodos para clasificar a las políticas son los de Lowi y Salisbury lo cuales clasifican las políticas en:

*reglamentaria, distributiva, redistributiva y constitutiva, a partir del grado de coerción que el Estado ejerce sobre los individuos (Lowi, Salisbury, 1994)*²⁷

Sea cual sea el juicio sobre los distintos métodos de elección y diseño de las políticas y su conveniencia o no de elegir determinada política, lo cierto es que si bien las políticas públicas nos ofrecen múltiples medios para acercarnos a un problema y posibilitar su realización, lo cierto es que:

*las políticas públicas deben de actuar con aquello que disponen (Majone, 1994.)*²⁸

Sea esto motivo de no cometer grandes errores, no arriesgar lo poco que se tiene o si se equivoca revertir los efectos de la política, lo cierto de todo esto, es que hay un gran terreno por el cual se pueden abordar las políticas públicas.

Como hemos visto elegir una determinada política no es sencillo, se contemplan muchos aspectos, si posibilitan una futura nueva acción que solucione o atienda más efectivamente el problema, partiendo de que las políticas no son cosas dadas, sino que se hacen y rehacen según el comportamiento del entorno o escenario bajo el cual se acciona o implementa dicha política. Las políticas

²⁵ Ibid

²⁶ Ibid

²⁷ Citado por Thoening, Jean C. en *Política pública y acción pública.*

²⁸ Aguilar, Op cit.

públicas se configuran como un proceso de ensayo-error en la atención de los asuntos que han sido definidos como públicos.

Otro criterio, es el de establecer si una política es factible, óptima o eficiente, recordando que la acción del gobierno debe enfocarse a la preservación del orden público y posibilitar la mejora de las condiciones de vida, de modo que tenemos que una política pública:

es eficiente si económicamente no hay otra política que ofrezca mejores resultados sin disminuir los costos o beneficios ofrecidos por una política; es factible si se enfrenta sin restricciones a la atención de un problema; o es óptima si no se tienen que hacer cambios del orden normativo para su aplicación (Majone, 1994.)²⁹

Como puede observarse la definición o diseño de una política pública puede determinarse desde tres perspectivas principalmente de racionalidad perfecta o exhaustiva donde se buscan los medios idóneos para allegarse lo más eficientemente a los objetivos planteados; racionalidad imperfecta, donde se pretende acercarse al problema donde el cálculo y la prospectiva no son factores únicos que determinen la toma de decisiones gubernamentales, es decir, se da espacio a la intuición; el último es el irracional donde el diseño de la política no es que prescindan de características cuantitativas que la determinan, sino que estas no tienen gran peso en lo que a la toma de decisiones se refiere.

1.7.2.2 LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

Una vez determinada la solución y la forma de actuar para la atención de un problema público se da lugar a su ejecución, a su implementación, cabe señalar que si bien la presente exposición sobre políticas públicas, se presenta en un plano más bien esquemático donde A precede a B y a éste se sucede C, dicha expresión se ha realizado para efectos de exponer los componentes de la política pública como acción del poder público, ya que en realidad dichas etapas, si bien se suceden de modo que pueden actuar, su composición y su apreciación puede variar, ya que al final de cuentas las políticas públicas no se proponen la

²⁹ Ibid

esquemmatización o realización de modelos únicos para atender los problemas de interés público, sino más bien para agilizar y flexibilizar la acción de manera que la solución se adapte al problema y no al revés.

La implementación es la etapa más importante de la política pública, ya que una vez identificado y considerado el problema público, diseñada su solución, lo siguiente es interactuar con el problema atacarlo y resolverlo.

Por implementación, se debe entender:

la serie de acciones efectuadas por individuos tanto del poder público, como de la sociedad, con el objeto de realizar fines previamente establecidos...la implementación, es el cumplimiento de una decisión política, donde se identifica el problema, el objetivo a lograr y estructurar la misma implementación (Van Meter, Van Horn, Sabatier, Mazmanian, 1994)³⁰

La puesta en práctica de la política es:

un régimen que regula las actividades de un proceso, es pues un régimen político que institucionaliza valores para la toma de decisiones públicas y es organizativo por que define y consolida valores políticos inherentes (Stoker, 1994.)³¹

Las políticas como ya se ha anotado anteriormente no son ni por mucho procesos ya dados, es decir, la política pública en términos lingüísticos "...es gerundio, no participio" (Anzaldo, 1997, p.49), las políticas tampoco son un sistema esquematizado, tal situación se refleja a la hora de la implementar la política pública, la implementación es un proceso que ocurre de la mano de la definición y la solución del problema, la forma en que se implementa una política define el éxito de la política.

La política se implementa de modo que la estructura jurídica vigente y los recursos asignados se lo permitan, una de las formas más claras de la implementación es ver si se aplica de "arriba hacia abajo" o de "abajo hacia arriba", es decir ver las tramas y las redes institucionales con las cuales se cuenta:

este estilo de implementación, es el reconocimiento explícito de la inestabilidad o de las variables a manipular durante la ejecución de las políticas; en primer lugar la de arriba hacia abajo, es decir que la política pública es diseñada en los altos mandos y desde arriba se va instrumentando y modificando conforme la política pasa por los distintos niveles burócrata-administrativos; el estilo de arriba hacia abajo se fundamenta en que es el burócrata el individuo que va operacionalizar la política y su desempeño determina el éxito de la política, ambos métodos de implementación reclaman un conocimiento dentro del análisis

³⁰ Ibid

³¹ Ibid

*organizacional, para conocer las rutinas y las inercias que se dan dentro de cada una de las instituciones involucradas en la implementación de las políticas (O'Toole, 1994.)*³²

Como puede observarse las acciones realizadas dentro de la definición, del problema público, las negociaciones que ocurren en las arenas públicas para integrarse a la agenda de gobierno y los actos de retroalimentación para hacer de la política pública algo que no está dado, pues constantemente se reconvierte, de manera que se reproducen dentro de la implementación, es así como la política pública se desenvuelve como acción pública.

La implementación es la etapa más importante en el proceso de políticas públicas, ya que no basta con tener una definición técnico-económica impecable *de como atender los asuntos públicos, sino que debe de contarse con los medios políticos y administrativos necesarios para que dicha política tenga escenarios de alta factibilidad para su realización; además deberá de contar con elementos retóricos que colaboren en la ampliación de sus escenarios de acción, no pocas veces el discurso en cuestión deberá su construcción alejado de los tecnicismos con que fue diseñada y más aun es probable que el discurso este alejado de los objetivos que persigue la política, a fin de cuentas en el principio fue el verbo.*

1.7.2.3 LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

La evaluación de las políticas públicas, ocurre en un esquema donde más que ver si solucionó o no el problema se observa como un ejercicio de argumentación -acción discursiva-, es decir se declara que aun con las fallas obtenidas esa política era la mejor no por que así lo fuera en sí misma, sino porque las demás no ofrecían lo que ella otorgaba, es decir la argumentación -el discurso- para decidirse y evaluar una política se fundamenta no en sus virtudes, sino en los defectos de las otras opciones, de ahí concebir a la política pública *como una elección razonada o racional.*

Del mismo modo, el control es una constante dentro del ejercicio de las políticas, ver que se apliquen correctamente los recursos de los cuales se

³² *ibid*

dispone, ver que no se rebase la estructura legal y resulte en un desbordamiento del Estado y que de nuevo éste tenga que absorber lo público como algo que le compete exclusivamente, con lo cual se motivaría a la no acción de la sociedad, no se corresponsabiliza a la sociedad, ni se le aproveche para que ella participe en la solución de los problemas que le aquejan, de manera que los problemas se agudizan y se complejizan todavía más. Las políticas son en sí un complejo mecanismo que pretenden asegurar un óptimo funcionamiento del Estado.

Para el enfoque de políticas públicas, éstas son vistas como pasos sucesivos -las políticas en su conjunto-, es decir, no son algo que concluye, sino procesos gracias los cuales se acerca a la solución de los problemas públicos, por lo cual es importante no sólo para la evaluación de las políticas, sino también para su definición y elección que una política pública posibilite la generación de situaciones o circunstancias favorables para la atención no sólo del problema atendido, sino que por medio de esta misma política se creen los caminos y estructuras necesarias mediante los cuales se puedan plantear soluciones de problemas secundarios relacionados o no con el problema a atender, es decir se construyan redes institucionales para la mejor atención de lo público.

La evaluación es la etapa más difícil de las políticas públicas, la evaluación supone el calificar el desempeño de una acción, medir su efectividad y eficiencia, observar si alcanzó o no los objetivos planteados y por qué los obtuvo o dejó de tenerlos.

Dado que las políticas no son procesos dados, sino de continuo cambio, la evaluación es una característica presente a lo largo del proceso de la política, tiene más que ver con el conocimiento en la política, es decir, identificar cuando el diseño de la política no fue el apropiado y por lo tanto debe de modificarse dicha política; en esto estiba el problema de la evaluación de las políticas, el de determinar en coordenadas de temporalidad cuándo debe de evaluarse una política, cuándo la línea inexorable del tiempo debe de cortarse para dar por concluida una política, ya que muchas veces a lo mejor la característica del problema requiere una política que de resultados en el largo plazo, o a lo mejor

una política no ha sido la óptima y es necesaria darla por concluida para no desperdiciar más recursos y entonces diseñar una nueva política, la evaluación es más que un proceso racional, la evaluación de las políticas públicas responde y es más afín al conocimiento de un arte, que a un proceso más apegado a la razón.

1.7.3. CONSIDERACIONES EN TORNO AL ACCIONAR BAJO POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde mi punto de vista la opinión de Aguilar Villanueva, en torno a si las políticas públicas son o no son: *"el mismo envase con distinta etiqueta..."*, referido como epigrafe en este apartado, reflejan más bien la incertidumbre existente en torno a que si las políticas públicas, son efectivamente o no *"tecnologías del buen gobierno"*.

Las políticas públicas buscan el desarrollo de una administración pública mejor y más eficiente; empero estas si tecnologías, son o no los viejos paradigmas administrativos ambientados a las nuevas dinámicas de la sociedad, que buscan, frente al descrédito que sufrió la función pública por la ineficiencia con que se desarrolló durante mucho tiempo, el deterioro de las condiciones de la vida pública, ello ha conducido ha cambiar de nombre para evidenciar un esfuerzo por mejorar la imagen de la actividad del Estado; *"que todo cambie, ¿para qué todo siga igual?" (Tomassi, 1978, p.283)*

Al final de cuentas dichas actividades el esfuerzo y las tareas que se debieron llevar acabo desde un principio, es decir, actuar con responsabilidad, bajo los principios de racionalidad, eficiencia y eficacia, y la incorporación de las tecnologías -tanto blandas como duras- al quehacer gubernamental; además de tener en cuenta que la realidad y que las nuevas dinámicas de la sociedad por su pluralismo tienden más al caos, la incertidumbre, al conflicto y a la crisis, que a la armonía y el bienestar, debido en gran parte a que hay que actuar con la idea de que todos los recursos son limitados e insuficientes, ya no digamos para solucionar toda la gama de problemas que aquejan a la vida pública, sino al menos por atenderlos; de modo que se ha tenido que priorizar la actividad estatal,

por medio de la integración de una agenda de gobierno, la cual deberá integrar los problemas más acuciosos para el gobierno, sino aquellos que cuando se les atiende deberán de ofrecer expectativas de solución a problemas concatenados con ellos. Habrá que añadir además que el diseñador de políticas tiene un cristal propio bajo el cual el mismo determinará y considerará los criterios para establecer qué es un problema y cuál es su posible mejor solución, por lo cual la discusión y la argumentación entorno a la definición de un problema tiene gran peso.

De modo que, como acción pública, la política pública se considera:

dentro de tres mundos: un mundo operacional, donde lo definen los actores y las decisiones tomadas; un mundo de decisiones colectivas, definido por las decisiones que la autoridad pública toma para el futuro; y un tercer mundo de reglas de constitucionalización, mediante el cual se estructuran las oportunidades de elección (Kiser, Ostrom, 1982)³³

Toda acción del poder público esta circunscrita y limitada por una estructura normativa, de manera que no se retraiga el libre desarrollo de la sociedad, ni se desborde el Estado en cuestiones que únicamente le competen al individuo o su conjunto la sociedad.

Más allá de la discusión sobre la naturaleza de las políticas públicas y su corresponsabilización con la sociedad en la cual poco se ha logrado debido a que la sociedad;

si bien es resultado de la unión de los individuos, también es cierto que los individuos tienen objetivos particulares por lo cual la sociedad es la unión de metas diversas que dificultan la conducción en un mismo sentido del ente colectivo, de modo que hablar de un sistema idóneo sería falaz, sino en todo caso de sistemas convenientes (Thoening, p.327)

Lo cierto es que reflejan una praxis distinta, no sé si nueva o más bien renovada, pero lo cierto es que la concepción de la sociedad respecto de su Estado y de este hacia aquella ha cambiado irremediabilmente.

Más allá de los criterios a favor o en contra de las políticas públicas, estas han realizado aportaciones importantes como la incorporación a la administración y la acción gubernamental (al menos en el caso mexicano) de actuar bajo escenarios de crisis e incertidumbre, de manera que las políticas públicas si bien:

³³ Citado por Thoening.

poco han realizado en la integración y conducción hacia un mismo sentido de un grupo social, también es cierto que han obligado a un mejor uso de los recursos físicos asignados (Wildavsky, 1993)³⁴

Además de que:

"contribuyen a la existencia del buen gobierno, imprimen al Estado un contenido público que evita su desbordamiento y su burocratización y permiten a la vida ciudadana ser más activa, productiva y próspera" (Arellano, 1996, p.335)

Bastaría únicamente agregar la referencia hacia el origen de la palabra *policy*, en este afán por tener un conocimiento certero sobre que es lo que nosotros manejamos y muchas veces desconocemos, por *policy* entonces referiremos que es la palabra con la cual se designa lo que nosotros nombramos política pública, para lo cual me permito citar el rastreo que Omar Guerrero llevó a cabo:

"Los helados designaron las palabras Politeia y Política para tratar los asuntos de la polis. Política denotaba lo referente a la polis, en tanto que politeia nombraba al régimen, la Constitución, es decir la organización de la polis. Como consecuencia, el conocimiento de la vida ciudadana y el modo de organización que asumía se denominaba política pragmática. Los latinos asimilaron la politeia y la transforman en politia, en tanto noción de res publica.

"La voz politia más tarde a la caída del Imperio resultó al español en policía, police en francés, polizey y polizei en alemán y policy en inglés. Mientras que politia bifurcó en police y policy para los ingleses.

"En 1755 Adam Smith, citando el Diccionario de Jhonson, definía la police como la regulación y gobierno de la ciudad o país, así como el cuidado de los habitantes; mientras que policy definía el arte del gobierno, respecto principalmente a los poderes externos.

"Johann Heinrich Gottlob Von Justi explicaba que la voz policey tenía dos sentidos diferentes, uno estricto -police- que comprende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los súbditos, y principalmente a la conservación del orden y la disciplina, los reglamentos que miran a hacer la vida más cómoda, a procurarles lo que necesitan para vivir; el otro sentido -policy- que remita a las leyes reglamentos que se conciben para el interior del Estado, que tiran a afirmar su poder a hacer buen uso de fuerza y procurar la felicidad del súbdito. Esto resultó en lo que se conoce como ciencia de policía o ciencias camerales.

"La ciencia de la policy era aquella cuyas enseñanzas se orientaron a preparar a los estadistas y funcionarios públicos para comprender como se incrementaba el poder del Estado. La voz policy se mantuvo entre la cultura anglosajona como el arte de gobierno, mientras que para la mayoría de los pueblos europeos cambió hacia las voces administración pública" (Guerrero, 1997, p.259 y ss)

Las políticas públicas ofrecen una gran diversidad de caminos para su entendimiento, interpretación y explicación, lo cual da como resultado un campo muy dilatado para la investigación.

³⁴ Citado por Arellano Gault, en Política pública: racionalidad imperfecta, irracionalidad. Hacia una perspectiva diferente.

CAPÍTULO II

2. SOBRE EL DISCURSO POLÍTICO

Cuando se decreta un edicto
que nos obligue a escribir y hablar
con la palabra exacta, entonces
dejaremos de hablar y decir muchas
estupideces.

Wittgenstein.

En literatura lo importante
son las bellas palabras. Y de
la misma manera la política se hallaba ligada
a la palabra, o más exactamente, había nacido de
la unión de la humanidad con la literatura,
pues la bella palabra producía la bella acción.

Thomas Mann.

Como hemos visto, el conocimiento de los fenómenos políticos se distingue por su ambigüedad, por la carencia de una terminología que permita la unicidad de criterios: no se cife al valor explicativo del dato, pero tampoco se sujeta a la interpretación comprensiva del sentido. Oscila entre la confiabilidad de los indicadores matemáticos -el número- y la variabilidad de las intenciones sociales.

Actualmente, la teoría política ha recurrido al análisis del discurso como una posibilidad de interpretación del trasfondo político e intersubjetivo de los fenómenos políticos. De manera que no resulta ajena la revalorización del discurso y/o la retórica para desmontar el universo efímero y volátil que es la política.

El discurso es así un protagonista de los acontecimientos; cuya tarea es la estructuración de las condiciones de lo posible, el proceso del entendimiento de lo político se reduce, a la interpretación e identificación del sentido.

El presente capítulo, pretende un análisis del discurso como tal, se busca abordar la amplia, variada, pero poco explorada relación existente entre las políticas públicas y el discurso político, es decir, el discurso como un instrumento legitimador de la acción gubernamental, no sólo hacia los ciudadanos, sino hacia su interior, en sus esferas decisoras.

2.1 EL ESCENARIO DEL DISCURSO

El discurso, sobre todo el discurso político, ha tendido a elitizarse, a privilegiar el dato numérico como único argumento y eje central del objetivo del discurso el convencimiento, no es que se haya desplazado al discurso, sino que, se ha trocado y se dirige a un sector en específico, es decir se ha sectorizado, si bien el mismo individuo tiene tantas formas de conducirse y comunicarse, como tantos interlocutores tenga, el actual discurso político se ha hecho ininteligible para los ciudadanos; frente al dato numérico; conceptos y valores simbólicos como lo son la soberanía, bienestar y la patria han decaído en su jerarquía, lo cual se refleja en una falta de legitimidad de la acción gubernamental, la poca eficacia y magros resultados que ofrecen los programas y políticas fundados en el dato numérico y la certeza técnica, la razón y exactitud que ofrece la matemática ha llenado de soberbia al Estado, *"cuando se gobierna amparado en el conocimiento, es cuando más mal le ocurre a los gobernados"* (Confucio, 1997, p.115)¹

No hay que olvidar que la teoría política no es únicamente el estudio de los gobiernos y los Estados sino; *"la identificación de un pensamiento sistemático acerca de los intereses y propósitos del poder político institucionalizado"* (Plamenatz, 1974, p.45)

El discurso político en tanto instrumento de interpretación busca trascender y plasmarse como referente de las transformaciones de la actividad gubernamental; gracias al despliegue del discurso se busca realizar, conquistar y materializar una realidad determinada y anhelada.

Sin embargo hoy día, el discurso no comunica lo que le corresponde, no seduce, no convence de orientar a la colectividad de una manera determinada, en un mismo sentido, la sectorización en la que ha caído a limitado su fuerza, ya que ni siquiera comunica y logra la identificación con los sectores reducidos a los que busca dirigirse.

Por ello la necesidad de estudiar la naturaleza del discurso, se remonta a la antigüedad y si bien muchas veces tiene que ver con el análisis lingüístico y

filosófico, no puede dejarse de lado el factor y fenómeno que representa lo político.

La antigüedad que tiene el discurso y sobre todo el discurso político como campo de estudio y análisis nos la refiere Hannah Arendt, argumenta que hay factores constitutivos de la comunidad histórica como Estado, los cuales forman una cadena de significación que opera en calidad de criterio analítico.

*"El nacimiento de la Ciudad-Estado otorgó al hombre además de su vida privada, una especie de segunda vida, su bios politikos. Los hombres pertenecen a dos órdenes de existencia, y hay una tajante distinción entre lo suyo (idion) y lo común (koinon) mero hecho histórico que destruyó a todas las comunidades que se basaban en el parentesco, tales como la phratría y la phyle... considerando solo dos actividades como políticas la acción (praxis) y el discurso (lexis)"*²

"La Ciudad-Estado, capacitó a todos los hombres para dedicar toda su vida a la acción y al discurso, bajo la convicción de que ambas facultades eran indisociables y las más altas de la polis³, la política es realizada únicamente mediante la palabra" (Arendt, 1993, p.167)

En la antigüedad el discurso o la retórica y aun hoy todavía, es una actividad sumamente importante, su valor reside en el convencimiento, no importa si se tiene la verdad o no, el imperio de la *doxa* desplaza al de la *aletheia* en el ámbito de la discusión; retórica significa argumentar, persuadir y convencer; no en el sentido de que se tiene ahora de hablar mucho y no decir cosa alguna, el político, es aquel que mediante el discurso logra convencer a la comunidad de que lo que es bueno para la comunidad; por político, no se entiende aquel individuo que -utilizando el discurso- le dice a la comunidad lo que la misma comunidad quiere escuchar, ese es el demagogo, el que enuncia lo irrealizable y que hace de la mentira una conducta; es el que no contempla que la persuasión y el convencimiento conllevan dentro de sí un elemento que los trasciende, la obligación. Todo ciudadano que persuade y convence, ergo esta obligado a actuar y cumplir.

Por retórica habremos de entender:

¹ Nota tomada del libro de Störing, Joachim. *Historia Universal de la Filosofía*.

² El cual pretende abordarse en el presente capítulo; y ambas (tanto lexis, como praxis) serán analizadas como hechos realizables, en el capítulo precedente.

³ Es decir, no había una separación entre lo que se decía y hacía, deberían ser actividades que se realizaban en conjunto, las palabras deberán de ser acompañadas, mejor dicho complementadas por hechos.

"el arte de persuadir mediante el uso de instrumentos lingüísticos, fue una invención de los sofistas, uno de sus fundadores fue Gorgias de Leontini".

"Petrus Ramus (Pierre de la Ramme) entiende a la retórica más en su sentido aristotélico⁴ sin olvidar que además de una técnica de persuasión y convencimiento, esta capacitada para llevar el lenguaje a las expresiones más acabadas y técnicamente elaboradas, por lo cual debe de estar unida a la filosofía, quedando bajo custodia según Ramus a la dialéctica, concediéndole sólo las dos funciones propedeúticas de la elocutio (elocución) y la pronuntiatio (pronunciación)

"La retórica decayó hasta casi desaparecer en el siglo XIX, El dogmatismo de Descartes fue la causa mayor de la decadencia de la retórica, allí donde la razón lo es todo y lo puede todo la persuasión queda obviamente fuera de lugar" (Abbagnano, p.1018)'

Es aquí donde fracasa el movimiento ilustrado, la razón no lo puede ni lo es todo, la razón como mito, es el argumento de Adorno y Horkheimer, de modo que no es nada raro que, debido al fracaso de este dogmatismo, una gran cantidad de disciplinas que antaño habían sido abandonadas hoy día resurjan, tal es el caso de la retórica.

La publicación de tratados consagrados a la argumentación y su apego a la vieja tradición, la de la retórica y la dialéctica, constituyen una ruptura en sí con la línea del pensamiento de Descartes, la cual se rige por la razón.

"Si la razón fuera infalible y la investigación humana del mismo modo lo fuera, la retórica como persuasión quedaría fuera de todo campo de estudio, pero como la esfera del saber humano parte de lo incierto, de lo probable, de lo aproximado; la persuasión tiene su función y su arte debe de ser cultivable" (Abbagnano, 1963, p.1019)

2.2 PLATÓN Y LA RETÓRICA

Más allá de las disertaciones de Platón sobre la retórica, en su obra, **Los Diálogos**; aborda el tema de la conveniencia de utilizar la retórica no en tanto lo bueno, lo malo, lo justo o lo injusto que trae consigo la práctica de la retórica, sino como:

"el arte de la persuasión mediante el eficiente uso de la palabra, es decir, el discurso es su objeto, la retórica es el arte de decir las cosas en menos palabras, es un arte que se estructura en la creación de discursos relativos a objetos ajenos a la misma retórica, no produce ninguna obra manual, se ejecuta por medio del discurso pero no tiene necesidad de la acción, la acción como algo natural a ella.

"La retórica forma parte de la política, en tanto se encarga de persuadir y convencer de actuar de una determinada manera con relación a los asuntos públicos. La retórica tienen

⁴ El cual por cierto, es el que le da el nombre al Dialogo de Platón, donde aborda dicha disciplina y que será analizado más adelante.

⁵ Cabe señalar que Aristóteles consagró un tratado donde aborda dicha disciplina, y que será igualmente analizado más adelante.

como cometido el hacer creer, no el fundamentar el saber en una masa" (Platón, 1991, p.149)

Cabe señalar que lo bueno o lo malo, lo justo o lo injusto, es un valor dado por el mismo hombre con base en:

"que decidimos si algo es bueno o malo, justo o injusto en relación con la alegría o la tristeza que nos produzca el desarrollar de dicha acción" (Spinoza, 1958, p.6)

Dejando de lado esta discusión maniquea. Podemos encontrar que la retórica es el arte de la persuasión mediante la palabra, el arte del convencimiento para conducir en un determinado sentido a la sociedad, que es una masa que por sí misma es incapaz de moverse en un mismo sentido, a fin de satisfacer el interés común, entendiendo por masa: *"el impulso que tienen los hombres por reunirse con otros hombres de manera inconsciente, y así como se reúnen también así se dispersan, sin saber el motivo que los unía, también se dispersan sin saber el motivo" (Cannetti, 1995, p.13)*

O bien como decía el maestro Rabasa;

"la bola -masa- es una horda de individuos que sin saber que quieren se dejan llevar por sus pasiones, sin saber por que lo hacen y mucho menos sin saber por que lo quieren" (Rabasa, 1967, p.187)

Sea una u otra la definición la constante es una, la masa se conduce y comporta sin un sentido razonado, de modo que necesitan de alguien que les ordene, organice, regule y oriente; entendiendo al Estado como el medio ordenador por excelencia, para lo cual, se vale de la retórica, siendo los asuntos e intereses públicos la materia de su deliberación; entendemos por interés público: *"como la preocupación común que un grupo de ciudadanos guardan, con respecto a situación en específico" (Barry, 1974, p.67)*

Partiendo de esto, es posible señalar una discrepancia hacia lo expuesto por Platón; es en torno a concebir la retórica como una actividad que, al deber su naturaleza al discurso, no requiere de la acción para afirmarse como tal, resulta erróneo el pensamiento del ateniense, ya que la retórica, al ser su objetivo la persuasión y su efecto el convencimiento para actuar de una determinada manera, supone la obligación de responder con hechos y beneficios comunes a las decisiones tomadas, refiriéndonos siempre a que el precepto bajo con el cual

se persuadió a los otros, es actuar de una determinada manera ya que a todos conviene, es decir, el beneficio común es el principio de legitimación del discurso de modo que, suponer que la retórica no debe verse acompañada por la acción, equivaldría a desgastar el discurso en su naturaleza y verlo como una serie de peroratas vociferadas en lo etéreo, en lo metafísico, que por lo tanto no son susceptibles de ser aplicadas.

2.3 LA RETÓRICA ARISTOTÉLICA

En cambio, para Aristóteles, la retórica tienen una función específica, función la cual se relaciona con la dialéctica y se opone a ella misma.

El estagirita nos legó una gran obra, **La Retórica**, en la cual entiende a la retórica como:

"una antístrofa de la dialéctica, ya que ambas tratan de aquellas cuestiones que permiten tener conocimientos en cierto modo comunes a todos y que no pertenecen a ninguna ciencia determinada" (Aristóteles, 1990, p. 156)

Es decir, para Aristóteles, la retórica al igual que la dialéctica: es un saber de orden formal y lógico, que no se refiere a una materia en específico y por lo tanto es independiente de la ética; de esta manera Aristóteles da respuesta a los cuestionamientos que Sócrates realiza a Gorgias y que este no puede responder adecuadamente -según la obra de Platón-, de manera que, la retórica es un arte que interactúa con otras artes, comulga con todas las actividades del hombre en mayor o menor grado y que su uso correcto o incorrecto nada tienen que ver con la justicia o injusticia que pueda producir su práctica, ya que esta sólo depende del uso, del albedrío propio del individuo que recurre a la práctica del arte retórico, entendiendo al arte como:

"la correcta aplicación del método, ya que lo que define al arte es el deseo intencional que mueve la deliberación, cuyo resultado es la elección de los medios oportunos para el fin que se busca" (Aristóteles, 1993, p.167)

O, dicho en palabras de Abbagnano (p.1020) el *“objeto de la retórica no es sólo la persuasión, como una demostración, siendo la demostración retórica el entimema⁶”*

Sin embargo al no pertenecer a una materia en específico, la persuasión no es su único objeto, sino también identificar los medios idóneos para el convencimiento, según sea el caso, el que práctica la retórica debe discernir entre lo que es convincente y lo que parece ser convincente.

“Definiendo a la retórica como la facultad de teorizar lo que es adecuado en cada caso para el convencimiento⁷, de tal forma que se identifican dos tipos de pruebas de persuasión: las no propias, que son ajenas a nosotros y existían de antemano; y las propias, las cuales obedecen a un método y son creadas por nosotros mismos.

“Las pruebas de persuasión no propias del arte son: las leyes, los testigos, los contratos, las confesiones bajo tortura y los juramento; mientras que las pruebas propias del arte son todas aquellas que aluden a las pasiones de los individuos, es decir, la ira, la calma, el amor, el odio, el temor la confianza, la vergüenza, la desvergüenza, el favor, la compasión, la indignación, la envidia y la emulación⁸.

“De forma que, dichas pruebas descansan en tres especies: en el talante del que habla, otras predisponen al oyente de cierta manera y las últimas están a merced de lo que se demuestra o parece demostrar” (Aristóteles, 1990, p.322)

Para Aristóteles, el discurso se compone de:

“dos partes principalmente: la exposición y la persuasión; aunque es bueno en su análisis distinguir el exordio⁹, la exposición, la persuasión y el epílogo” (Aristóteles, 1990, p. 307)

Como vemos Aristóteles concibe la retórica como: un arte complejo, el cual trata de diferenciar lo que es capaz del convencimiento de lo que no lo es.

Si bien las ciencias construyen un aura para definirse, lo que distingue a la retórica, es que es un arte que no responde a una esfera en específico, utiliza todos los argumentos posibles para lograr la persuasión como fin último y se encarga de establecer las reglas para el uso eficiente y lógico de dichos argumentos.

De manera que, el discurso político se encarga de persuadir y convencer a la colectividad de que hay que conducirse de una determinada manera para la

⁶ Entiéndase por entimema: *“el silogismo retórico que consta de premisas probables y cuya finalidad es la persuasión (la creencia) y no la instrucción (el saber)” (Abbagnano, p.345)*

⁷ De mera técnica, pasa a ser una disciplina con un método en específico.

⁸ Su eficiencia descansa en la capacidad del orador y la calidad del discurso para exaltar dichas pasiones en el público receptor del discurso.

⁹ Principio del discurso, la traducción del término significa la preparación de los oyentes.

atención y solución de los problemas que afectan la vida pública, ya que dicha acción establecerá beneficios comunes para esa misma colectividad.

Entonces, si la persuasión es su finalidad, lo más importante es el manejo del tropo, como un giro o un alterador del sentido, es tropo literario es el empleo de las palabras en un sentido distinto al que propiamente les corresponde, pero que tiene con éste alguna conexión, correspondencia o semejanza.

De esta manera Nietzsche nos refirió:

"que lo importante dentro de la actividad retórica era el manejo de los tropos o denominaciones impropias, ya que por sí todas las palabras desde un principio son tropos, significaciones, las palabras encuentran su naturaleza en los tropos" (Nietzsche, 1955, p.229)

A lo que más tarde añadiría Foucault;

"las palabras al referir las cosas interpretan, las palabras son interpretación e interpretabilizables en sí, de forma que, no puede haber interpretación única, si lo que utilizamos para interpretar es a su vez una interpretación" (Foucault, 1974, p.103)

La retórica, como parte de la reflexión política es para Dominique LaCapra:

"concebida en su condición del despliegue social del lenguaje, una estética de la aprehensión. Donde la relación concreta del saber con el hacer, constituye toda una rebelión en contra de las tendencias objetivas de la reflexión política. Técnicamente se vinculan los usos referenciales y performativos del lenguaje con la especificidad del objeto, suponiendo una identidad parcial del sujeto-objeto, lo cual se sustenta en ciertas orientaciones significativas:

- 1. La identidad entre discurso y retórica, a excepción de los metalenguajes altamente formalizados.*
- 2. La recuperación de la naturaleza de la oratoria y sus distintos ámbitos: demostrativa y convincente.*
- 3. La peculiaridad del universo del sentido, la vinculación entre inventio (trama discursiva) dispositio (formulación de la tesis que se defiende) y elocutio (selección del lenguaje)*
- 4. Elaboración de una teoría de los tropos y figuras literarias, y los usos poético y literal del lenguaje. Al grado de que la metáfora, la sinécdoque y la metonimia son consideradas funciones originales y generativas del lenguaje (lengua-habla-uso) dirigidas hacia intereses determinados: argumental, ideológico y asociativo-conjuntivo.*
- 5. La existencia palmaria de la intertextualidad del discurso y la polisemia del sentido.*
- 6. El punto de partida en la idea de que todo conocimiento posee su cuota de poder. así, la unidad discurso-retórica es una representación de lo social ordenado que define y/o recrea condiciones de la dominación.*
- 7. El discurso manifiesta una lectura de la realidad, momento de elucubración de lo real histórico a través de lo real pensado.*

"De tal forma, que el discurso reificado de la retórica remite a sí mismo. La escritura reconstruye no sólo la voz del actor central, sino también aquella del coro, con lo cual el discurso se adueña de materialidad el nexo lenguaje-historia hermenéutica" (La Capra, 1985. P. 78)

Además, la creencia, la construcción de imágenes, el logro de deseos, la exaltación de símbolos y la persuasión son la naturaleza del discurso político; no así la instrucción o el saber, ya que en el universo político se es lo que se cree que uno es; el plano de lo político, es un mundo de apariencias, un universo de máscaras, de significaciones y simbolismos. Su parámetro es lo referencial, no lo real, su escenario descansa en lo incierto, su apreciación va y viene. De modo que tres son los componentes de la retórica:

"el que habla, de aquello que se habla y de quien se habla, este último el oyente es, por fuerza, un espectador o uno que juzga; este juzga sobre lo que se habla, aquel sobre la capacidad del orador.

"Del mismo modo, tres son los géneros del discurso: el deliberativo, el judicial y el epídico.

"Lo propio del deliberativo es el consejo o la disuasión; del judicial o funerario la acusación o la defensa; y del epídico es el elogio o la censura. Siendo sus tiempos: para el deliberativo, el futuro; para el judicial, el pasado; y para el epídico, el presente. Sus fines son: para el deliberativo, lo conveniente y lo perjudicial; para el judicial, lo justo y lo injusto; y para el epídico, lo bello y lo vergonzoso.

"La naturaleza del deliberativo, es velar por determinar sobre los medios convenientes para lograr una finalidad determinada; del judicial es juzgar sobre el uso que se les ha dado a estos medios para procurarse un bien; y del epídico, es para calificar las acciones de los hombres" (Aristóteles, 1990, p.213)

Como vemos, la retórica actúa por y para la vida pública, como en la vida privada, sea para definir el sentido de las acciones en las mismas, sea para darlas a conocer o para juzgarlas.

2.4 LA IRRUPCIÓN DEL DISCURSO

Muchas son las nociones que guarda dentro de sí la palabra discurso, si es referencia a todos los fragmentos, locuciones o libros que produce la cultura humana; o si es un proceso intelectual privado, reservado a la oratoria; pero sea la una o la otra, los discursos; *"guardan dentro de sí la memoria del mundo, representan la garantía de entender nuestro mundo presente" (Jitrik, 1991 p.15).* De manera que, podemos entender a una sociedad por la producción de los discursos que genera en un momento determinado, ya que: *"las prácticas sociales, se expresan y comunican mediante el discurso, es la índole de la práctica lo que determina la forma del discurso; de modo que un discurso no es*

autónomo, surge en el espacio de una acción, de su sentido y de meta" (Jitrik, p.21)

Por lo cual a una sociedad la reconocemos por los discursos que ha producido.

Ferdinand de Saussure, afirma que:

"el discurso abre un campo muy vasto para la investigación, donde no sólo se integran los sistemas ideológicos o idiosincrásicos, sino la incorporación de la lingüística y el revitalizar la Semiótica -como sistema de articulación de signos- y la Semántica -como el universo del sentido" (Saussure, 1973, p.56)

Lo cual ayudaría a entender de mejor manera las complejas dinámicas de la sociedad, por lo cual no sólo hay que estudiar el lenguaje, sino el habla y el sentido de la palabra.

La necesidad de estudiar y de analizar el discurso tiene dos consecuencias, una en que se:

"emprende un esfuerzo por pensar y construir el objeto, dejando de lado los determinismos y modalidades a priori del proceso del conocimiento" (Sáinz, 1997, p.178)

Añadiendo, que la segunda consecuencia es:

"al emprender esta aventura, el diseño de una disciplina se cae en el riesgo de depositar esta aventura en el lecho de Procusto donde se amoldan y constriñen los datos empíricos para que respondan a un patrón ya establecido" (Sáinz, 1997, p.178)

Dentro de esta estructura, donde el discurso es un medio para la interpretación y el entendimiento de los hechos de la política, es muy importante denotar que el discurso político, es más eficaz cuando es un discurso que:

"más que afirmar, es un discurso que calla y en su silencio encuentra su eficacia; es decir, cabe el delineamiento de un silencio con respecto a algo que, pudiendo ser relevante según los criterios constitutivos del material verbal; es, sin embargo, olvidado por el discurso, y envuelto en un manto invisible del callar. La detección de este tipo de fenómenos no implica un enjuiciamiento. Marca, simplemente la frontera de un discurso como toda empresa de significación" (Carbó, 1984)

La propia Carbó (1991, p.56) añade que:

"la estructura del discurso se ha dirigido hacia el orden de la facticidad que, incluida in extenso, parece operar un traslado hacia el orden de la contundencia de los hechos que se describen y critican. El discurso se oculta a sí mismo, se vuelve transparente como el cristal de una ventana, sirve de vehículo de la transmisión/demostración de una situación inquietante que ha de ser como tal aprehendida. El discurso opta sin embargo, por la demostración, el señalamiento y la denuncia, una denuncia que no va más allá de los hechos que la componen y lo sustentan" (Carbó, 1991, p.56)

La eficacia del discurso político, reside en la palabra como indicio, no como certeza y en la interlocución como una correlación de fuerzas, donde el discurso como evidencia de lo real, explica la trama argumentativa de sí mismo, donde al ser referencia el valor de sí es relativo, jamás absoluto. Nos preguntaremos, entonces, ¿qué calla el discurso al decir?; o mejor aun ¿qué dice al callar?

"El discurso dice, callando, un desencanto y una utopía. Al guardar silencio, el discurso traza el lugar de lo que se formula verbalmente, al decir y criticar las políticas marca una orfandad. Hasta aquí, el desencanto. La utopía como componente del discurso político, se transfigura en un discurso ético, se perfila en la nostálgica añoranza de un pasado armonioso y feliz cuya existencia misma en algún momento de la historia el texto pone en duda aunque desearía creer, así como en la invitación a un futuro que se va a construir con armas que sólo las individuales y viejas virtudes del corazón" (Carbó, p.59)

El trazo de la esperanza como una obligación de la actividad y el discurso político es de vital importancia, ya que se le puede quitar y arrebatar mucho a un pueblo, pero jamás deberá expropiar o arrebatar la posibilidad de creer en algo, por que una sociedad sin ídolos y sin nada en que creer, es peligrosa para su propia existencia.

Además es importante reconocer con Wittgenstein que;

"el discurso no posee solamente una función de representación o de información; es además un instrumento de poder, de fuerza, de coacción que constituye por sí mismo un poder simbólico, de manera que, la lucha y la confrontación residen en el plano de los simbólico" (Wittgenstein, 1973, p.189)

Por lo cual, el análisis del discurso debe de realizarse con sumo cuidado, como diría Proust (1978, p. 15), el yo que escribe jamás será igual al yo que vive y realiza.

Al referirse al discurso político en particular, Doris Graber apunta que:

"la significación política del discurso y su carga simbólica (de necesidad y satisfacción) que éste representa se agrupan en cinco apartados:

- 1. Difusión de la información.*
- 2. Programación de la agenda.*
- 3. Interpretación y relación.*
- 4. Proyección hacia el futuro y el pasado.*
- 5. Estimulo para la acción.*

"Siendo para esto, tres los escenarios del discurso político: escenario de oratoria, escenario de debate y escenario de negociación" (Graber, 1985, p.35)

Es decir, para la autora el discurso político por un lado comunica e informa las decisiones tomadas reflejando un proceso de dominación y poder; el discurso político programa la acción del mismo Estado, interpreta las necesidades del

colectivo, diseña programas o proyectos determinados para problemas determinados y, por último, persuade a los actores para actuar en beneficio de todos. Por otro lado, el discurso político se maneja en el escenario de sí mismo, es decir lo que menciona o deja de mencionar en sí, se contrapone y argumenta por sí mismo para desestimar las demás lecturas, y consensa o busca el acercamiento entre los diversos actores de la política para lograr un mayor beneficio.

Ello en la medida que el universo de la interpretación, como técnica donadora del sentido, como discurso, se manifiesta en lo pleno del lenguaje:

"como teatralización de las necesidades sociales y vehículo de comunicación" (Sáinz, 1997, p.213)

Conforme se avanza en este acercamiento al discurso, como un modo de expresión del hombre, el único a través del cual se comunica, la dilucidación parece ser más clara, **el hombre es dominado por el lenguaje**, sólo en el encuentra su sentido y se afirma, Heidegger diría: *"que el lenguaje es la inmediata revelación del ser y el hombre tiene acceso al ser a través del lenguaje"* (Heidegger, 1962, p. 178)

La palabra y el lenguaje se transfiguran en un fin en sí mismo, en el discurso la sociedad encuentra la caja de resonancia ideal para la manifestación de sus problemas, sus aspiraciones y esperanzas, no traduce al mundo genera su realidad; *"el lenguaje, es el límite del mundo"* (Wittgenstein, 1973, p.43)

De modo que, para eso nos valemos del discurso político, aun con las limitantes que nos marca el propio lenguaje; para dilucidar la actividad propia del Estado; para lo cual se ahonda en las políticas públicas, entendidas como el instrumento gracias al cual se marca la distancia entre gobernantes y gobernados, reflejo del mecanismo de la dominación y el ejercicio del poder.

Como vemos el hombre político, no sólo se debe a la praxis (acción) sino también a la lexis (lenguaje, discurso, oratoria, retórica) el hombre político, como objeto y como objetivo, es decir al ser sujeto activo o receptivo de la política alcanza el cenit y alude sus acciones, sus deseos, sus intenciones, sus voluntades, su poder, su dominio, hegemonía, etcétera. El discurso, vía el

lenguaje como el único medio a través del cual transmite, nombra, disfraza y/o simula sus intenciones, sea el lenguaje, escrito o enunciado -como verbo y no como sustantivo-.

2.5 EL DISCURSO POLÍTICO COMO VOLUNTAD: LA RELACIÓN DISCURSO POLÍTICO-POLÍTICAS PÚBLICAS

Hoy día, el pensamiento sólo podrá tener efecto en el mundo si consigue alcanzar a la mayoría de los individuos. Pues el estado presente es que las masas de población saben leer y escribir y, sin embargo, no alcanzan a poseer la cultura occidental en su plena dimensión. Pero ellas tienen también su parte en el saber, y en el pensar, y en el actuar. Podrán disfrutar de esta nueva oportunidad tanto más cuanto más penetren en la plena dimensión de las intuiciones elevadas y de las distinciones críticas. Es, por ello, necesario que, para las horas de meditación de todos los seres humanos, se haga comunicable lo esencial de un modo tan sencillo y claro como sea posible, sin perder profundidad.

Karl Jaspers.

Después de pretender analizar un conjunto de ideas que versan sobre el discurso y el lenguaje que permitan ubicar el objeto de la presente tesis, se explora la relación entre las políticas públicas y el discurso político.

El discurso político juega un papel importante en la formulación, rediseño, aceptación y evaluación de la política pública. Primero, se debe argumentar la necesidad de que el gobierno defina un problema como tal y luego la necesidad de que lo atienda o ingrese a la agenda a lo que Majone llama análisis y justificación predecisional de las políticas públicas.

Del mismo modo el discurso se troca en un referente de la acción gubernamental¹⁰, de la posición, las prioridades y la definición de los problemas que aquejan a la sociedad, a lo que Majone llama análisis posdecisional; es decir, identificar que en el proceso de elaboración y evaluación de políticas existen elementos explicativos y justificatorios, por las que el Estado decidió atender un problema de una manera y no de otra.

¹⁰ Para efectos del documento entenderemos acción gubernamental como sinónimo de política pública; atendiendo a la definición de Lindblom de que toda acción del gobierno es política pública, la cual ha sido citada y referida con anterioridad.

*"Hay una creciente necesidad para incorporar la capacidad de ofrecer buenas razones a la sociedad y las organizaciones no gubernamentales de las acciones que emprende el Estado" (Aguilar, 1997, p.13-34)"*¹¹

Bardach afirma:

"Una vez elaborada e implementada la política pública, es importante mostrar los resultados obtenidos, exponiéndolos en los términos lo suficientemente sencillos claros y realistas como para que cualquiera sea capaz de seguir adelante con la tarea emprendida; el análisis debe de acompañarse no sólo de su justificación y una definición sencilla del problema, además de promover una difusión adecuada" (Bardach, 1998, p.72)

El discurso político es al mismo tiempo un referente de los cambios en las decisiones en torno a las políticas públicas, es decir, conforme se pronuncia el decisor de políticas sobre un asunto en específico podemos identificar como la visión gubernamental sobre este asunto se mantiene o se modifica, recordemos que las políticas públicas son un instrumento sumamente flexible, tanto en la definición del problema como en la implementación de la misma.

Se tiene así una imagen de los procesos de negociación que ocurren en la arenas de poder y la agenda de gobierno, así como del nivel de incertidumbre que rodea el problema definido cristalizándose como procesos de negociación y del ambiente político que influyen decisivamente en la instrumentación de la política pública y como muchas veces estas últimas tienen que modificarse substancialmente.

Por último, las políticas públicas las podemos entender como la expresión última y más acabada del trocar en movimiento el discurso político, es decir, el deseo que se expresa como voluntad -vía el discurso- para determinar, organizar y aplicar programas de gobierno, en beneficio del desarrollo y armonía de la sociedad.

En resumen, podemos identificar a primera vista que son cuatro las funciones que desempeña el discurso político dentro del proceso de las políticas públicas:

¹¹ Cita tomada del Estudio introductorio del libro, **EVIDENCIA, ARGUMENTACIÓN Y PERSUASIÓN EN LA FORMULACIÓN DE POLÍTICAS (1997)** Majone, G. FCE.

A) Función *predecisional* doble, en un primer momento para convencer al gobierno de atender una demanda social y en un segundo momento para justificar la atención de dicha demanda de una manera y no de otra.

B) El discurso político, como referente de la concepción que guarda el gobierno de la realidad y de las maneras en que pretende modificar dicha realidad, tomando en cuenta los procesos de negociación en las arenas de poder y el ambiente político existente, sin entender esto como la reducción de las políticas públicas a espacios de lucha y negociación del poder; además de observar mediante el mismo discurso cómo dichos procesos alteran la concepción inicial del gobierno con respecto a la atención ofrecida para un determinado problema.

C) Función *posdecisional*, el gobierno debe de rendir cuentas a los ciudadanos sobre las acciones que emprendió, esto a fin de fortalecer la vida democrática y republicana de una nación.

D) Las políticas públicas como el último eslabón de la evolución del discurso político, entendido éste como expresión de la voluntad y aquellas como la acción resultado de la voluntad antes expresada.

2.5.1 EL ANÁLISIS PREDECISIONAL EN LAS POLÍTICAS

Durante el desarrollo de las actividades humanas, normalmente se comete el error de obviar muchas cosas, es decir, damos por entendido cosas tan sencillas y nimias que son básicas para el desarrollo de las actividades cotidianas. Tal es el caso del lenguaje, el lenguaje es el medio universal de comunicación sea escrito, oral o gráfico a través del cual se interrelaciona el hombre. Toda acción u omisión del hombre encuentra en el lenguaje el único medio para difundir dicha situación.

La comunicación, la discusión, la pluralidad de ideas y la posibilidad de discutirlos son elementos básicos de los gobiernos democráticos, de hecho:

"la virtud de los gobiernos democráticos, es que son gobiernos fundamentados en la discusión de las opciones públicas, su comunicación y su fundamentación" (Aguilar, 1997, 13-34)

De modo que, no basta con que una política pública tenga fundamentos técnico-económicos suficientes, habrá que convencer al público de que la acción elegida es la menos mala de todas, ya que en política las decisiones o el conjunto de soluciones son adversas en sí mismas, hay que decidir entre inconvenientes.

"Una política pública, necesariamente debe de contar con un análisis técnico-económico, pero para que este análisis sea eficaz debe de construirse un escenario de factibilidad política para poder realizarlo, de modo que la persuasión y la argumentación se interrelacionan, la necesidad de que el discurso público actúe en favor de la implementación es a lo que se ha llamado análisis predecisional, ya que al fin de cuentas para que una política pública tenga el carácter de pública, los ciudadanos deben de estar de acuerdo en el accionar del dicha manera" (Aguilar, 1997, 13-34)

La discusión de lo público, es una característica de las sociedades políticamente maduras, es una actividad fundamental llevada a cabo por los ciudadanos, una actividad mediante la cual se discuten, proponen y evalúan las acciones y resultados del poder público, sin embargo dicha discusión debe ocurrir en una estructura donde la información sea lo más certera posible, a fin de evitar las discusiones y los juicios de valor fundados en el desconocimiento y la ignorancia, evitando así que se dé lugar a opiniones dañinas que obstaculicen la actuación eficaz del Estado.

En este enfoque debe de contarse con el interés de los ciudadanos por informarse sobre las acciones del gobierno, para lo cual deben exigir la información necesaria para formarse un juicio propio, tomando en consideración el hecho que no se les otorgará toda la información, ya que las acciones y decisiones del gobierno se fundan y realizan con base en información incompleta. De modo que los juicios de valor y, más aún, todas las decisiones ejecutadas tienen un cierto grado de error, lo importante es reducir al mínimo el grado de equivocación.

Uno de los problemas actuales de las decisiones sobre políticas, es que los analistas no otorgan mucha importancia a la retórica como persuasión y argumentación para legitimar las acciones y decisiones de políticas; actualmente las decisiones políticas hacia la sociedad se fundan en estudios y análisis técnicos de eficiencia y factibilidad económica, dejando de lado los factores políticos y sociales tan necesarios para la óptima implementación de las políticas.

"Por argumento se entenderá la conexión de datos e información con las conclusiones lógicas, a objeto de construir complejas afirmaciones de hechos y evaluaciones subjetivas; por evidencia se entenderá la información seleccionada entre un conjunto disponible e introducida en cierto punto del discurso para persuadir o convencer a un auditorio en particular de la verdad o falsedad de una afirmación, por persuasión se entenderá como el intento de orientar una acción hacia un fin determinado.

"Para lo cual el discurso se vale de un método muy utilizado por los hélades; la dialéctica, que se caracteriza no por su estructura de razonamiento sino por sus aplicaciones en un escenario social determinado, su argumento parte de opiniones ya existentes y su conclusión de los acuerdos obtenidos por el entendimiento resultado de la discusión, la dialéctica persuade, contribuye al discernimiento de lo público mediante la crítica, la defensa y la educación" (Majone, 1997)

Uno de las críticas más recurrentes que se realizan en contra de los analistas de políticas es que realizan sus estudios basándose únicamente en datos técnico-económicos, dejando de lado, las cuestiones políticas y sociales, aunque: *"Sería craso error reducir el análisis de políticas a un mero proceso de negociación y lucha por posiciones políticas más ventajosas en el logro de los intereses particulares o de grupo" (Aguilar, 1997, 13-34)*

Dichas deficiencias bien pueden ser cubiertas mediante un uso adecuado del análisis como un argumento, tomando en consideración que dicho proceso debe realizarse desde la génesis misma de la política, ya que al final de dicho proceso, en el análisis *posdecisional*, será de vital importancia no fundar los juicios de valor evaluatorios con respecto a los resultados obtenidos, sino con respecto al desarrollo en sí de la política en su conjunto, ya que esto ayudará a tener una visión más clara -mayor aprendizaje- sobre las decisiones tomadas.

"Sin embargo, cabe llevar a cabo una distinción entre la función del analista de políticas y la deliberación o defensa de dichas políticas; ya que el analista como un artesano, se dedica a crear argumentos para la implementación de las políticas, mientras que la deliberación o defensa de dichas políticas gira en torno de establecer las metas, logros y los medios necesarios para su consecución" (Majone, 1997)

Como vemos la retórica puede y debe ser un elemento de gran importancia, para atenuar ese espectro de tecnicismos que cubre a los analistas de políticas, el discurso colabora en la argumentación y en la justificación de las decisiones de políticas, es decir; *"en política no basta con tomar una buena decisión, sino la decisión debe de ser legitimada, justificada y llevada a cabo" (Majone, 1997)*

Es echar abajo ese dilema de que el discurso político *"es inversamente proporcional a su comprensión: a menor comprensión, mayor jerarquía política; a*

mayor comprensión, menor jerarquía política. No hay discursos inocentes todos refieren y se articulan según una posición de clase, desde la cual se autonombran como detentadores del conocimiento total de la totalidad" (Guillen, 1980, p. 35)¹²

Como vemos la relación entre políticas y discurso es bastante dilatada y se presenta en distintas situaciones, cabe recordar que el trabajo mediante políticas supone la elección entre distintas posibles soluciones o estructuras que ayuden a tomar la solución más adecuada, "de modo que, el analista debe de generar los argumentos necesarios para lograr persuadir al decisor de que su opción es la más adecuada, no basta con establecer los criterios necesarios para reclamar una determinada forma de políticas, sino que habrá que justificar y conceptualizar las motivaciones y las razones que nos llevaron a requerir un determinado modo de atención por políticas; ya que el éxito de las políticas residen en gran parte en la argumentación y la persuasión que se lleva a cabo, para convencer a la opinión pública de que esa es la forma idónea de atender un determinado problema" (Majone, 1997)

La función del discurso en el análisis de las políticas en su fase predecisional descansa en un uso mercadotécnico y propagandístico del discurso el cual es utilizado por el gobierno para convencer de que la manera en que atiende o busca atender un problema es la óptima, ya que busca convencer, persuadir y evidenciar, mediante una manipulación¹³ correcta de la información y los datos, de que esa política ofrece ampliar el campo de acción político, es decir otorgar una mayor factibilidad para las labores del gobierno, al mismo tiempo que busca informar a la sociedad para que esta tenga conocimiento de todo el proceso de la política.

¹² 14 años después, el autor irrumpía en el escenario nacional con un extraordinario manejo de la imagen y un atractivo discurso. Su irrupción se daba el 1° de enero de 1994 en la Selva Lacandona en Chiapas, poniendo en jaque al proyecto modernizador del Estado mexicano, su nombre Marcos, su posición Subcomandante del Ejército Zapatista de Liberación Nacional EZLN.

¹³ Cabe señalar que la palabra manipulación no es referida en su sentido peyorativo, sino en el sentido de manejo del material con el cual se cuenta, lo cual atendería más bien a la ética del analista y del orador para hacer un uso correcto -en beneficio público- de la información a manejar.

Puede concluirse que la incorporación de elementos retóricos al análisis y diseño de políticas, puede ampliar el campo de acción de la instrumentación de políticas, lo que resultará en mejores resultados; la persuasión, los argumentos, la justificación y la defensa de una elección razonada son esenciales no sólo para tomar una decisión, es decir, para el análisis predecisional, sino que para la fase posdecisional estos mismos elementos pueden decidir la conclusión o interrupción de una política siempre y cuando se argumente, persuade y evidencie adecuadamente. El objeto es vender o eliminar una política, lograr convencer o disuadir de que dicha política y no otra representa el modo más eficaz de atender un problema.

El discurso debe, además de ampliar las fronteras de lo posible en la política,

"ampliar del mismo modo las fronteras de acción y factibilidad en la administración pública, el campo de acción administrativo dependen de las restricciones políticas con que se cuentan, un uso adecuado de la información y la persuasión puede ayudar a ampliar este espectro mediante el convencimiento a la opinión pública de aceptar nuevas ideas, nuevos símbolos que amplíen el interés público.

"Cabe señalar que la acción de la administración pública como señalarla Von Mises, se limita por restricciones en la decisión de políticas, es decir, se limita la discrecionalidad del administrador para decidir, no decide o elige en su libre albedrío, sino con base en una normatividad previamente establecida" (Majone, 1997)

2.5.2 EL DISCURSO COMO ESPEJO DE LA ACCIÓN MEDIANTE POLÍTICAS PÚBLICAS

Se ha definido que las políticas públicas son instrumentos de gobierno que no son definitivos, es decir, no son cosas dadas, sino de constante cambio, de modo que:

"Las políticas públicas subsisten durante cierto tiempo, su apoyo político debe ser renovado de continuo, y constantemente se necesitan argumentos nuevos para dotar a sus diferentes componentes de la mayor coherencia interna posible y del ajuste más preciso a un ambiente siempre cambiante" (Majone, 1997)

La necesidad de utilizar el discurso como instrumento para la renovación de la factibilidad del desarrollo de una política, descansa en el fundamento de que, una vez persuadido y habiendo una política, dicha política para poder desarrollarse, debe de romper las restricciones organizacionales, políticas,

económicas, legales, institucionales, existentes, ya que los problemas sólo son irresolubles desde la perspectiva de los obstáculos e intereses a afectar.

"Una política pública se compone por una parte central o núcleo y una periferia. El núcleo es el conjunto de valores, métodos, metas, principios y objetivos que se traza la política, es la parte estable; mientras que la periferia es el conjunto de programas, procesos e instrumentos de los cuales se vale para llevar a cabo una(s) determinada(s) meta(s)" (Majone, 1997)

De manera que el discurso se hace indispensable; en un primer momento para lograr convencer de modificar la política en un determinado punto y, en segundo, para exponer las razones y motivaciones a la opinión pública que nos han obligado a modificar las política.

La creciente complejidad en sociedades como la nuestra, hace que, los problemas sean cada vez más difíciles y no pocas veces las soluciones a dichos problemas tienden a generar nuevos y cada vez más complejos problemas, lo que ha resultado en el llamado:

"Espacio de políticas, que denota un conjunto de políticas tan estrechamente interrelacionadas que no se puede realizar una descripción y menos un análisis sin tener en cuenta los demás elementos del conjunto. Cabe señalar que el término espacio es utilizado en su concepción matemática como conjunto" (Majone, 1997)

El principio de autonomía de las políticas para redefinirse, descansa en el hecho de que las políticas actúan en contextos determinados los cuales buscan alterar, para resolver por sí o mediante sí los problemas que aquejan a la sociedad; se dice por sí o mediante sí, ya que existen políticas enfocadas para que su acción atienda el problema públicamente y se dice mediante sí por que existen políticas determinadas para alterar estructuralmente los contextos en los cuales actúan; su objetivo es lograr una nueva correlación de fuerzas, modificar las restricciones existentes para que estas en el largo plazo ofrezcan soluciones más rentables, es decir, buscan ampliar el esquema de acción política de lo factible en el futuro.

Los tipos de restricciones existentes a los cuales se enfrenta una política son:

1. Restricciones de mercado.
2. Restricciones de producto.
3. Restricciones tecnológicas.
4. Restricciones organizacionales.
5. Restricciones de recursos.

6. Restricciones políticas.
7. Restricciones legales.
8. Restricciones sociales." (Majone, 1997)¹⁴

Entendemos entonces que tanto el analista como el decisor buscan por medio del discurso persuadir a los actores para adoptar un determinado perfil de la política y en la política, ya que discurso en la evolución de la política lo que busca es: *"modificar el arreglo institucional existente, afectando en forma distinta la posición y el poder de los actores involucrados en la política a ejecutar, a través de la persuasión se busca manipular el arreglo y el contexto cultural en el cual operan"* (Majone, 1997)

Los cambios en las políticas, sin embargo, sólo ocurren una vez que se ha logrado convencer de la necesidad de realizar dichas modificaciones, es decir, para que los cambios en las políticas para que cristalicen deben ir acompañadas de un proceso argumentativo y de discusión.

Importaría añadir que el control de la política, radica en supervisar el desempeño y uso de los recursos asignados para ejecutar dicha acción, el número de recursos dependerá en gran medida de argumentar, persuadir y convencer a la autoridad -via el discurso de nuevo-, definir los tipos de control y evaluación han sido objeto de múltiples debates y discusiones, lo que ha resultado que estas dos etapas sean las que más han evolucionado dentro del enfoque de políticas públicas. Se ha optado por la mensurabilidad para calificar una política, sin embargo, cabe señalar el problema del óptimo desempeño de la política así como que la política muchas veces otorga resultados difíciles de medir, ya que la eficiencia económica como eje de la evaluación y base de la mensurabilidad sesga o deja de lado muchos aspectos que influyen en el desarrollo y los resultados de la política.

¹⁴ Cabe señalar que los tipos de restricciones son tan amplios y clasificación tan diversa y vaga, que la presente clasificación únicamente engloba las restricciones más comunes.

2.5.3 EL ANÁLISIS POSDECISIONAL DE LAS POLÍTICAS

El análisis posdecisional, es el análisis que se desarrolla para evaluar los resultados obtenidos por las políticas.

Cabe recordar que el trabajo mediante políticas públicas no es un trabajo que aspire a ser definitivo, es más bien un trabajo basado en el método de ensayo-error; son, en sí, una serie de pasos subsecuentes que se plantean la posibilidad de resolver un problema por medio de múltiples acciones, las cuales buscan modificar la estructura que permitió el desarrollo del problema y que al mismo tiempo, permita un manejo más acertado de los problemas relacionados o *que interaccionan en forma conjunta*.

La evaluación y el control son las fases más desarrolladas dentro de la administración pública, las demandas para hacerse de un aparato eficiente y eficaz en la solución de los problemas públicos son crecientes día a día, para lo cual las políticas públicas han incorporado la rendición de cuentas -accountability-, como un proceso en el que los funcionarios responden y entregan resultados de las actividades realizadas, es decir, no basta con un control en el manejo de los recursos asignados, sino que se exigen resultados.

Establecer si una política fue buena o mala es uno de los grandes problemas de la administración contemporánea, decidir *¿cuándo hay que evaluarla?, ¿cuál es el tiempo adecuado para llevar acabo dicho ejercicio?*, es el dilema más grande al que se enfrentan los procesos de la administración pública contemporánea involucrados en el enfoque de políticas públicas; elaborar un juicio sobre el desempeño de una política es además de *complejo, variado*.

Una política pública puede ser evaluada desde:

- I. La perspectiva de los fines que se trazó la misma política;
- II. Las *necesidades sociales* y la pertinencia de atender un problema público determinado;
- III. Los recursos y las restricciones a las que se enfrentó durante su ejecución;

IV.O bien, en razón de los criterios que la autoridad estableció primero para determinar el diseño de dicha política y luego para haber elegido esa misma política.

Sin embargo, por más que se trate de decidir la forma de medir el desempeño de una política, los criterios establecidos responden más bien a decisiones unipersonales y/o discrecionales, -que anteriormente se señalaron- los cuales sesgan aspectos importantes que modifican la elaboración de un juicio y la perspectiva sobre el desempeño de la política pública.

Esto sin tomar en cuenta la acción de los grupos que antes y después de la elección de la política, actuaron tanto a favor como en contra de dicha política.

Habría que añadir además el flujo de información que tuvo lugar para mantener, al menos medianamente al tanto a los distintos grupos integrados y no integrados al desarrollo de la política, sólo así y una vez determinados los criterios de evaluación y habiendo difundido información *suficiente y pertinente* se elegirá una óptica en particular y se podrá emitir un juicio *responsable* con respecto a la elección de dicha política.

El uso del discurso dentro de la política, si bien es importante como argumento para *descubrir, justificar y defender* una política, y persuadir a la opinión pública de que dicha acción es la idónea, se expande y va más allá, el discurso por un lado debe atender problemas como el de las restricciones estructurales que enfrentará la implementación de dicha política y, al mismo tiempo, ser un vehículo de información continua para mantener el conocimiento de las fases desarrolladas a objeto de que, al final del proceso, la evaluación de la política ocurra en una estructura y con pleno conocimiento de que los resultados obtenidos -sean cuales fueren-, responden a circunstancias y entornos determinados, lo cual llevaría a asignar responsabilidades de manera más justa y equitativa, es decir, se determinará si la política falló por incapacidad para persuadir en su fase predecisional; si sucedió como resultado de externalidades -restricciones- que obstaculizaron su desarrollo debido a la afectación de intereses

particulares, o bien, sí se debió a una deficiente operación del programa, o a otros factores.

El establecimiento de estos criterios para calificar la acción del servidor público, es un debate en curso; es cierto que mucho se ha avanzado, pero también son muchas las posiciones existentes con respecto a esto: *“los diversos criterios de evaluación y la necesidad de elaborar un juicio de valor, han llevado a crear un sistema de evaluación múltiple, incorporando los criterios de la evaluación por insumos, por resultados y por procesos, que son los tres tipos de evaluación más discutidos”* (Majone, 1997)

El sistema de evaluación múltiple, más que generar un criterio de evaluación único incorporando criterios de estos tres tipos de evaluación lo que busca es un mayor entendimiento del desempeño gubernamental por medio de políticas públicas, dándole prioridad a la generación u obtención de información para crear políticas más eficientes en la atención de los problemas de la vida pública.

2.5.4 EL DISCURSO COMO EXPRESIÓN DE VOLUNTAD

Se ha explorado la función del discurso con un instrumento de argumentación, persuasión y, sobre todo, de convencimiento de la elección, desarrollo y evaluación de las políticas y los actores inmersos en la política.

Se ha señalado que la función del discurso es una función de mercadotecnia, es una venta de instrumentos óptimos o menos inconvenientes para la atención de los problemas públicos, es decir, se busca ya no sólo la aceptación de una determinada acción sino que, además, busca que los actores de la política actúen en favor de ella o por lo menos no obstaculicen su desarrollo; se busca la interrelación, y la corresponsabilidad, así como la efectividad y eficiencia de la política pública.

Podríamos calificar a las políticas públicas como la expresión última y más acabada del discurso político, entendiendo éste como la expresión de la voluntad, el reflejo de una relación con el poder.

Las políticas públicas reflejan, en su definición y en su conclusión, la voluntad de la autoridad y, a su vez, los cambios en las políticas refieren la correlación de fuerzas, los intereses de grupo y el interés por modificar posiciones y arreglos políticos entre las elites o clases del poder.

La política encuentra en el discurso el medio idóneo para convencer, hacer creer, organizar y orientar la acción colectiva.

Ese discurso, como deseo-voluntad, asume la forma necesaria para dirigirse a un objetivo absoluto, para convencer, ya que un discurso que sin serlo se asume como legítimo, corre el riesgo de ser rechazado y catalogado como intolerante, por ello es necesario abrir espacios de discusión y confrontación de ideas, argumentos, etcétera.

Elo en la efectividad del discurso político, descansa en su capacidad para esconder y mantener arcano el origen del poder, debe tener la capacidad de simbolizar en objetos o individuos proyectos, ideas e ideales, para promoverlos a la esfera de lo jurídico, como regulación armónica de un colectivo social determinado en un tiempo y espacio dado.

Es vasta y compleja la función, composición y reflexión en torno al discurso político, el cual no debe ser tomado sólo como un conjunto de signos que se refieren a representaciones, referencias o posiciones, sino como expresión de prácticas sociales que refieren valores, juicios y objetivos de un grupo o actor político determinado; es cierto que emplea signos, pero los utiliza únicamente para denotar cosas. Sin excluir que esta denotación debe guardar una coherencia dentro de sí, ya que al ser el discurso producto del uso de los signos, el discurso es del mismo modo un agrupamiento provisional de signos, de modo que su estructura debe ser sólida.

"Todo discurso encarna una visión particular del mundo, todo discurso tiene una singularidad estructural y esencial con los intereses en que ha crecido, en un entorno social y político determinado" (Humbolt, 1997, p.534)¹⁵

¹⁵ Cita tomada del libro HISTORIA UNIVERSAL DE LA FILOSOFÍA (1997) Störing, Joachim España, Tecnos.

Para concluir, parafraseando a Majone, el discurso político, valiéndose de la argumentación y la persuasión puede colaborar a una refinación y entendimiento legítimo de las políticas públicas en sus diversas etapas, además, antes que elaborar juicios de éxito, el discurso resulta ser el acceso a una mayor información, es decir, un mejor entendimiento de las acciones del gobierno por parte de la sociedad.

CAPÍTULO III

3. ESTADO, ECONOMÍA Y SECTOR ENERGÉTICO

El proceso de liberalización en países como México, el proceso por el cual se pasó trajo consecuencias y resultados marginales y hasta regresivos. En materia de energía se ha optado por un esquema regulatorio. Sin embargo debemos de tomar en cuenta que los procesos modernizadores deben de tener formas y resultados distintos en cada país.

Juan Jardón.

Durante gran parte de este siglo, la sociedad reclamó a los Estados, que tuvieran una mayor intervención en las actividades que la sociedad desarrolla, pues tanto ella como el mercado por sí mismos no podían conducir hacia un bienestar común y una distribución más justa y equitativa de la riqueza que se generaba. Sin embargo, desde hace 15 años el péndulo ha oscilado nuevamente a reconsiderar las funciones -sobre todo económicas- del Estado.

Acontecimientos como el final de la guerra fría y el colapso de los sistemas de economía dirigida, la crisis fiscal del Estado de bienestar, los éxitos de los modelos de desarrollo de los países del sudeste asiático -hasta antes de la crisis de 98, con el llamado efecto Dragón-, aunándose a los fracasos del Estado en el combate a la pobreza, han puesto en tela de juicio los medios y mecanismos a través de los cuales el Estado se procura para contribuir al desarrollo y mejoramiento del bienestar humano, con lo cual han ocurrido un sinnúmero de reformas con objeto de hacer del Estado -de nueva cuenta- un medio o instrumento regulador de la actividad económica y ya no un sujeto activo en desarrollo de la sociedad y sobre todo de la economía.

Además de tener que actuar bajo el supuesto de que cuenta con recursos limitados para atender las necesidades de la colectividad, la integración de mercados, resultando en la configuración de zonas económicas, la modificación del concepto de soberanía y la tendencia a construir formas democráticas de gobierno, respetuosos de los derechos humanos y la sociedad tenga espacios cada vez más amplios de participación en la deliberación y la forma en que se atienden sus necesidades, se han producido una serie de cambios que tal parece

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA 79

que han conducido a la estructuración de mecanismos efímeros y altamente inestables, que no necesariamente se han traducido en una eficaz atención y solución de los problemas de la sociedad y por ende no se ha logrado mejorar las condiciones de bienestar de los individuos.

De modo que, tanto el mercado como el Estado han sido incapaces de generar por sí o en sí mismos los instrumentos idóneos de distribución justa y equitativa de la riqueza.

Por lo cual el presente capítulo explorará cual es el modo por el cual tanto el mercado como el Estado se coordinan para procurar las mejores condiciones de crecimiento y desarrollo económico, al tiempo que se analizara para el caso mexicano y más específicamente para el caso del sector energético y, desde el enfoque de políticas públicas, las políticas que de 1995 a 1997 llevó a cabo tanto en su interior en el orden administrativo, como en búsqueda de la promoción y la modernización de este sector que ha sido muy importante para el financiamiento, modernización, crecimiento y desarrollo de la nación.

3.1 INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

Cuando el liberalismo defendía que el Estado, únicamente debía intervenir para la regulación de las relaciones sociales, las cuales estaban determinadas por la relación de los individuos y su posición en el proceso de producción, es decir, si se era o no propietario de los medios de producción, la economía por sí misma no fue capaz de regularse y combatir eficazmente las paradojas inherentes a este modelo de producción, generando injusticias y un desequilibrio en los factores económicos que condujeron en 1929 a la mayor crisis que el sistema capitalista ha conocido y que pusieron en entredicho la validez de su existencia.

Este, fue el factor que impulsó al Estado a intervenir de una manera más directa en la actividad económica ya que anteriormente la participación del Estado era más bien instrumental, atemperando la lucha de clases y así procurar mantener las condiciones necesarias para la reproducción del capitalismo, por lo

cual a partir de la crisis del 29, se buscó que todos los individuos gracias a la intervención del Estado en la actividad económica, gocen de las mismas oportunidades y los medios necesarios para que se procuren su bienestar económico y gracias a ello desarrollarse íntegramente.

Como se ha explorado a lo largo de la tesis, delimitar al Estado -tanto conceptual como funcionalmente- no es una empresa fácil, pues pensar en el Estado nos remite a pensar en la sociedad y por ende en el poder de ella; *“las dimensiones del Estado se marcan por la acción, la administración; y por la decisión, el gobierno de los hombres; es decir su estructura operante descansa en la decisión política y en la función administrativa”* (Escalante, Sáinz, 1986, p.14)

Varios son los efectos de la intervención del Estado en la economía -su papel de empresario y rector- y la ampliación de sus funciones de control social la vigilancia permanente, *“hacen que cobre vida y adquiera un nuevo sentido simbólico y ordenador de la acción social. El Estado deja de ser cosa o instrumento para ser sujeto y espacio”* (Escalante, Sáinz, p.16)

Con lo cual revive la vieja discusión entre el papel del administrador como ejecutor y el político como decisor; o el papel del administrador, como el decisor de los medios gracias a los cuales tomarán cauce las decisiones políticas, es decir, cobra auge la premisa de que lo políticamente deseable, únicamente es realizable gracias a lo administrativamente factible; más aun, hoy día la actividad administrativa debe guiarse por la luz de la eficiencia, el racionalismo y la magra disposición de recursos bajo los cuales se pretende actuar.

Considerar las repercusiones de la intervención económica del Estado en la economía, permite además, el surgimiento de *“un fenómeno donde se privatizó el espacio de lo público y la politización del ámbito privado”* (Escalante, Sáinz, p.16)

Los autores añaden, que la intervención del Estado en la economía opera bajo cuatro condiciones:

“la creación de condiciones generales para la producción de infraestructura; la determinación del sistema jurídico donde tienen lugar las relaciones de los sujetos legales; la regulación del conflicto trabajo asalariado-capital; y la protección del capitalismo doméstico, al igual que su expansión en el mercado mundial” (Escalante, Sáinz, p.15)

El caso del Estado mexicano, y su intervención en la actividad económica, tiene orígenes bien distintos que se remontan al origen mismo de la estructuración del Estado en México; después de la independencia la formación de la patria se logró después de casi 50 años de luchas intestinas entre conservadores y liberales, la nación como un botín que se disputaba entre un proyecto primero monárquico y luego centralista por parte del grupo conservador, ideas que no necesariamente se traducían en mecanismos y esquemas de desarrollo caducos; y un grupo liberal que pugnaba por la instauración de una república federal, donde las entidades integrantes salvaguardan el pacto federal, dando autonomía -más no soberanía, ya que esta sólo radica en el poder supremo o federal-, a las partes integrantes de la federación para su gobierno y administración.

Sin embargo, este modelo tampoco tenía mecanismos y esquemas innovadores que aseguraran el pleno desarrollo de México.

Después del triunfo liberal en 1854, y la consecuente promulgación de la Constitución de 1857, que permitió por fin la formación de una nación, el Estado se encargó de elaborar y decidir el proyecto de nación que queríamos ser, es decir, en México debido a la inestabilidad política que se vivió en esos años, aunado a la carencia de una sociedad que impulsara a la creación del Estado; fue cuando un grupo de hombres se dieron a la tarea de instaurar y crear el Estado mexicano.

De manera, que el proceso de conformación del Estado mexicano no ocurrió desde la sociedad como había resultado en algunos países de Europa y como el enfoque contractualista del Estado así lo señala, sino que fue desde el Estado como se conformó y organizó a la sociedad.

Sin embargo, el modelo liberal, que proponía la protección del mercado interior y la conformación de una clase burguesa o empresarial que motivara el desarrollo económico del país no se logró, en cambio la riqueza generada se concentró en pocas manos, lo cual llevó a la expoliación de los sectores sociales más abandonados como lo fue en el campo.

Dichos factores, más la inflexibilidad del régimen político del gobierno porfirista, llevaron a lo que ha sido el movimiento social más importante de este siglo en el país; la Revolución mexicana, que más allá del debate de si fue o no una Revolución, dio origen a un Estado con el compromiso y el imperativo de satisfacer las necesidades sociales o, al menos, proveer de los medios necesarios para dicha satisfacción; de redistribuir la riqueza y generar esquemas más justos y equitativos de desarrollo; donde la riqueza generada fuera derramada a la mayor parte de los sectores sociales para que de este modo los individuos encontraran los medios necesarios para satisfacer sus necesidades y lograr el pleno desarrollo.

Durante esos años se dio a la tarea de reconstruir al Estado y reestructurar a la sociedad, para lo cual, y debido a la norma jurídica resultado de la Revolución; el Estado fue el responsable de establecer los mecanismos de desarrollo, planificó la economía, es decir, el Estado decidió cómo se iban a utilizar los recursos económicos, de modo que estos recursos equilibraran las condiciones sociales y no sólo se generara una riqueza que no fuera redistribuida, surgió un Estado productor y rector de la actividad no sólo económica, sino también social durante casi 65 años surge un Estado que decidía el desarrollo de la actividad económica; en dónde sí y en dónde no podía actuar la sociedad, lo cual generó un Estado omnipotente, que todo lo daba todo lo creaba y todo lo quitaba.

La actividad estatal en nuestro país, si bien parecía un Estado que todo lo obstaculizaba, que limitaba y acotaba las dinámicas y energías sociales, responde a una inmovilidad, una actitud mayoritariamente pasiva, una visión paternalista de la sociedad, así como una falta de conciencia de clase en el caso del incipiente sector empresarial formado (por el Estado mismo) después del movimiento social de 1910 y la incapacidad social para autorregularse; dio pie a que el Estado mismo abordara y tomara como suyas las responsabilidades que le correspondían a la sociedad, buscando evitar un deterioro en las condiciones de vida de la

sociedad, lo cual resultó en el crecimiento y la participación exagerada y exacerbada del Estado en actividades que no le correspondían.

Como se observa la intervención del Estado mexicano en la actividad económica busca no sólo jugar como árbitro y regulador de la actividad económica, sino que busca incidir en la creación de mecanismos que colaboren en el establecimiento de una justicia social, es por situaciones y condiciones distintas a las que se dio en otras partes del mundo, aquí se buscó atemperar el llamado *capitalismo salvaje*, buscando un sistema económico capitalista, pero con responsabilidades sociales.

3.2 EL NUEVO PAPEL DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

El deterioro del modelo de sustitución de importaciones, trajo consigo un sinfín de problemas para el correcto funcionamiento del aparato estatal, una *burocracia que trabaja bajo inercias*, un corpus estatal demasiado grande y poco ágil que tenía responsabilidad en áreas de producción y actividad comercial que no le correspondían¹, problemas de corrupción y una insuficiente y a veces tardía modernización en la administración pública y en los procesos y procedimientos administrativos, urgieron a que México replanteara las funciones públicas; en cuáles el Estado debería de estar y en cuáles se podría incorporar a la sociedad. De modo que se hiciera más eficaz y eficiente la atención de los problemas que *aquejan la vida en común*.

Los esfuerzos por replantear las funciones y actividades del Estado, dieron como resultado lo que hoy llamamos reforma del Estado; este proceso se caracteriza por: *“eficientar la actividad estatal, a partir de qué, cómo, cuándo y con cuánto se realizan las actividades estatales” (Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997, 1998, p.6)*

¹ Pero la injerencia y el crecimiento desmedido del Estado sobre todo en los años setenta se debió en gran parte a la irresponsabilidad con la que actuaron los empresarios y por lo tanto, para evitar un mayor deterioro en las condiciones de vida de la sociedad de modo que el Estado se vio en la necesidad de responsabilizarse de actividades que no le correspondían.

Nuevas teorías económicas han aparecido para mostrar cuál es el camino de la transformación, modernización y/o reforma del Estado, y si bien el debate se ha simplificado al campo económico, también habría de tomarse en cuenta las reformas política y administrativa que deben acompañar a la reforma económica, para que dicho cambio sea integral.

En lo que respecta al campo de la economía, hoy día parece haber una preocupación por desarrollar teorías encargadas del estudio de la actividad estatal y su injerencia en la actividad económica, la nueva ciencia económica parece aceptar que el mercado no es ni por mucho el medio ideal para distribuir la riqueza², sin embargo tampoco el Estado ha obtenido un gran éxito en lo que ha esto corresponde, hoy día más allá de discusiones sobre cuánto debe de participar el Estado en la actividad económica, lo cierto es que parece haber un acuerdo sobre que la participación tanto del mercado como del Estado debe darse de manera conjunta y coordinada.

Una de las teorías que más auge han tenido es la del neoinstitucionalismo, como un enfoque nuevo de la participación del Estado en la actividad económica, dicha teoría propone:

"La creación de nuevas instituciones que influyan en la actividad económica, desde la perspectiva de cual es el comportamiento de la economía y no cual debería ser, debe ser un Estado que otorgue certeza sobre la propiedad, sobre los contratos entre los agentes privados y las diversas regulaciones que el Estado lleva acabo para allegarse de recursos financieros, es decir, precios, tarifas, impuestos, derechos, contribuciones, etcétera.

"La teoría neoinstitucional, tienen por objeto diferenciar las organizaciones de las instituciones, por institución se entiende el conjunto de reglas y normas que sirven para dar una certidumbre de como se da el intercambio económico, político y social; mientras que por organización, se entiende a las arenas en las cuales los individuos interrelacionan para llevar acabo un programa o proyecto en específico.

"Además de que se diferencia a las instituciones sociales de las estatales, que como su nombre lo dicen son aquellas en las cuales el Estado participa de modo exclusivo, mientras que por las sociales se entiende a los convenios establecidos entre el Estado, la sociedad y/o los agentes privados para la atención de una necesidad común, considerando que la participación de estos sectores harán más eficiente la atención de dicho problema" (Ayala, 1996, p.367)³

² Cabe la acotación de Rudgier Dombusch en una entrevista a *The New York Times*, donde afirma que el sistema capitalista triunfó en su lucha frente al socialismo por demostrar cuál era el sistema que generaba más riqueza, sin embargo, el capitalismo fracasó en su tarea de redistribuir la riqueza generada y generar condiciones equitativas para el desarrollo integro de los individuos.

³ Cabe señalar que el neoinstitucionalismo; es una teoría que busca reducir al máximo los problemas de información que propician tanto las fallas de mercado como del gobierno, busca

Dicha teoría supone, sin embargo, un cambio no sólo *cuantitativo*, sino *cualitativo* en la participación de la burocracia, implica incorporar tecnología moderna para la prestación de sus servicios; requiere de una verdadera vocación de servicio, necesita una *ética para el funcionario público, así como mejores condiciones de trabajo*, tanto en el espacio en el cual desempeñan sus actividades como en el ámbito de las remuneraciones y las prestaciones económicas y sociales con las cuales deben contar; *diseñar nuevas rutinas laborales* bajo las cuales se desempeñe la labor pública, rutinas que deben ser evaluadas constantemente para evitar se transformen de nueva cuenta en inercias; una *continua y permanente actualización del servidor público* y una *certidumbre con respecto a su trabajo*, es decir, profesionalizarlo y capacitarlo de mejor manera para que preste un trabajo más eficiente

Los recursos con los cuales se cuenta para la prestación de los servicios deberán asumirse desde la óptica de la escasez y de escenarios inciertos, en los que la incertidumbre se presenta como una variable constante para la actividad administrativa.

En lo que respecta a la reforma política, brevemente se señalará que se necesita de esquemas adecuados para la participación de los ciudadanos en la deliberación y forma en que se atenderán sus problemas, crear mejores mecanismos que promuevan la participación ciudadana en la atención del interés común, y la consolidación del sistema democrático en la lucha por los espacios del poder político. Sin embargo, dicha apertura a la participación de la ciudadanía debe plantearse con mucho cuidado, ya que en un momento dado la misma

eficientar la actividad del Estado y al mismo tiempo lograr equidad en la distribución de la riqueza generada, esto se pretende partiendo de un replanteamiento de las instituciones y organizaciones, incorporar técnicas y tecnologías que ayuden a una mejor tarea de gobierno, controlar el flujo de información, un uso adecuado de la coerción por parte del Estado para asegurar el mantenimiento de las reglas y asegurar la propiedad, donde el Estado actúa con base en el interés público, y se legitima a partir de la aplicación de la ley y la reducción de los costos de transacción.

Los costos de transacción son los costos adquiridos antes y después de una transacción o intercambio de bienes o servicios, no sólo se plantean el monto del costo por realizar dicho producto o servicio, sino cual fue el costo de llevar a cabo dicha transacción de un modo determinado y no de otra manera, con lo cual el sentido de los contratos establecidos se ve desde

ciudadanía puede obstaculizar el desarrollo de políticas y decisiones favorables a la misma ciudadanía en el largo plazo, tomando en cuenta que los ciudadanos siempre buscarán el bienestar inmediato.

En México los cambios realizados han ocurrido de forma privilegiada primero para el sector económico, desde 1985, al transformarse la concepción de la participación estatal en la economía, ha cambiado el sentido de responsabilidad y compromiso social del Estado.

La adopción de una política económica de mercado abierto, ha llevado a un cambio en la participación del Estado, cambio en el que la prioridad fue la de reducir el tamaño de la burocracia, la discusión entorno al tamaño del Estado ocurrió como si lo cuantitativo fuera condición de un mejor desarrollo y condiciones de equidad más justas para los individuos, es decir en lugar de plantearse qué tipo de Estado queríamos y qué actividades debería realizar, las acciones se realizaron hacia el tamaño del Estado como si este factor tuviera que ver con la eficiencia y la eficacia de sus acciones, antes que con la manera con que debe o no debe de actuar, cuáles son sus criterios de acción y cómo realiza estas acciones. El argumento bajo el cual se actuó es que la eficiencia y eficacia de la actividad estatal es inversamente proporcional al tamaño de la burocracia. El argumento neoinstitucionalista señala que la burocracia en sí genera costos de transacción más elevados dentro de su propio funcionamiento y en su relación con los privados, de modo que la ineficiencia es un subproducto del tamaño proporcional del Estado.

Así la privatización del sector público fue quizás la acción más socorrida por el Estado; entregó a particulares empresas y actividades que no se consideraron estratégicas para el desarrollo integral del país y que, por lo tanto, los particulares eran más aptos para llevarlas a cabo, desgraciadamente la visión con la que se dio dicho proceso fue de que el Estado era incapaz de administrar eficientemente una empresa o actividad, sin tomar en cuenta que antes que incapacidad, fue

el momento en que se opta por una determinada forma de actuar y cuales son sus costos y sus beneficios.

ineficiencia por parte de los individuos que estuvieron al frente de dichas actividades estatales.

La privatización: "se dio con base en el criterio del corto plazo, es decir el de obtener recursos financieros sin recurrir al déficit fiscal, para llevar a cabo actividades que se supondrían serían estratégicas para el desarrollo nacional, sin embargo dichas actividades jamás fueron acompañadas de políticas y proyectos de largo plazo... con lo cual se buscaba antes que nada el saneamiento de las finanzas públicas, acompañada de políticas restrictivas en el gasto público, un control en el nivel de precios y de los salarios, así como una serie de políticas donde se acotó fuertemente el destino de recursos para actividades sociales" (Ayala, 1995, p.142)

Como puede observarse, si bien el Estado no ha colaborado con mejores medios de participación en la economía para alcanzar mejores niveles de desarrollo y equidad, también es cierto que las condiciones del deterioro ocurrieron por una falta de visión de los funcionarios públicos encargados de realizar los cambios de manera oportuna y cuando ocurrieron estos cambios el modo en el que se realizaron no fue exactamente el correcto, hubo más bien, una importación de paradigmas modernizadores que se impusieron y aplicaron sin una adecuación a las características propias y determinadas del contexto mexicano.

El nuevo papel del Estado y los paradigmas neoinstitucionalistas, conducen al Estado a un papel más de promotor y regulador tanto de su actividad como de la actividad privada en el desarrollo de la sociedad, se han abandonado los esquemas del Estado productor y rector de la actividad económica, ahora la legitimación ya no descansa en el compromiso social, el desarrollo justo y equitativo; sino en los márgenes que se otorgan para la participación de particulares en las dinámicas sociales, la generación de espacios de participación social y la consolidación de esquemas democráticos y dinámicas administrativas más eficientes, responsables y con una verdadera vocación de servicio. En lo económico, el neoinstitucionalismo guarda un compromiso con el crecimiento y el desarrollo bajo el principio de reducir el tamaño del Estado, en tanto que esta

reducción eficiente y asegura el cumplimiento de los derechos de propiedad, los contratos públicos y reduce los costos de transacción.

3.3. SECTOR ENERGÉTICO

Por energía habremos de entender: *“una idea, un concepto mediante el cual el hombre realiza su desarrollo, desde los primeros tiempos el hombre ha encontrado en los distintos tipos de energía los medios de supervivencia, desde la energía animal y el fuego, hasta la energía nuclear o aquella que se transforma para darle al individuo condiciones de confort para su desarrollo pleno”* (Chapman, 1983, p.24) son muchos los tipos de energía, de entre los que sobresalen: la energía hidráulica, energía calorífica, energía radiante, energía química, energía eléctrica, energía nuclear y energía aerolítica.

Muchos países han anclado su desarrollo en la pertinencia de la administración y uso óptimo de los recursos energéticos con que cuentan. En el caso mexicano, la cuestión de la energía y la conformación de estructuras públicas monopólicas, respondió más a cuestiones de la afirmación y logro de una identidad como una nación independiente y soberana cuando en 1938 expropió y estatizó la industria petrolera, que a la decisión de aplicar las disposiciones que la Carta Magna de 1917 le imponía a la actividad del Estado⁴, dicho sector no tenía la importancia económica que hoy día lo tiene, fue hasta la década de los setenta cuando se descubrieron yacimientos importantes de hidrocarburos, con lo cual se favoreció la petrolización de la economía, aunado al desgaste que ya sufría para ese entonces el modelo económico de sustituciones, se quiso utilizar al petróleo

⁴ Cabe señalar que las figuras de nacionalización y estatización son diferentes, por estatización entendemos el acto mediante el cual el Estado reclama como suya la potestad y la autoridad sobre una determinada actividad pública o privada en favor del beneficio público; mientras que nacionalización es una figura que remite más a la noción de que una determinada actividad para ser desempeñada no es necesario que la cumpla el Estado, sino que la puede cumplir cualquier individuo público o privado siempre y cuando este individuo este registrado como natural del espacio físico determinado dentro del cual el Estado ejerce autoridad y soberanía, es decir en nuestro caso hay que ser mexicano para desempeñar una determinada actividad, sin embargo las reformas económicas de los últimos años han dado lugar a una apertura para que extranjeros participen en actividades económicas que han dejado de ser estratégicas para el Estado mexicano.

como la palanca del desarrollo, sin embargo la irresponsabilidad y la poca previsión y la casi inexistente reinversión de los beneficios obtenidos, dio como resultado que México se encontrara en una crisis monumental, la cual obligó al replanteamiento de las actividades estatales. *"Lo cual, ha producido que si bien el nivel de exportaciones petroleras se haya reducido de un 30.5% de las exportaciones totales en 1991 a un 19.6% en 1996, cabe señalar que llegó a representar el 80% de las exportaciones"* (Subsecretaría de Política y Desarrollo de Energéticos, 1997, p.12)

La petrolización de la economía mexicana, trajo consigo que los ingresos que percibe el Estado sigan dependiendo, en una tercera parte, de las ventas y exportaciones por concepto del petróleo, de manera que cualquier desequilibrio en los precios del petróleo afecta la planeación y la presupuestación elaborada por el gobierno.

En un principio, la intervención del Estado en el sector energético tuvo lugar en la conformación de monopolios públicos que decidían la explotación, refinación y transformación de los recursos energéticos; dicha participación exclusiva del Estado en la administración de los recursos energéticos descansa en el artículo 27º constitucional, que señala que la propiedad de los recursos naturales existentes dentro de los límites del territorio nacional pertenecen a la nación y que será ésta la que determine la forma de transmitir el dominio a particulares, siempre y cuando dicha actividad sea en beneficio público;

"sin embargo los requerimientos de modernización y competitividad y los nuevos paradigmas a los que se tenían que ver el Estado y por consecuencia las empresas públicas para hacer más eficiente y productivo el sector energético obligaron a muchos países a modificar estos regímenes de explotación, con lo cual el Estado productor y rector, se vio incapaz de invertir cuantiosas sumas financieras para modernizar dicho sector, y para hacerlo más productivo y racional en su funcionamiento y en sus beneficios, motivaron a que el Estado se desincorporara de empresas públicas poco eficientes y las entregara a manos privadas, para que estas se encargaran de su modernización y hacerlas más competitivas, en vías de la formación de las zonas de libre comercio" (Elm, Thompson, 1989, p.198)

El paso del Estado rector al Estado regulador, implicó el establecimiento de criterios y argumentos referidos a la incapacidad del Estado para administrar eficientemente esta actividad, por lo cual se hacía necesaria la participación del sector privado, es decir, que al observarse una incapacidad para definir las

normas que condujeran a una administración eficiente por parte del Estado⁵, se optó por trasladar dichas actividades a particulares.

Sin embargo, tal parece que el Estado no se ha dado cuenta de las dimensiones que tienen la energía para el desarrollo económico; *“cualquier actividad económica requiere de energía para desarrollarse y hacer más eficaz y eficiente sus propósitos; de tal manera que la importancia del sector energético es básica para el desarrollo de cualquier actividad no sólo económica, sino humana, y que ésta se desarrolle en condiciones favorables, que promuevan un desarrollo integral, de manera que la integración de políticas racionales, que manifiesten una correcta producción y uso de la energía son vitales para condiciones futuras de desarrollo”* (Griffin, Steele, 1980, p.315)

Como puede observarse el problema de la energía es un problema crítico para el desarrollo y la seguridad de los países tanto desarrollados como en vías de desarrollo: *“no sólo tiene que ver con la producción y uso racional de la energía, sino con la distribución y el almacenamiento de la misma, la creación de reservas para enfrentar los momentos de crisis energética, además deben estabilizarse los precios de producción y venta, además de ampliar las formas de aprovechamiento y transformación de los recursos energéticos que no son únicamente los de los hidrocarburos, sino los de la electricidad, la energía nuclear, gas natural o licuado de petróleo -conocido como gas LP-; además de no dejar de lado el impacto ambiental y las consecuencias que trae para el medio el uso de un determinado tipo de energía, o la instalación de una planta de extracción, refinación o transformación energética”* (Griffin, Steele, p.319)

Uno de los problemas, no menores, en la cuestión energética, es el de la seguridad nacional; *“los países se niegan muchas veces a esta apertura económica, no sólo por las cuestiones estratégicas en el plano económico-financiero para el Estado, sino por cuestiones de seguridad nacional, como sabemos las instalaciones de energía son foco de atentados cuando se quiere*

⁵ Aun cuando una cosa es que el Estado no sepa administrar eficientemente dicha actividad y otra que no pueda administrarla eficientemente conforme a sus intereses.

desestabilizar a un gobierno, de modo que los países todavía se niegan a una apertura hacia el mercado en este sector" (Griffin, Steele, p. 325)

En el caso mexicano, han sido más bien cuestiones de índole político, jurídico y de soberanía, los factores que han obstaculizado la desincorporación del sector energético de la potestad estatal, cuestiones como la estructura jurídica -a pesar de las reformas al artículo constitucional y las leyes reglamentarias subsecuentes- impiden la total apertura hacia el mercado del sector energético, por un lado los problemas de legitimación y deficiencia en la capacidad para estructurar consensos y llegar a acuerdos que promuevan la participación de particulares en actividades que el Estado durante mucho tiempo consideró estratégicas, además de que la estructura jurídica supondría cambios constitucionales en la materia, que involucraría:

"modificar la visión de la propiedad pública y que es delegada a particulares para que exploten de mejor manera dichos recursos o actividades económicas" (OCDE, 1995, p.15)

Es decir, el régimen de propiedad público inhibe la inversión privada, ya que no se tiene la seguridad sobre la titularidad de la propiedad y de a quien corresponde la propiedad en un momento dado.

3.4. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y SECTOR ENERGÉTICO

Analizar los cambios económicos y políticos del Estado mexicano, que después de cuatro décadas había otorgado beneficios y había respondido a las demandas sociales pero que, debido al agotamiento de la estructura anteriormente anclada en el paradigma del nacionalismo revolucionario y la incapacidad para modernizarse, enfrentaba una impostergable necesidad de desarrollar nuevas dinámicas que hicieran de

"la llamada reforma del Estado, el cambio sustancial en la actividad del Estado en la economía y la promoción de una mayor participación de la sociedad, debería reflejarse en un redimensionamiento del aparato público -administración pública- que de forma anquilosada se establecía, y debido a las circunstancias coyunturales había crecido de manera irracional y poco planeada, por lo cual su redimensionamiento además de urgente debería darse bajo los criterios de no desatender sus compromisos de impartición de justicia, provisión de bienes y servicios públicos, por lo cual había que perfeccionar a las instituciones, abatir el

paternalismo y responder eficiente y eficazmente a las tareas encomendadas por la Constitución (Vázquez, 1993, p.4)*

Sin embargo, los mecanismos bajo los cuales se pretendió modernizar al aparato público fueron los de la desincorporación, el Estado se deshizo de las empresas, fideicomisos, órganos nacionales y auxiliares de financiamiento, que no consideraba estratégicas o de beneficio social para el desarrollo del país, por lo que de nuevo la modernización se ceñía a la reducción de un aparato y la intención de contar con un gobierno pequeño, la idea era que un gobierno pequeño era mejor y más eficiente, el criterio para la acción del Estado era el cuantitativo, antes que discutir qué tipo de Estado se quería y cuáles eran los mecanismos para llegar a ese Estado óptimo en su funcionamiento; se optó por la reducción del Estado bajo criterios económicos, uno de cuyos objetivos era el saneamiento de las finanzas públicas. Otro camino era la disminución del gasto estatal, el cual se lograba gracias a la venta de empresas, que al entregarse a particulares, se pensaba que otorgarían beneficios al obtener recursos para atender necesidades urgentes.

Cabe señalar, que desde 1917, el aparato público venía mostrando un crecimiento constante, el cual respondía a la necesidad del Estado de cumplir con los compromisos sociales que después de la Revolución había adquirido, pues su cumplimiento eran la base de su legitimidad. Dicho crecimiento respondía al afán de especializar la función pública, por hacer más eficaz la atención de los problemas enfrentaba la sociedad mexicana.

Como se ha señalado la administración pública, es el órgano del Estado encargado de ejecutar los programas y proyectos del gobierno, el puente o vínculo entre la sociedad y el gobierno, el medio por el cual se estudia y lee a la sociedad y sus necesidades, de tal modo que, todo cambio en la noción de las tareas del Estado, debe traducirse en cambios administrativos orientados a lograr *de mejor manera los cambios que se proponen.*

A lo largo de nuestra historia, muchas son las circunstancias que podrían ejemplificar y sintetizar los cambios de paradigmas de la acción del Estado, en el México moderno la hoy denominada Secretaría de Energía (SE) puede resumir en

sí misma este cambio. Una de las secretarías estratégicas para la rectoría, el desarrollo de la actividad económica y el crecimiento del país, poco a poco se la ha ido desvinculando de éstas labores, reduciendo o cancelando sus funciones de modo que su participación en la determinación del camino a seguir por la actividad económica ha pasado a tener un papel de regulación y supervisión de las actividades que están bajo su responsabilidad como lo son la producción, generación, distribución, aprovechamiento y racionalización de la energía, actividades de antaño como la regulación de la explotación minera, la vigilancia y promoción del patrimonio nacional en su mayoría o han pasado a ser responsabilidad de particulares o han pasado a ser responsabilidad de otras secretarías, o actividades como las del sector de los hidrocarburos y el eléctrico están bajo su responsabilidad y no se lo reserva por que así lo considera conveniente, sino cuestiones de orden político o por que el entramado jurídico que protege a la actividad relacionada con los hidrocarburos así se lo marca y, en caso de optar por dicha desincorporación, se tendrían que llevar a cabo cambios legales, algunos de ellos constitucionales.

Cabe señalar que, la administración pública en México se divide en:

"administración pública centralizada, a las que se le denominarán dependencias; y administración pública descentralizada, a las que se denominará entidades" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 90)

La diferencia entre una y otra;

"es que las dependencias, carecen de personalidad y patrimonio jurídico propios, además de que presupuestariamente dependen directamente del Poder ejecutivo; mientras que las entidades, tienen personalidad y patrimonio jurídico propio, además de que ellas dependen en forma directa de una Secretaría a la cual se le denomina cabeza de sector, las entidades son las empresas paraestatales, los fideicomisos, las empresas de participación estatal, las sociedades nacionales de crédito y las organizaciones nacionales auxiliares de crédito" (Serra, 1979, p.215)

Un híbrido de ambas figuras son los organismos desconcentrados, es decir, los organismos que tienen una facultad o una responsabilidad determinada o bien una tarea en específico dependen de una secretaria en la estructura jerárquica y en lo que a su asignación presupuestal se refiere, no tienen patrimonio propio, pero si una personalidad jurídica propia.

La Secretaría de Energía, es la:

"dependencia encargada de conducir la política energética del país y de supervisar a las empresas y organismos públicos del Sector energético" (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal)

La actual Secretaría de Energía, es quizá el más claro representante del cambio de visión sobre el papel del Estado en la economía, y la creciente apertura para que los particulares asuman importantes funciones que anteriormente correspondían al Estado.

3.4.1 EVOLUCIÓN ORGÁNICA DE LA SECRETARÍA DE ENERGÍA

Una vez esbozada la estructura administrativa vigente en México, es necesario dar cuenta de la evolución orgánica de la SE como una dependencia que refleja los cambios de prioridades y de estrategia económica que México ha experimentado durante la segunda parte de este siglo, la revisión de su evolución orgánica muestra tanto el periodo de mayor injerencia del Estado en el área de la economía, lo *"que implicó que la dependencia llegara a supervisar a más de mil empresas y organismos públicos"* (Secretaría de la Contraloría y General de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 1994) como el periodo de menor participación del Estado en las dinámicas económicas. Al revisar su evolución encontramos lo siguiente:

El 7 de diciembre de 1946, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, creó la *Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa*, con la finalidad de atender los asuntos relacionados con la custodia y salvaguardias de los bienes nacionales, actividades que en años anteriores eran realizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio de la Dirección General de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Asimismo a la recién creada Secretaría se le facultó para realizar los estudios y recomendaciones tendientes al mejoramiento de la administración pública federal.

Como resultado del incremento de las actividades económicas del país y de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado,

expedida el 23 de diciembre de 1958, se crea la *Secretaría de Patrimonio Nacional* con las mismas funciones que la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, además se le otorgó facultades referentes a :

**1. Poseer, vigilar, conservar y/o administrar los bienes de propiedad originaria del Estado, los que a su vez constituyen los recursos renovables y no renovables.*

2.- Controlar y vigilar, financiera y administrativamente las operaciones de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean y/o exploten bienes y recursos de la nación, o las sociedades anónimas y/o empresas en que el Gobierno federal posea acciones o intereses patrimoniales y que no estén expresamente encomendadas o subordinadas a otra Secretaría o Departamento de Estado" (Evolución orgánica de la Secretaría de Energía, 1998, p.6)

Ese mismo año se publica el reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, por lo que fue necesario definir con precisión lo relativo a esa industria, delimitando el campo de acción que se reservó en forma exclusiva a la nación y aquellos en los que podía intervenir los particulares, así como los procedimientos para la obtención de los permisos y autorizaciones respectivas.

Como resultado de la reforma administrativa decretada 1976, se expide la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, ley la cual deroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, creándose la *Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial*.

Conforme a lo establecido en el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la SEPAFIN conserva algunas atribuciones de la SEPANAL, mientras que otras facultades se transfirieron a las Secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público y de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. Conservando para sí:

**1. Compilación y ordenamiento de las normas que establece modalidades de propiedad privada.*

2. Proyectar normas y en su caso, celebrar los contratos relativos al mejor uso, explotación y/o aprovechamiento de los bienes federales, especialmente para aquellos fines de beneficio social.

3. Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean y/o exploten bienes y recursos naturales de la nación, así como las sociedades anónimas y empresas en que el Gobierno federal posea acciones y/o intereses patrimoniales.

4. Ejercer la posesión de la nación sobre la zona federal.

8. Participar en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los gobiernos de los Estados y de los territorios Federales, Municipios, instituciones o particulares.

9. *Intervenir en la producción industrial cuando se afecte a la economía general del país.*

10. *Proteger y fomentar la industria nacional.*

11. *Impulsar el desarrollo de los energéticos, de la industria básica o estratégica y de industria naviera.*

12. *Intervenir en materia de propiedad industrial, regular la inversión extranjera y la transferencia de tecnología" (Evolución orgánica de la Secretaría de Energía, p.9)*

Como puede observarse las actividades de la dependencia, se redujeron a vigilar y dirigir la exploración, evaluación y explotación de los recursos patrimoniales del Estado y a fomentar y coordinar las actividades industriales del país, de acuerdo a las necesidades del desarrollo nacional.

La Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial se transforma en la *Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP)* con fundamento en las reformas y adiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, aprobadas el 29 de diciembre de 1982. Se buscaba delimitar las áreas de energéticos, minería e industria básica y estratégica, en una competencia administrativa con mayor grado de especialización.

La nueva secretaría transfirió a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, las funciones correspondientes al fomento industrial. Guardando para sí:

"1. Poseer, vigilar, conservar y administrar los bienes propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales no renovables, los de dominio público y los de uso común o encomendadas a otras dependencias.

2. Establecer, conducir y regular la política nacional en materia de minería, petróleo, electricidad, energía nuclear y petroquímica.

3. Formular la política nacional en materia siderúrgica en coordinación con las dependencias competentes.

5. Promover y en su caso, organizar la investigación técnico-industrial en materia de energía, siderurgia, fertilizantes y recursos no renovables.

6. Conducir, coordinar, vigilar y evaluar la actividad de las entidades paraestatales que se agrupan en el sector.

7. Organizar a las entidades paraestatales coordinadas, agrupándolas en subsectores, ramas o grupos afines o complementarios.

8. Promover, establecer y vigilar la operación de los comités técnicos y de productividad en las entidades paraestatales bajo su coordinación" (Evolución orgánica de la Secretaría de Energía, p.15)

Las industrias del petróleo, eléctrica y minera del país, fueron consideradas como uno de los pilares estratégicos de la economía, por su participación activa y dinámica en atención a las demandas del mercado interno, se buscó dar mayor atención a estas ramas y buscando incorporar tecnología nacional avanzada para

sustituir las importaciones y al mismo tiempo coadyuvar a mejorar la capacidad de autogestión en las paraestatales.

Vale la pena anotar que la crisis económica por la que atravesaba el país generó preocupación por los altos costos financieros y sociales en la obtención de la energía. Se redujeron los niveles de rentabilidad y productividad de la explotación de los yacimientos y reservas petroleras como resultado de la crisis de energéticos de finales de los setenta y principios de los ochenta, aunado al uso irracional de este producto natural no renovable. Esta situación originó la necesidad de promover y aplicar medidas tendientes al ahorro de energéticos, y a la búsqueda de políticas que coadyuvaran a la modernización del sector energético, sin que esto resultara en una carga y responsabilidad adicional para el Estado.

Tanto en 1985 como en 1988, la SEMIP, se vio inmersa en procesos de revisión y evaluación de su estructura orgánica para reducirla sin afectar sus programas y funciones prioritarias, en un esfuerzo por optimar y adecuar la utilización de sus recursos a las necesidades reales de operación y funcionamiento de la dependencia y las entidades a su cargo.

Cabe destacar que, con el propósito de promover el uso eficiente de la energía, tanto en la producción como en su uso, el 28 de septiembre de 1989, se crea la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía (CONAE) con el objeto de fungir como órgano técnico de asesoría y consulta de las dependencias y entidades de la administración pública federal; de los gobiernos de los estados, municipios y particulares, cuando así lo soliciten, en materia de ahorro y uso eficiente de energía.

Durante 1989 se iniciaron cambios substanciales en el entorno económico tanto nacional e internacional, destacando: la reordenación y estabilización de la economía mexicana, la apertura comercial al exterior y el saneamiento de las finanzas públicas. Esto buscaba, en lo que al sector energético se refiere, propiciar el desarrollo lo que requirió de importantes inversiones, hizo necesario

acrecentar la participación de los sujetos e intereses privados buscando estimular la competencia, productividad, eficiencia y uso racional de los recursos.

Lo anterior, requería más de una secretaría reguladora, que de una secretaría productora, lo que hizo indispensable la creación de reglas claras y consistentes, que otorgaran certidumbre tanto en el corto, como en el mediano y largo plazo, lo que hizo necesario precisar el ámbito de competencias y responsabilidades de las entidades públicas y particulares. El fortalecimiento de la secretaría como instancia rectora y reguladora de los sectores energético y minero, se le especificaron responsabilidades para regular y consolidar la participación de los particulares en los sectores eléctrico y minero, a fin de incrementar la productividad y competitividad en el contexto económico nacional e internacional y así fortalecer la soberanía sobre los recursos estratégicos.

Los cambios que se suceden en el rumbo de la economía mexicana, traen consigo la necesidad de fortalecer, modernizar e imprimir un mayor grado de especialización a las estructuras de la Secretaría que impulsen el desarrollo de los sectores energético y minero, buscando generar con ello, un entorno propicio para la participación de los inversionistas nacionales y extranjeros en las actividades de estos sectores.

El 28 de diciembre de 1994, se reformó y adicionó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante la cual se crea la *Secretaría de Energía*. La dependencia nace con un enfoque que va de acuerdo al contexto económico que el país enfrenta, debido a ello la secretaría es responsable de conducir la política energética del país, la facultad de ejercer los derechos de la nación sobre el petróleo y demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos, aprovechar los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear, así como manejar de manera óptima los recursos materiales que se requieren para generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer la energía eléctrica, que tenga por objeto la prestación del servicio público. Funciones que debe ejercer el Estado para promover el desarrollo económico, administrar el patrimonio de la nación y preservar nuestra soberanía nacional.

Las facultades de la nueva SE, son las siguientes:

"1. Promover la utilización racional de los recursos energéticos y el ahorro y uso eficiente de energía.

2. Promover la participación de los particulares en el sector.

3. Conducir la actividad de las entidades paraestatales del sector, bajo tres perspectivas; la primera, relacionada con aspectos de índole financiero; la segunda, con apoyo a operaciones productivas (industriales y comerciales); la tercera, en materia de seguridad y protección al ambiente.

4. Realizar estudios y dictámenes de alta especialización técnica para otorgar concesiones, autorizaciones y permisos en la materia" (Evolución orgánica de la Secretaría de Energía, p.32)

Cabría destacar que las facultades y responsabilidades concernientes a la actividad minera pasaron a ser responsabilidad de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial⁶. De modo que de ser, una de las secretarías más activas y productivas para el desarrollo y crecimiento del país, ha pasado a ser una de las secretarías supervisoras y reguladoras de la actividad económica en lo que a cuestiones energéticas se refiere.

3.4.2 SIMPLIFICACIÓN ADMINISTRATIVA Y DESINCORPORACIÓN EN EL SECTOR ENERGÉTICO

El cambio organizacional, funcional y estructural de la actual SE, refleja y expresa la perspectiva del Estado mexicano del desarrollo y es resultado de las necesidades del escenario nacional e internacional para efficientar y optimar la acción gubernamental. Ello ha implicado un cambio en los criterios en lo que a la participación en el desarrollo de la vida pública se refiere, ya que de rivalizar y tener juicios inquisitoriales hacia la actividad de los particulares, hoy día se ve la necesidad de incorporar la iniciativa de los particulares para el desarrollo y engrandecimiento de la patria.

El cambio estructural que acontece en todo el mundo y al cual nuestro país no es ajeno, lo obligan a transformarse de acuerdo a las dinámicas de la economía mundial, la necesidad de modernizar y elevar la productividad que permitan el mejoramiento de la actividad estatal y se asegure el crecimiento, han

⁶ Sólo la Secretaría de Energía reservó para sí la potestad sobre los minerales radiactivos.

decidido que para lograr dichos objetivos, la intervención del Estado debe de completarse con una adecuada participación de los sectores privado y social.

Así la desregulación y la promoción del libre mercado, además del fomento de la participación de agentes particulares, debe motivarse mediante los adecuados mecanismos de simplificación administrativa y desincorporación de empresas paraestatales, si el interés público así lo necesita.

Suscribiendo que;

"La desincorporación y la simplificación administrativa, son los mecanismos a partir de los cuales el Estado mexicano reconoce que el crecimiento irracional del sector público bloqueaba la posibilidad del desarrollo a partir de la energía social, un aparato público que por su volumen, perdió la capacidad de mantenerse al día en el cambio tecnológico y en el cumplimiento de sus ejercicios financieros, sin que esto signifique solamente un mejoramiento a nivel administrativo, sino del uso responsable de los recursos escasos del pueblo de México, los cuales no pueden distraerse en el sostenimiento improductivo de rubros que ni son estratégicos, ni prioritarios y a la postre, se vuelven contra el interés social" (Aspe, 1993)

La simplificación administrativa, es la respuesta del Estado mexicano a las demandas de una administración pública eficiente, productiva, flexible y racional, con capacidad de responder oportunamente a las demandas de prestar una adecuada y pronta atención. *"El Estado mexicano se moderniza para ser más fuerte, el reto no es pequeño, hay que revertir inercias y combatir intereses particulares que se han apropiado de la actividad administrativa"* (Vázquez Cano, 1994, p.312)

La simplificación administrativa busca coadyuvar al fomento de la participación de las energías sociales, al propiciar una mayor productividad y competencia en los mercados, lo cual sólo se logra con: *"reglas y normas sencillas y claras, facilidad en la realización de trámites y gestiones, desburocratizar y transparentar el quehacer público"* (Vázquez Cano, p.315)

Dichas tareas se facilitan gracias a un aparato público capacitado, motivado y orientado hacia la correcta actividad administrativa, la cual se vería reforzada con la creación de: *"una cultura administrativa que mediante ella la administración pública sea capaz de mejorar continua y permanentemente la instituciones gubernamentales"* (Vázquez Cano, p.321)

La profesionalización de la actividad administrativa o la instauración de un servicio civil de carrera, además de una cultura administrativa, motiva que la modernización del aparato administrativo ocurra por sí misma debido a los reclamos de eficiencia y optimización de los recursos públicos y ya no únicamente a decisiones discrecionales del poder. El proceso de simplificación administrativa debe integrar la tecnología moderna, uso de computadoras y otros dispositivos, así como un adecuado espacio físico donde el servidor público realice sus actividades, logrando de esta manera una filosofía de servicio y atención a la ciudadanía.

La simplificación administrativa, ocurre gracias a las acciones de descentralización, desconcentración y desregulación: por desconcentración administrativa, se entiende el desahogo de trámites, atención de asuntos y resolución de problemas en el lugar donde se originan, logrando así un fortalecimiento de las oficinas regionales que las dependencias o entidades requieren para el desempeño de sus funciones⁷; la descentralización administrativa, es el acto por el cual se otorgan facultades a los gobiernos estatales o locales para la atención de problemas determinados, con lo cual al mismo tiempo se busca el fortalecimiento del federalismo⁸; por desregulación administrativa, se entiende la derogación de disposiciones jurídicas que obstaculizan la actividad de los particulares e inhiben la actividad económica.

Como se observa, el proceso de modernización administrativa, atraviesa necesariamente un reposicionamiento de las actividades estatales para hacerlas mucho más sencillas, buscando incorporar las energías sociales y algunas gubernamentales que habían sido ignoradas para la atención de la problemática social, con lo cual se busca la corresponsabilización de dicha problemática, a objeto de ser más eficaz en la atención de las necesidades sociales y/o la prestación de los servicios públicos.

⁷ Es decir, la desconcentración, es una figura que se utiliza únicamente para las entidades o dependencias federales.

Para auspiciar la participación de los sectores privado y social en el sector energético, mediante la inversión en actividades como el transporte, almacenamiento y distribución de gas natural, generación y cogeneración de energía eléctrica o bien vía la adquisición de activos de la petroquímica secundaria.

Cabe señalar que México es el único país que su actividad de transformación de hidrocarburos la divide en petroquímica, petroquímica secundaria y petroquímica básica. La distinción consiste en que la petroquímica básica, es la actividad de transformación que se reserva como única y estratégica para el Estado, actualmente dentro de esta división son ocho los productos que están catalogados como estratégicos y prioritarios los cuales el Estado se reserva la potestad de explotarlos, anteriormente en el gobierno del presidente Salinas, eran 54 los compuestos estratégicos que conformaban la actividad petroquímica básica, y anteriormente en la administración del presidente De la Madrid, la lista estaba compuesta por más de 250 compuestos estratégicos.

Por petroquímica secundaria entendemos ahora la actividad que realiza el Estado y los particulares, cuando así lo cree conveniente el Estado, mientras que por petroquímica entendemos la actividad que puede ser realizada por particulares sin autorización explícita del Estado.

De manera que se hace indispensable disponer de mecanismos que garanticen la promoción y regulación adecuada de la inversión nacional y extranjera; como puede ser la precisión de los derechos de propiedad sobre los hidrocarburos; esquemas de fiscalización que hagan provechosa la actividad por parte de privados, sin que esto se traduzca en el detrimento de la captación de recursos financieros por parte del Estado; para lo cual se hace necesario en este sector la coordinación de las diferentes dependencias y organismos involucrados en estas actividades.

¹ La descentralización es una figura que se otorga del Poder Ejecutivo Federal a los poderes ejecutivos estatales o locales, con lo cual se busca hacer más eficiente y notoria la actividad de las entidades federativas.

Con el estímulo a la participación del sector privado y social, se pretende que la sociedad sea corresponsable del manejo económico y la administración de los beneficios derivados de la salvaguarda estatal de los recursos energéticos, por tal motivo, es imperativo simplificar al máximo la estructura jurídica regulatoria vigente, a fin de definir reglas claras y sencillas de desincorporación y propiedad que permitan determinar el valor real de las entidades, a fin de propiciar más eficiencia y mayor productividad, siempre dentro de lo que la Constitución marca.

El proceso de desincorporación, es una las medidas a las que el Estado mexicano ha recurrido para redimensionar el sector público, pues:

"no basta que el Estado se plantee con claridad objetivos de desarrollo, o un diagnóstico de cuales son sus problemas y que necesita para mejorar su acción, es necesario un manejo adecuado de instrumentos para lograr esos objetivos.

"El universo paraestatal en 1982 cifraba en 1155 entidades, al llegar a 1988 se llegó a 414, y para diciembre de 1993, el padrón relacionaba 210 entidades vigentes con 48 en proceso de desincorporación, de tal forma que el aparato público se redujo en un 81.9% de 1982 a 1993, de las entidades vigentes 102 son de servicio institucional, es decir prestan servicios sociales y sólo 70 de las entidades están relacionadas con la producción o los servicios" (Rogozinsky, Casa, 1994, p.44)

Actualmente el universo de las entidades paraestatales ronda en las 112, de las cuales cerca de 40 se encuentran en proceso de desincorporación.

Cuadro 3.1. Evolución del proceso de desincorporación.

Tipo de entidad/Año	1982	1988	1993
Organismo descentralizado	102	89	82
Empresa de participación mayoritaria	744	252	90
Fideicomiso Público	231	71	38
Empresas de participación minoritaria	78	0	0
Total	1155	412	210

Fuente. SHCP Y SECOGEF. El proceso de desincorporación.

Cabe señalar que el proceso de desincorporación ocurre gracias a actos jurídicos, que son: la privatización, la disolución y liquidación, la fusión y transferencia.

"Por privatización, se entiende la venta de participación accionaria, ya sea propiedad federal o de los entidades federativas, del capital social de una determinada empresa pública.

"La disolución, es un paso anterior a la venta y tienen por objeto concluir las operaciones sociales pendientes, cobrar lo que se le adeude a la sociedad y pagar lo que ella debe; vender bienes sociales y practicar el reparto del haber o patrimonio social entre los socios.

"La fusión, es cuando una entidad se une o incorpora a otra ya existente, para dar lugar a una nueva sociedad mercantil, esta figura jurídica tienen por objeto el reducir costos y eficientar la acción de las entidades paraestatales.

"La transferencia, es el traspaso de facultades, bienes y recursos que el gobierno federal realiza en favor de los gobiernos estatales o municipales, este acto se realiza cuando una entidad realiza una actividad que únicamente proporciona beneficios o la mayoría de ellos a un espacio físico o territorio determinado" (Rogozinsky, Casa, 1994, p.44)

Cuadro 3.2. Desincorporación por sectores administrativos.

Sector	Entidades vigentes	Entidades en proceso hasta 1993
Gobernación	5	6
Hacienda y Crédito Público	47	15
Defensa Nacional	4	0
Agricultura y Recursos Hidráulicos	6	6
Comunicaciones y Transportes	17	4
Comercio y Fomento Industrial	25	1
Educación Pública	44	2
Salud	14	0
Marina	1	0
Trabajo y Previsión Social	2	0
Reforma Agraria	3	0
Procuraduría General de la República	0	1
Energía, Minas e Industria Paraestatal	16	9
Desarrollo Social	7	1
Turismo	2	3
Departamento del Distrito Federal	11	0
No sectorizadas	6	0
Total	210	48

Fuente. SHCP y SECÓGEF. El proceso de desincorporación.

La empresa pública fundó su crecimiento en:

"el apoyo a segmentos de la actividad económica, atención a necesidades básicas de la sociedad, seguridad e independencia nacional, complemento o suplencia de los particulares, rentabilidad, regulación y combate a monopolios, así como rescatar y preservar la planta productiva y el empleo.

"Sin embargo, el desarrollo de la empresa pública no se acompañó de procesos de evaluación y terminaron por convertirse en una carga para el Estado. De tal modo, que la Secretaría de Energía, como coordinadora de sector, participa en las actividades de desincorporación.

"En 1988, el entonces sector de la energía, minas e industria paraestatal se integraba por cuatro subsectores: eléctrico, hidrocarburos, minero e industria básica (incluía las ramas azucarera; fertilizantes, química y petroquímica secundaria; metalmecánica y bienes de capital; naviera, ferroviaria y del autotransporte; siderúrgica y textiles e industrias diversas)

"En su conjunto el sector se conformaba por 187 empresas, de las cuales 143 estaban en la industria básica; el subsector minero, contaba con 25; hidrocarburos con 12 empresas; y el eléctrico con 7 empresas a su vez.

"El subsector de industria básica, se conformaba a su vez por: azucarero, con 59 entidades; siderúrgica, 45; naviera, ferroviaria y autotransporte, 14; textiles e industrias diversas, 12; Fertilizantes, química y petroquímica secundaria, 8; metalmecánica y bienes de capital, con 5 entidades.

"Como resultado del proceso de desincorporación, de las 187 entidades al período de 1995, el sector energético, cuenta con 21 entidades; de las cuales 8 se encontraban en proceso de desincorporación y 13 se encuentran en los subsectores de hidrocarburos y eléctricas" (Dirección de Organización Sectorial y Simplificación Administrativa, 1996, p.33)

Cabe señalar que después de la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal llevada a cabo el 28 de diciembre de 1994, por la administración del presidente Zedillo, el sector minero y algunas ramas de la industria básica, como el azucarero, metalmecánico, bienes de capital, naviero, ferroviario y del autotransporte, así como el siderúrgico y textilero y de industrias diversas pasaron a ser competencia o responsabilidad de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Cuadro 3.3. Entidades desincorporadas. Tipo de proceso y subsector. 1988-marzo 1995

Proceso Subsector	Hidrocarburos	Industria Básica	Minero	Total
Liquidación		22	8	30
Resectorización		92	12	104
Transferencia		2		2
Enajenación o venta	1	19	3	23
Fusión		2	2	4
Retiro de participación Estatal mayoritaria		1		1
Retiro como Entidad paraestatal	3			3
Total	4	138	25	167

Fuente. Oficialía Mayor de la Secretaría de Energía.

Como puede observarse la SE, es uno de los sectores que más se ha visto afectado debido a los procesos de modernización y replanteamiento del Estado y su intervención en la actividad económica.

La actual SE, plantea su fortalecimiento, mediante la expansión rápida y eficiente de la inversión pública en el sector de energía, siendo prioridad las actividades estratégicas que le son exclusivas, a la vez que considera como un factor relevante alentar la participación del sector privado, para lo cual ha llevado a cabo cambios substanciales; tanto en simplificación administrativa, como en lo que al proceso de desincorporación se refiere.

3.5 ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS DE LA SECRETARÍA DE ENERGÍA

Con el propósito de contribuir a la construcción de un desarrollo económico, social, político, justo y equitativo es necesario el diseño de políticas que eleven la eficiencia y productividad del sector energético, a tal grado que la infraestructura

del sector energético esté a la altura de la demanda y competencia del mercado internacional.

El mercado internacional demanda hoy más eficiencia y eficacia en la operación y en los resultados obtenidos por parte del Estado, ello conduce a una descentralización de las actividades y responsabilidades de las empresas estatales, se busca fortalecer estas organizaciones mediante la profesionalización y especialización de sus mandos operativos y técnicos, el fortalecimiento de los esquemas de gestión y administración mucho más flexibles gracias a la autonomía, una mayor fiscalización en el manejo de los recursos con los cuales se cuenta, lo cual busca elevar significativamente la productividad y otorgar mayores beneficios.

Vivimos en una época de reformas, cambios, replanteamiento, reinención, rediseño, reingeniería, etcétera, uno de los caminos más socorridos es el paso del Estado rector^o y productor al Estado promotor y regulador de la actividad económica, por desregulación se entiende: *"la generación de estructuras normativas que promuevan la inversión de capital privado y social, de tal modo que dicho proceso enajenador se acompaña de una reorganización y reglamentación de la economía, de tal modo que el actual proceso de regulación, pide un Estado que diseñe esquemas regulatorios sencillos y nada complejos"* (Jardón, 1995 p.28)

De modo, que la planificación racional y responsable es uno de los basamentos para el logro de políticas de largo plazo, capaces de cimentar el impulso del crecimiento que tanto se necesita para el desarrollo justo y equitativo de la nación, anteriormente se mencionó el modelo de planificación, el cual ha sido desestimado por que ha probado su ineficiencia, por sus esquemas de decisión centralizada en el gobierno que pretendía planificar la realidad, es decir determinarla y, no planificar con ella, se intentó definir y decidir el curso de las actividades que de suyo son inciertas.

"Planificar es el acto mediante el cual un país ordena en el tiempo y en el espacio acciones y recursos para buscar el máximo beneficio económico, político, y/o social para la sociedad. (Dartois, Rodríguez, 1995, p.158)

Andado el tiempo, la administración pública optó por un modelo a partir del cual buscaba dar una directriz a sus actividades la planeación estratégica, por la cual se entiende:

"como el ejercicio de identificar las metas a alcanzar, en periodos prefijados, transformando las debilidades de un proyecto en capacidades y fuerzas reales. Planeación estratégica es el manejo ordenado de acciones, políticas y recursos, dedicados a la búsqueda de un equilibrio entre la oferta y la demanda de energía en el mercado macroeconómico de un país dado" (Dartois, Rodríguez, p.162)

El reto de la planeación estratégica en el sector energético descansa en la capacidad de realizar estudios socioeconómicos, geográficos, de distribución del ingreso; así como de las necesidades tecnológicas y de desarrollo a corto, mediano o largo plazo (5, 10 y 20 años, respectivamente). Así como el uso racional y óptimo de los recursos energéticos no renovables.

Si bien es cierto que todas las políticas energéticas son distintas para cada país debido a su propia idiosincrasia, a la cantidad de recursos energéticos disponibles, lo cierto es que elaborar políticas eficientes es necesario, imperativo y urgente de manera que el diseño debe descansar; *"en la estructuración de políticas que minimicen las fallas de mercado y las fallas de elección pública del propio gobierno; sobre todo en la determinación de precios, impuestos, extracción, producción y transformación de los recursos energéticos de manera que habrá que profundizar en el proceso de desregulación normativa, así como promover las políticas de información que enseñen a la sociedad a utilizar racional y óptimamente la energía de la cual gozan"* (Newberry, 1989, p. 49)

Hoy día, el papel de la energía y el sector energético en la provisión de seguridad social ha cambiado, antes se veía al sector energético como un financiador de los subsidios generales cuando el Estado se veía obligado a cumplir con sus funciones de justicia social, sin embargo, hoy se limita a prestar sus servicios de energía a todos los sectores sociales, de modo que ningún

⁹ Cabe señalar, que el término rector fue mal utilizado, ya que un árbitro y vigilante de la actividad económica, se entendió como la dirección y/o determinación de las actividades económicas a

integrante de la sociedad prescindiera de los servicios energéticos, esto se debió en gran parte debido a los déficit fiscales, que colocaron al Estado en un punto anterior a la bancarrota. De modo que; *“del financiamiento y subsidio, la seguridad social ha pasado a la provisión de este recurso a aquellos sectores sociales que han sido marginados por las fuerzas del mercado”* (Dilnot, 1989, p.59)

La administración del presidente Zedillo ha profundizado y continuado, con las reformas políticas y administrativas de años anteriores, la búsqueda de mecanismos que logren la modernización, mayor productividad y eficiencia de la operación del sector energético a objeto de lograr un balance entre la operación y la orientación en un sentido social colectivo de la administración y el aprovechamiento íntegro y racional de los recursos energéticos.

El óptimo desarrollo de las políticas se debe en gran parte a la integración y participación de la sociedad para su ejecución, *“México no es un país que se caracterice por el uso eficiente y racional de energía, si bien existen algunos avances, todavía falta mucho por hacer en esta materia.*

“Algunos datos ilustrativos son por ejemplo: que México por cada mil dólares del PIB, se utilizan dos y medio barriles¹⁰ de petróleo, bajo diferentes formas de energía: petrolíferos, gas natural, carbón y electricidad proveniente de fuentes hidráulicas, nucleares y algunas alternativas. En cambio Estados Unidos por cada mil dólares de producción interna, se utilizan 2.2 barriles, es decir, en términos relativos Estados Unidos tiene una eficiencia de 12% en la utilización de energía; sin embargo dicha cifra crece todavía más cuando vemos que Estados Unidos utiliza 16 veces más de energía y tienen un producto bruto 18 veces mayor que el nuestro. Además de que México utiliza el 28% de su energía en transformación, mientras que Estados Unidos el 25%.

“Otra comparación es el de la estructura del consumo total y final de energía, por tipo de energético y por sector; lo cual nos permite reconocer el tamaño del reto que tenemos en torno a la eficiencia energética¹¹. (Rojas, 1996, p.225)

Cuadro 3.4. Consumo de Energía total. Tipo de Energético

País	Tipo de energético	Petróleo	Gas Natural	Carbón	Nuclear	Hidro	Otras
México		57%	26%	3%	1%	5%	8%
Estados Unidos		40%	25%	23%	8%	3%	1%

Fuente. Notas para imaginar una realidad energética.

desarrollar por los particulares.

¹⁰ Cada barril de petróleo contiene dentro de sí 257 litros, cada barril cuesta 3 dólares su extracción, se vende en un promedio de 10 y 12 dólares; la refinación de este barril otorga beneficios por 250 dólares aproximadamente; su transformación, es decir lo que sería la actividad petroquímica, genera beneficios equivalentes por 2,500 dólares aproximadamente por cada barril.

¹¹ Cabe señalar que dicha comparación con Estados Unidos se debe no sólo a nuestra cercanía y vecindad, sino a que es el principal socio comercial de México con un intercambio comercial cercano al 85%, y a que con dicho país sostenemos un Tratado de libre comercio.

Cuadro 3.5. Consumo de energía total. Sector Social.

País Sector Social	Residencial, Comercial y Público.	Industrial	Transporte
México	22%	37%	36%
Estados Unidos	27%	42%	36%

Fuente. Notas para Imaginar una realidad energética.

Es ilustrativa esta última estadística, ya que es ahí donde México hace más claras sus deficiencias estructurales tanto económicas como de bienestar y desarrollo, ya que si bien México tiene un índice demográfico inferior al estadounidense, también es cierto, que México tiene una actividad comercial, financiera y económica muy inferior a la de nuestro principal socio comercial. Aunándose a ello que México no cuenta con la infraestructura necesaria para cubrir satisfactoriamente las necesidades de la población. *“Además México cubre únicamente las necesidades energéticas de sus habitantes con sólo 10 barriles per capita anual, mientras que en Estados Unidos las cubre con un promedio de 45 barriles percapita anuales. Lo cual es reflejo del nivel de bienestar de la vida de los estadounidenses”* (Rojas, p. 229)

Cuadro 3.6. Evolución del Petróleo.

Año	Porcentaje PIB	Renta PIB %	Petróleo/Tributación %
1976	7.5	0.32	7.48
1982	29.2	4.64	40.50
1988	42.6	3.42	36.61
1994	69.3	3.10	30.37

Fuente. Notas para Imaginar una realidad energética.

En el presente cuadro, la relación y la determinación que el sector energético tienen en la economía mexicana, es todavía muy grande por ejemplo en 94, el 30% de su recaudación fiscal, por lo tanto de los recursos que dispone para gastar, provienen del petróleo, hoy día después de la crisis del 95, el sector energético y más en específico del petróleo; el gobierno obtiene el 35% de los recursos para gastar y elaborar su presupuesto, de tal modo que cualquier baja en el precio del petróleo, repercute de forma decisiva en los ingresos del gobierno.

Lo más curioso y alarmante, es que la mayor parte de la energía que se ofrece a la sociedad se debe a la utilización de recursos energéticos de origen fósil, esto es contraproducente ya que el uso de recursos energéticos fósiles o de hidrocarburos se traduce en un mayor nivel de contaminación e impacto ambiental

negativo, con todo y que México utiliza menos energía, tiene indicadores de contaminación mucho más elevados que los Estados Unidos, es decir, además de que se cuenta con una demanda mucho menor de energía, lo poco que se produce es de pésima calidad.

Como se observa, la necesidad de eficiencia y competitividad de la actividad del sector energético no sólo se reduce a la producción y uso eficiente y racional de los recursos energéticos, sino que debe extenderse a la generación y reflejo de un nivel de bienestar mayor entre la sociedad, una mayor calidad en la refinación y elevar la magra actividad de la transformación que se lleva a cabo en el país, de manera que el impacto ambiental sea el menos dañino posible a la naturaleza. Para lo cual se establece;

"que debido al impacto económico que el sector energético guarda para el desarrollo nacional, su modernización y reestructuración es impostergable, debe de continuarse y avanzarse en la materia; de modo que esto se traduzca en el incremento de la competitividad y aportación al desarrollo económico; asimismo debe de consolidarse las condiciones que aseguren los bienes y servicios conforme a las normas de calidad internacional, contar con procesos productivos y comerciales más eficientes; asegurar su explotación y que su suministro dañe lo menos posible al medio ambiente; así como fomentar con estricta apego al marco constitucional, la inversión privada en la construcción de infraestructura para la generación de electricidad y en actividades petroleras no reservadas al Estado, garantizando éste la rectoría; y al país su soberanía en materia energética" (Plan nacional de desarrollo 1995-2000. Foro de consulta nacional sobre política en el sector de la energía, 1995, p.23)

Como puede observarse las demandas de modernización, eficientización y reestructuración del sector energético no sólo deben fundarse en criterios de maximización de beneficios y reducción de costos, sino que debe contemplarse el diseño de políticas que no impacten negativamente en el medio ambiente.

Las acciones realizadas para cumplir con lo dispuesto en el **Plan nacional de desarrollo 1995-2000** se concentran primeramente en la reestructuración orgánica de las entidades que coordina la SE, y que ella misma ha realizado para sí.

Algunas de las acciones tendientes a modernizar e insertar el sector energético en el mercado buscan:

-"Elevar la capacidad productiva de la industria petroquímica sobre todo en el ramo no básico.

Reformar la Ley reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo, e identificar los petroquímicos básicos.

- Avanzar en la desregulación normativa.
- Constituir nuevas filiales de Pemex-Petroquímica, con acciones serie "A" para el Estado en 51% y acciones serie "B" para libre suscripción.
- Impulsar los programas de construcción, ampliación y operación comercial de centrales generadoras y de líneas de transmisión y distribución para cubrir con oportunidad y eficiencia los requerimientos crecientes de energía que demandan los sectores productores del aparato nacional.
- Promover la inversión social y privada para construir infraestructura.
- Promover el uso de fuentes de energía alternas.
- Instrumentar programas de ahorro y uso eficiente de la energía, como lo es el cambio de huso horario durante el verano.
- "Al mismo tiempo, que se busca un equilibrio entre la cobertura de las necesidades del sector y cuidar que esta cobertura no se realice en detrimento del medio ambiente.*
- "Se ha decidido impulsar todas estas políticas ha efecto de motivar y promover el uso eficiente no sólo de la energía, sino de los recursos que se utilizan y que el mismo sector aporta al Estado; de tal manera que se haga más competitiva su participación -la del sector energético y el Estado mismo- en la actividad económica y las reformas que nuestro país está llevando acabo" (Plan nacional de desarrollo 1995-1997. Informe de ejecución 1996, 1997, p.232)*

El cambio del huso horario, es una medida que busca el ahorro y el mayor aprovechamiento de los recursos energéticos; desgraciadamente este ahorro no se nota a nivel residencial, sobre todo cuando únicamente el ahorro es de un 0.8% en las horas de mayor demanda, pero el incremento de las tarifas es de 15%; y aunque parezca insuficiente el ahorro del 1.5% en el consumo del energético, en cambio, donde realmente se realiza un ahorro significativo es en el sector industrial y productivo del país; esta medida no basta por sí misma; y si no empezamos a tomar medidas referentes al ahorro y uso eficiente de energía, en un futuro cercano el país tendría que importar energía, lo cual sería lamentable, debido a la riqueza con la que cuenta México y al poco cuidado que tenemos con respecto a ella; el cambio de huso horario es un acto loable, pero no es suficiente por sí mismo, de modo que es un imperativo de la SE y sus órganos diseñar políticas orientadas al ahorro y correcto uso de los energéticos con los que contamos actualmente. Por ello lo importante es empezar a desarrollar una cultura del ahorro y uso eficiente de la energía.

Asimismo, conforme a lo señalado en el **Plan nacional de desarrollo 1995-2000** la función del Estado en cuestiones energéticas se concentra a la explotación racional de los recursos energéticos del país, para lo cual se ha diseñado un programa institucional que contiene las políticas que se desarrollarán

a efecto de cumplir con las funciones encargadas a la SE y los organismos coordinados por dicha dependencia. Dicho documento es el **Programa de desarrollo y reestructuración del sector de la energía 1995-2000**.

Dicho documento, señala que:

"es necesario avanzar en la modernización y reestructuración del sector energético, de tal manera que su contribución al crecimiento sostenido, se traduzca en un más alto bienestar social, insumos y servicios oportunos y de alta calidad.

"La reestructuración tendrá que materializarse en una amplia reforma de las entidades del sector, y en estructuras administrativas y de la producción ágiles y austeras para cumplir eficazmente con sus responsabilidades" (Programa de desarrollo y reestructuración del sector de la energía 1995-2000, 1996, p.X)

En el subsector de hidrocarburos, se busca no sólo la eficiencia y modernización de la planta productiva de PEMEX y sus organismos subsidiarios, sino que se buscan nuevas fórmulas administrativas y organizacionales para que la inversión de capital social y particular impulse el crecimiento y productividad del mercado de hidrocarburos, sobre todo en lo referente a gas natural y petroquímica.

En este último rubro habrá de notarse que después de no poder llevar a cabo la desincorporación total de dichas plantas, debido en gran parte no sólo a cuestiones políticas, sino de orden jurídico y técnico, debido a que las plantas de *transformación forman en su conjunto complejos industriales en los cuales no sólo se manejan productos básicos de la petroquímica, sino secundarios, lo cual dificulta el diseño de políticas que promuevan la inversión de capital privado o social y que al mismo tiempo no violente la estructura jurídica.*

De modo, que se han llevado a cabo procesos de desincorporación en este sector para hacer más competitivo y productivo el funcionamiento de dicho sector, lo cual ha implicado una reclasificación de los productos petroquímicos básicos, cambios en materia normativa para desregular y promover la inversión mediante la flexibilización de la norma jurídica, buscando con ello hacer frente al retraso tecnológico y de inversión que enfrenta dicha industria y que esto redunde en una correcta, productiva y eficiente operación.

En lo que corresponde al subsector eléctrico, esta rama buscará promover la inversión privada en la generación, transmisión y distribución de energía

eléctrica, para lo cual se reorganizarán las entidades del subsector -Comisión Federal de Electricidad (CFE) y la Compañía de Luz y Fuerza del Centro (LyFC)- para asignarles nuevas funciones y hacer más eficiente y productivo dicho sector.

La CFE, se encargará de la transmisión, distribución y comercialización de la energía, a efectos de eficientar la actividad de la entidad, del mismo modo, se crearán las unidades internas de centros de resultados (ingresos/costos) las cuales buscarán sanear financieramente la operación de la entidad y los servicios que presta. Lo cual se verá respaldado por la autonomía de gestión que se otorgará a cada una de las entidades, no sólo del subsector eléctrico, sino de todo el sector energético.

LyFC, modificará sus estructuras administrativas, a objeto de promover la desconcentración y descentralización, que hagan atractivos los servicios que presta, buscando promover la inversión privada y social.

Uno de los pilares y proyectos de la actual administración a consolidar, debido a la nueva relación de fuerzas y la recomposición de nuestro sistema político, es la de fortalecer nuestro sistema federal, para lo cual el sector energético deberá participar en la prestación de sus servicios y oportuna cobertura de las necesidades energéticas de cada integrante del pacto federal, con lo cual se coadyuva al crecimiento y desarrollo económico y social en cada región geográfica de país que así lo requiera.

Una de las preocupaciones principales del sector energético, es la de eficientar la operación de los organismos que lo constituyen, para lo cual se busca la intervención del capital privado y social, de modo que:

"el Estado definirá muy claramente dónde actuará como productor, dónde como operador y dónde únicamente regulará la actividad de particulares. Para lo cual es indispensable avanzar en la desregulación, simplificación y desincorporación de los trámites y procesos administrativos, buscando el impulso definitivo al mejor aprovechamiento y uso racional de los recursos energéticos.

"La estrategia es clara: concentrar recursos y esfuerzos en las actividades estratégicas que contribuyan a los objetivos básicos del organismo, reservadas al Estado por la Constitución; y permitir la participación del sector privado en aquellas actividades en las que su acción resulte más eficiente" (Programa de desarrollo y reestructuración del sector de la energía 1995-2000, p.51)

Así, el sector energético busca superar el debate sobre el ámbito de las actividades de estatales y privadas; con esto el Estado busca no la confrontación, sino apoyarse y complementar sus actividades y ser más eficaz en el desempeño de sus actividades.

Esta nueva posición del Estado regulador, ha llevado al sector energético a conformar un órgano autónomo en lo técnico y operativo que es la Comisión Reguladora de Energía (CRE) a lograr los niveles óptimos de agilidad y desregulación en lo normativo, *"con lo cual se busca promover y alentar la inversión social y privada, a través de proteger los intereses del Estado y de los individuos, mediante reglas claras, transparentes y equitativas para la competencia y actividad económica. Es decir, se busca la promoción como factor central de la actividad reguladora; no se trata de sobreregular y obstaculizar las energías de la sociedad; dicha actividad reguladora se limita básicamente a dos mercados: el de la electricidad y el de gas natural"* (Programa de desarrollo y reestructuración del sector de la energía 1995-2000, p.54)¹²

Anteriormente una de las formas mediante las cuales el Estado respondía al reclamo social, era la creación de organismos destinados a la prestación de un bien o servicio al cual se le llamó empresa pública;

"El actual proceso de globalización del cual nuestro país no se ve ajeno, exige productos y servicios de calidad con precios competitivos; es decir reclaman empresas sanas no únicamente en lo financiero, de tal modo que habrá que replantear la figura de la empresa pública y su razón de ser.

"Para lo cual es necesario la reestructuración del sector y el impulso al ahorro y uso eficiente de la energía, encontrar fuentes alternas de energía, racionalizar el empleo y elevar su capacidad y nivel productivo, reducir costos de operación y elevar los beneficios, así como optimar los procesos de producción que cada organismo público lleva a cabo" (Programa de desarrollo y reestructuración del sector de la energía 1995-2000, p.6)

Del mismo modo se puntualiza la urgencia del Estado por ampliar y no sólo modernizar su planta productiva; anteriormente se señala, cuánto cuesta producir

¹² La regulación por lo tanto, debe comprender el otorgamiento de permisos para el transporte, almacenamiento, distribución y conducción exclusiva; transferencia, modificación, extinción y revocación de permisos; así como el establecimiento de precios y alcuotas por la prestación de dichos servicios y sobre los beneficios que esta actividad genere y, sobre todo, el de la seguridad de quien presta el servicio y de los beneficiarios con la prestación de dicho servicio, a objeto de no poner en peligro la integridad de los actores que intervienen en la actividad y por supuesto conservar el medio ambiente.

un barril de petróleo y el monto de los beneficios que se obtienen por su procesamiento, uno de los problemas del país es que:

"no se cuenta con la infraestructura necesaria para sacar más provecho de nuestros recursos, México no sólo carece de infraestructura de transformación, sino que su capacidad de almacenamiento se ve rebasada por la cantidad de recursos de los cuales se dispone, de manera que nuestro país no sólo se ve en la necesidad de exportar y muchas veces desperdiciar sus recursos; sino que cuando exporta, exporta subdesarrollo, producto el cual es importado pero ya transformado" (Plan nacional de desarrollo 1995-2000. Foro de consulta popular sobre regulación del sector de la energía, 1996, p.34)¹³

De manera que las estrategias a desarrollar, conforme a la normatividad y más allá de las que ya han sido señaladas son:

- Ampliar la capacidad de almacenamiento de los recursos energéticos.*
- Promover el uso de fuentes energéticas alternas, así como el ahorro y uso racional de las fuentes energéticas cotidianas.*
- Mejorar de manera continua y permanente los servicios y productos que el sector presta o tienen a su cargo.*
- Llevar a esquemas regulatorios que promuevan la productividad y la competencia se de en un espacio de equidad.*
- Diseñar políticas donde el impacto ambiental sea el menos dañino a la naturaleza.*
- Acelerar la incorporación de tecnología de punta.*
- La reestructuración debe darse en un marco de innovación no sólo tecnológica, sino de técnicas novedosas en la administración y gestión de los organismos coordinados por la Secretaría y de ella misma.*
- Diseñar los mecanismos de desconcentración, descentralización, simplificación y operación específica; a fin de optimar la operación financiera y productiva del sector energético en su conjunto.*
- Capacitar a todos los individuos integrantes del sector energético, con objeto de que eleven su productividad y esto se traduzca en mejores condiciones de vida en lo individual y una situación de bienestar en lo colectivo.*
- Diseñar fórmulas adecuadas donde la participación de estados y municipios, se refleje no sólo en la operación del organismo energético; sino que esta óptima operación genere beneficios a la región" (Programa de desarrollo y reestructuración del sector de la energía 1995-2000, p.72-85)*

Durante 1995, después de la crisis económica que afectó gravemente todo el sistema financiero y económico de México, la necesidad de profundizar y hacer más eficiente la actividad del Estado, hicieron que la modernización y reestructuración del sector energético se profundizará y más allá de los programas que se venían ejecutando desde la administración anterior.

¹³ Es decir, el gran problema del país es que no cuenta con la capacidad financiera para enfrentar los rezagos tecnológicos y técnicos, de tal manera que si México no revierte esta tendencia, se ve destinado a ser un país abastecedor de bienes primarios y no de bienes productivos; y en un futuro no lejano, ni siquiera contará con los recursos necesarios para considerarse un país exportador de materias primas de calidad.

Una vez definido el programa institucional y en correspondencia con lo estipulado, la Secretaría de Energía y el sector energético en su conjunto han ejecutado un conjunto de acciones, en busca de dar cabal cumplimiento al programa dentro de las cuales han sobresalido;

"modificar la normatividad en lo correspondiente al transporte, almacenamiento y distribución de gas natural, esto en lo referente al papel regulatorio del Estado en la actividad de los energéticos.

"En lo que corresponde a la expansión de la capacidad productiva y de desarrollar infraestructura de transformación; debido a la crisis económica, los esfuerzos se vieron postergados debido a que se operó un programa de recuperación económicamente sumamente austero, donde lo importante era sanear las finanzas públicas.

"Así mismo, como parte de la promoción de la intervención del capital privado en el sector se ha buscado la participación de este sector en la cogeneración, autoabastecimiento y pequeña producción de energía eléctrica y gas natural, para lo cual se licitó la planta generadora de Mérida III y el gasoducto para la península de Yucatán; como un experimento para analizar los resultados y la factibilidad de que se liciten a particulares plantas de gran escala de generación y comercialización de energía.

"Del mismo modo, como parte de la estrategia para afrontar la competitividad del mercado, la Secretaría de Energía se encargó del diseño de nuevas y mejores Normas Oficiales Mexicanas (NOM) para asegurar que el producto o bien ofertado sea de calidad y satisfaga la necesidades de los usuarios; sobre todo en lo referente al uso comercial e industrial de la energía y a lo que en seguridad se refiere" (Informe de labores 1995-1996, 1997, p.60)

Mención a parte merece el proceso de desincorporación de la actividad petroquímica secundaria, la cual en un primer momento se planteó al 100% de los activos, pero debido a la complejidad política, técnica y jurídica de dicho proceso ha tenido que modificarse en sus tiempos, naturaleza e intenciones.

Después del difícil año que fue 1995, como resultado de la crisis económica, para 1996 se presentaba con una perspectiva poco alentadora, el PIB había decrecido 6.2% en 1995, lo cual trajo consigo una depreciación por la que la planta productiva quedó destrozada, la mediana y pequeña empresa se vio fuertemente afectada;

"sin embargo, de los nueve sectores de la producción sólo el sector de Electricidad, Gas y Agua se incrementó en 2.1% durante 1995, aunque por ejemplo el sector de la construcción, que es el sector que más oferta de trabajo ofrece y es reflejo fiel del estado que guarda la actividad económica de un país cayó un 23.3%; mientras tanto los resultados en la cuenta corriente reflejaban un déficit de 654.3 millones de dólares en 1995, monto mucho menor a los 24,419.4 millones de dólares de 1994 y que profundizaron el colapso económico, resultado esto de que se incrementó ya en 1995, el nivel de exportaciones en un 30.6%, lo cual representó 79,542 millones de dólares, siendo 8,422 millones de dólares correspondientes a las ventas petroleras que se incrementaron en un 13.1%, producto del incremento en el nivel de exportaciones del petróleo y de la alza de los precios del petróleo correspondientes a 1995" (Balance nacional de energía, 1997, p.16)

E este contexto y una vez superada la etapa más difícil de la crisis, en lo correspondiente al sector energético, el país avanzó en el proceso de reestructuración, para lo cual: *“se buscó continuar con el desarrollo de una mayor capacidad de almacenamiento, una mayor eficiencia operativa de las entidades coordinadas por la secretaría, elevar la calidad de los productos y servicios, así como implantar nuevos esquemas administrativos, sobre todo de autogestión en los organismos regionales de los subsectores de hidrocarburos y eléctrico, al mismo tiempo que se avanzaba en la desincorporación de la petroquímica secundaria y la desregulación del ramo de gas natural y electricidad, donde se compartiría y consolidaría la relación entre el gobierno y el capital privado para la prestación de dichos servicios” (Informe de labores 1995-1996, p.47)*

Cabe señalar que después de la resectorización, producto de la reforma que sufrió la hoy denominada SE a fines de 1994, las actividades a realizar fueron menores y con una orientación hacia la consolidación de los cambios anteriores, por lo cual se siguió desregulando y generando normas más claras y flexibles que promovieran la participación del capital privado en lo que a transporte y distribución de gas natural se refiere.

Del mismo modo, la participación del capital privado en el sector eléctrico, ya no se limitó sólo a la construcción y diseño de las plantas generadoras, sino que se extendió a la participación y autogeneración de energía eléctrica en casos como los de las plantas de Rosarito, Baja California, las dos unidades de producción en Chihuahua y una más en Nuevo León.

Cabe resaltar que en 1996 se publicaron las primeras bases para la licitación de las primeras plantas de generación de electricidad, las cuales se ubican en el norte del país, principalmente en Chihuahua y Nuevo León.

Otro de los actos a destacar fue la inauguración del nuevo edificio que sería sede de la SE, ya que anteriormente la dependencia operaba en 11 distintos inmuebles, con la actual sede se concentran las funciones en un sólo edificio, lo cual facilita el control de recursos de los cuales dispone la secretaría, que se reflejó en una optimización de los recursos que le son asignados a la

dependencia; al mismo tiempo que se le dotó de equipo tecnológico para la realización de sus tareas; se realizaron cursos de capacitación para el personal de la dependencia -actualmente dichos cursos se realizan constantemente-, tareas importantes, sobre todo ahora que la sociedad reclama un aparato público ágil, eficiente y más capacitado a objeto que responda a las necesidades y demandas de la sociedad.

En lo concerniente a las políticas instrumentadas para modernizar la infraestructura del sector energético se preservó el interés en lograr que la mayoría de las comunidades rurales y urbanas país contaran con servicio eléctrico y de esta se impulsara y se fortaleciera la imagen de los gobiernos locales y estatales. Aunque dicha actividad se ha visto rebasada en el presente, ya que existe una demanda creciente de energía eléctrica de alrededor de un 10%, mientras que la oferta ronda en un 7% -según datos de la misma secretaría al término de 3er. trimestre de 1998-, contrario a la administración pasada, en la que la demanda fue satisfecha, según datos de la misma dependencia.

Por su parte, después de acusar los problemas en el ámbito de la desincorporación de la petroquímica secundaria, dicho proceso fue suspendido hasta conformar una nueva estrategia que ayudará a captar la inversión privada en este rubro de la producción. Debido en gran parte a la premura con que se quiso actuar se dejaron de lado cuestiones de índole técnico y jurídico que obstaculizaban el proceso de desincorporación.

Como ejemplo puede tomarse el caso del Complejo de Cosoleacaque, Veracruz, dicho complejo que es uno de los más importantes del país tiene un valor cercano a los 16 mil millones de dólares, en dicho complejo se realizan actividades de extracción y algunas de transformación que no son económicamente significativas en comparación con el potencial que se tienen; en el orden técnico el complejo utiliza ductos e infraestructura para transportar, almacenar y transformar tanto productos petroquímicos básicos como secundarios, por lo cual el uso de estos ductos implicaría problemas de competencia, responsabilidad y mantenimiento que antes que fortalecer la

actividad la obstaculizaría generando más problemas; por otro lado las relaciones laborales se verían afectadas pues habría trabajadores bajo potestad del Estado y trabajadores bajo potestad de particulares, por lo cual la relación sindicato-patronos sería sumamente difícil a fin de evitar que algunos trabajadores contarán con mejores condiciones laborales y de seguridad. Esto sin tomar en cuenta que el complejo de Cosoleacaque está asentado en terrenos ejidales que fueron expropiados por el Estado para beneficio público, además -por si fuera- poco se incorporarían las cuestiones de carácter político que implicaría tomar una decisión como la de desincorporar la rama de la petroquímica secundaria.

Para 1997, el escenario era más benévolo, la recuperación económica generaba mejores expectativas para el desarrollo y la modernización del sector energético, la satisfacción de las demandas energéticas estaban cubriéndose satisfactoriamente.

Cuadro 3.7. Participación del sector en las exportaciones. (millones de dólares).

Concepto	1996	1997
Exportaciones totales	95 999.8	103 578.3
Sector Energético	11 700.3	11 856.2
Hidrocarburos	11 653.7	11 853
Electricidad	46.6	3.2
Participación en exportaciones totales %		
Sector Energético	12.2	11.44
Hidrocarburos	12.1	11.43
Electricidad	N.S.	N.S.

Fuente: Banco de México y Secretaría de Energía.

Cuadro 3.8. Participación del sector energético en la generación de ingresos al sector público presupuestario.

Concepto	1996	1997
Ingresos Presupuestales	579 640.9	637 750.7
Sector de la Energía	261 546.7	306 209.4
Hidrocarburos	220 649.5	260 654.3
Electricidad	40 897.2	45 636.1
Ingresos presupuestales %		
Sector Energético	45.1	48.1
Hidrocarburos	38.1	40.8
Electricidad	7.1	7.3

Fuente: Banco de México y Secretaría de Energía.

Como puede observarse el papel del sector energético ha sido fundamental en la recuperación económica del país, además de que ha jugado un papel muy

importante en la recaudación fiscal y en la percepción de recursos financieros para la mejor cobertura de las actividades del Estado.

Para 1997, las actividades del sector energético se orientaron principalmente en tres vertientes; una, la modernización y reestructuración administrativa de la SE y sus órganos coordinados, por otra parte los procesos de desincorporación, de la petroquímica secundaria, y una más la de los procesos de desregulación y promoción de la inversión social y privada para impulsar el desarrollo de los sectores tanto eléctrico como de gas natural.

La primera, se profundizó con las reformas administrativas a partir de las cuales:

Las reformas a Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se concluyó la elaboración del nuevo Reglamento interior de la Secretaría de Energía, el cual consideraba la creación de nuevas unidades administrativas para eficientar la operación del aparato burocrático de la dependencia y al mismo tiempo seguir con la promoción de la inversión privada en el sector de la energía y la del proceso de regulación o mejor dicho desregulación jurídico-administrativo" (Informe de labores 1995-1996, p.54)

En este sentido, la dependencia inició un programa de capacitación de todo el personal de base, a fin de elevar la productividad de los trabajadores administrativos del sector y acelerar los cambios estructurales que optimaran la operación de la propia secretaría, al mismo tiempo se inició la elaboración del nuevo *Manual de organización general de la Secretaría de Energía* incorporando a su elaboración y diseño tecnología de punta que hiciera más accesible su consulta, dicho manual deberá de estar listo para el primer trimestre de 1998, de manera que al mismo tiempo se cumplieran con los requerimientos del *Programa de modernización de la administración pública federal 1995-2000*, así como se revisaron los servicios de atención al cliente, para la publicación y la determinación de estándares de calidad en la prestación de servicios y se evaluara más rápido y de mejor modo el desempeño de la dependencia.

En lo que respecta al proceso de desincorporación de la industria petroquímica secundaria, después de varios aplazamientos en las fechas de entrega del nuevo esquema del sector petroquímico, dicho proceso tuvo que

desistir de la separación del 100% de los activos de dicha industria, por lo que, para buscar la modernización de la infraestructura de dicho sector,

"el esquema de desincorporación por el cual se optó, consistió en la permanencia del 51% de los activos de las plantas existentes en manos del Estado, mientras que el 49% restante podría ser adquirido por particulares; además de que la posesión del 100% en manos de particulares, únicamente se podría dar con la creación de nuevos complejos petroquímicos; dicha política se debió en gran parte no sólo a las presiones y consecuencias políticas que podrían haberse generado por haber optado por la desincorporación de la petroquímica secundaria, sino por la complejidad y obstaculización que representó la estructura jurídica que regula la actividad petroquímica" (Programa de trabajo 1997 sector de la energía 1997, 1997, p.54)

Otro de los proyectos, en los cuales se siguió avanzando y que responde a las modificaciones en la regulación y promoción de inversiones privadas, en las cuales se ha venido trabajando desde tiempo atrás;

"es la de la sustitución del uso de gas Licuado por Petróleo (gas LP) por gas natural; dicha actividad ya no únicamente se limitó al despacho, distribución y transportación del gas, sino que se busca que particulares administren este ramo" (Informe de labores 1996-1997, 1998, p.122)

Cabe señalar que este proceso requiere de una política amplia de información, sobre los beneficios que se tienen por el uso de gas natural en lugar de gas LP por ejemplo, el gas natural es mucho más seguro y menos dañino para la salud del hombre, al ser más ligero que el gas LP es menos inflamable, por lo cual las posibilidades de poner en riesgo la vida del hombre son mínimas; su costo, tanto de producción como comercial es menor al del gas LP; no se ha registrado un sólo accidente por uso de gas natural en México; dicho factor es importante, pues luego de los accidentes de San Juan Ixhuatepec, Guadalajara y en algunas plantas de Petróleos Mexicanos (PEMEX) que si bien tienen que ver con otro tipo de compuestos o elementos, o problemas de mantenimiento y seguridad, se ha provocado una gran desconfianza y rechazo por parte de la sociedad al manejo de estos compuestos; además, las instalaciones y red de tuberías que abastecerían de gas natural a la colectividad, están diseñados para que en caso de algún siniestro natural, como sismos por ejemplo, se cierren automáticamente al registrar una situación fuera de lo normal como medida de precaución, y no generar una desgracia mayor.

Las políticas diseñadas en el sector energético, responden a una lógica desde la cual se busca reubicar la actividad estatal, como un regulador de las dinámicas sociales, buscando que estas dinámicas se orienten hacia la generación justa y equitativa de más y mejores condiciones de bienestar general, que no alteren la estructura jurídica sino que, al contrario, esta estructura busque reflejar las aspiraciones sociales.

Las políticas del sector energético aunque pudiera parecer paradójico, buscan impulsar el desarrollo de México, pero no desde la lógica del fortalecimiento y modernización del sector energético *per se*, sino que a partir de dicho fortalecimiento y modernización del sector se impulse el desarrollo económico de otras actividades económicas, y al mismo tiempo se construyan esquemas de bienestar social.

3.6 ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA SECRETARÍA DE ENERGÍA COMO DISCURSO

El análisis del discurso, es una metodología gracias a la cual podemos obtener una comprensión de las políticas ejecutadas por el sector energético, en la medida que permitan observar la manera en que se elaboran, diseñan, definen los problemas públicos y los medios adecuados para atender dichos problemas se contempla al conjunto de proposiciones contenidas en los planes y programas del gobierno federal como discurso, y no sólo eso sino que el discurso se incorpora como un factor que busca crear escenarios de mayor factibilidad de modo que las políticas alcancen mejores resultados, al hacerlo se reconoce al discurso como un factor crítico del ejercicio de poder del gobierno federal.

Los problemas públicos y las políticas propuestas, encierran en sí un modo de ver la realidad, en torno al problema definido y a la acción realizada que incorporan al discurso político como un medio gracias al cual se argumenta y trata de convencer a la opinión pública de la bondad o calidad de la orientación determinada hacia una acción específica, es decir, se busca informar y educar a la opinión pública.

Sin embargo el discurso político refiere y precisa la orientación de la política ya en el proceso de su instrumentación, es decir la políticas al no ser instrumentos *determinados, sino que se reelaboran de continuo*, como de continuo debe igualmente ser la renovación de su apoyo para lograr alcanzar los objetivos planteados, entonces gracias al discurso podemos identificar la manera en que las acciones se modifican sin que esto suponga una contradicción, *pues existe un reconocimiento por parte del gobierno de que las políticas diseñadas en un primer instante no incorporaron factores que obstaculizan el desarrollo de la política por lo cual se hace necesaria una revisión de la instrumentación y modificar en el proceso el diseño de la política pública.*

Entonces el discurso político, juega un papel de difusión y vínculo entre lo que el gobierno realiza y la manera en que lo realiza; si la administración pública es el puente mediante el cual se establece un contacto entre la ciudadanía y el gobierno gracias al cual *se da prioridad a determinados problemas*, el discurso político dentro de la visión de políticas públicas, es entonces un vínculo por el que se informa, se dice cuál es resultado de la atención de los problemas que la colectividad sufre, cómo los atendió y cómo ha decidido atenderlos en un futuro.

Para entender el sentido de los discursos del sector energético es necesario entender el contexto de la integración económica de mercados a nivel internacional así como los nuevos imperativos de desregulación, la simplificación, la modernización y la reforma del Estado, el discurso sigue de cerca la ruta de las políticas, su orientación y sus esfuerzos se centran en el interés de convalidar los procesos y acciones que el Estado lleva a cabo para eficientar y optimar su acción.

Sus ejes son la inteligencia y la responsabilidad para manejar datos, información y estadísticas que construyan adecuados argumentos y evidencias como anclas que promuevan y muestren la conveniencia y pertinencia de realizar tales procesos, se ha buscado que el número y el dato otorguen la certeza, que lo abstracto del lenguaje político se ve imposibilitado de mostrarlo, por lo cual es importante la conformación de discursos convincentes y responsables de la acción

y manufactura gubernamental. Sin embargo tal parece que frente al imperio del número, la construcción de argumentos se ha reducido a la enunciación de cifras, sin tomar en cuenta que el argumento y la evidencia por si solos son incapaces de ampliar los escenarios de acción de las políticas, la creación de mayores expectativas en torno a las políticas descansa en discursos que incorporen de manera equilibrada tanto argumentos como evidencias.

Uno de los ámbitos más importantes para entender el discurso del sector energético, son los registros de los Foros de consulta popular sobre el sector energético que se organizaron para la integración del **Plan nacional de desarrollo 1995-2000** y del **Programa de reestructuración y desarrollo del sector energético 1995-2000**.

Las ideas fundamentales del discurso del sector energético, gira principalmente entorno a tres acciones consideradas estratégicas:

"la de mantener, el precepto constitucional de la soberanía nacional sobre los recursos energéticos; la de ofrecer certidumbre para propiciar la inversión de particulares, mediante las reformas del marco jurídico; y la tercera es la de elevar la eficiencia y la creación de condiciones de competencia y competitividad" (Plan nacional de desarrollo 1995-2000. Foro de consulta nacional sobre política en el sector de la energía, p.76)

El papel del discurso en el sector energético es el de jugar una función parecida al del publicista, ya que mediante la enunciación de los procesos de modernización, las acciones referidas a la simplificación y redimensionamiento de la normatividad existente, se busca atraer la inversión necesaria para el desarrollo y pleno aprovechamiento del sector.

Otro de los temas que son parte del discurso del sector energético, son los referidos a la relación y coordinación entre Estado y particulares para el suministro de la energía eléctrica, la necesidad de desarrollar una nueva infraestructura capaz de responder oportunamente a las demandas de energía eléctrica, la cual hasta el momento ha sido enfrentada mediante el modelo: *"build, lease and transfer (construir, arrendar y transferir) alternativa la cual ha producido resultados interesantes" (Plan nacional de desarrollo 1995-2000. Foro de consulta popular sobre regulación en el sector de la energía, p.53)*

Dicha alternativa como su nombre lo indica, consiste en construir nuevas plantas de generación de energía eléctrica, arrendar a particulares la administración y modernización de plantas ya existentes o bien transferir a gobierno estatales la responsabilidad del suministro y generación de energía eléctrica, dicha técnica ha arrojado buenos resultados lo cual indica que bien puede extender sus beneficios hacia el ámbito de la construcción de gasoductos y cumplir con mucho más eficiencia sus compromisos sociales; no sólo con la prestación del servicio, sino que la construcción de dichas plantas y la de los gasoductos genera por sí empleo, no sólo para la construcción, sino para su cuidado y su mantenimiento.

Siendo esto último un esquema bastante atractivo para atraer capital privado para impulsar la modernización del sector energético, también existe otro esquema conocido como: *"build, own, maintain (construir, poseer y dar mantenimiento) que resulta ser un esquema mucho más completo que el anterior BLT, con el cual se hace más atractiva la inversión de capital privado"* (Plan nacional de desarrollo 1995-2000. Foro de consulta popular sobre regulación en sector de la energía, p.56)

Dentro de la estructura regulatoria¹⁴ o de desregulación normativa, debe ocurrir de manera sumamente cuidadosa, de forma que aun cuando particulares se encarguen de la explotación de los recursos energéticos; la decisión sobre la cantidad de recursos que deben ser explotados y como deben de ser explotados y utilizados deben de reservarse en primera instancia al Estado.

Para lo cual el discurso político debe generar los mecanismos necesarios mediante los cuales, *"se promueva la participación de particulares o sociales, pero dicha participación debe de sujetarse a los parámetros que el Estado mismo determine, a fin de asegurar la propiedad última de los recursos, que en él reside, y su uso racional, a objeto de asegurar el abasto futuro de energía"* (Discursos del C. Secretario de Energía 1995-1997, 1998, p.66)

¹⁴ Dicha estructura regulatoria, es más bien de supresión de normas jurídicas con el propósito de alentar la inversión privada.

Entonces en el núcleo del discurso de la SE, se encuentra:

-La modernización energética del país para obtener un crecimiento sano y sostenido, donde la inversión privada complete la inversión pública y se fortalezca el mercado mexicano de energéticos.

-La modernización del sector energético debe darse con pleno apego al espíritu de la Carta Magna, no trastocar los márgenes de la ley suprema.

-La regulación del mercado energético, debe darse con base en el ofrecimiento de reglas claras que hagan atractiva la inversión en dicho sector, pero al mismo tiempo asegurar la potestad del Estado sobre el mercado de energéticos" (Discursos del C. Secretario de Energía 1995-1997, p.98)

Diversas han sido las propuestas del sector energético para su modernización, en el discurso se han mencionado:

-La desincorporación no sólo del sector de hidrocarburos, sino del eléctrico, en empresas regionales, con condiciones homogéneas de beneficios e igualdad en la prestación de servicios de calidad.

-Adopción de técnicas administrativas de autogestión para un mejor control y solución de los problemas por cada empresa y filial de PEMEX y CFE, de tal manera que se siga con el proceso de modernización, eficientización y optimización de sus operaciones, y dar una imagen nacional e internacional de competitividad y productividad.

-Impulsar la investigación científica y el desarrollo de tecnología de punta, para tener un mejor aprovechamiento de energía y utilizar nuevas fuentes de generación de energía" (Discursos del C. Secretario de Energía 1995-1997, p.111)

Las políticas instrumentadas y el discurso del sector energético, no responde únicamente a un mero ejercicio técnico de enunciación de los avances en la modernización del sector energético, sino a una real pertinencia y convencimiento de las acciones realizadas, lo cual supone elaborar un discurso que no únicamente reproduce y enuncia las acciones realizadas, sino que las *descubre, las justifica y defiende*, respaldándose en la inteligencia y la razón la cual condujo a la realización y el diseño de dichas políticas, es decir, antes que aludir a los ideales de soberanía, patria y bienestar, se alude a la pertinencia de realizar dichas acciones que fortalecerán a la patria, acciones que no pondrán a la soberanía en peligro, sin caer en nacionalismos extremos, acciones gracias a las cuales el bienestar será alcanzado como resultado de las decisiones tomadas, así el discurso nombra, anuncia y argumenta, a la búsqueda del convencimiento y la persuasión para el óptimo desempeño de la administración pública.

El papel del discurso del sector energético como referente de la acción gubernamental, tiene como eje fundamental a la modernización, entendida tal como el proceso mediante el cual se contribuye a: *"construir un México más*

próspero y soberano... Un México donde se reconozca lo inexorable del cambio, reafirmando los principios que se han forjado a lo largo de nuestra historia y plantearse el continuo desenvolvimiento de nuestro país... Los principios deben de prevalecer, los programas deben de cambiar y las estrategias adaptarse a las nuevas realidades y posibilidades..." (Discursos del C. Secretario de Energía 1995-1997, p.119)

Considerando lo anterior, podemos entender al proceso de modernización, como el proceso mediante el cual el gobierno busca reconstruirse y reconstruir ante los ojos de la sociedad, es decir, el proceso de modernización se entiende como el proceso de modernización del gobierno y el proceso de modernización en el gobierno, ambos orientados a mejorar su imagen y revalorar su funcionamiento.

El primero, la modernización del gobierno, engloba dentro de sí todos los programas y acciones tendientes al mejoramiento de las acciones que están a la vista del público, como lo son la prestación de servicios, derechos, uso de los recursos obtenidos vía la exacción fiscal, etcétera, cabe señalar que este primer momento modernizador contiene el cambio de óptica, visión, atención e interpretar los problemas públicos, es quizá el proceso que modifica la óptica del ciudadano hacia lo que hace y como lo hace su gobierno; mientras el segundo, la modernización en el gobierno, es el proceso gracias al cual se modifican todos los procesos, procedimientos, mecanismos, técnicas e instrumentos organizacionales, es decir, este momento atiende cuestiones organizacionales de ¿cómo funciona más racional y eficientemente el gobierno?, ¿cómo utiliza óptimamente los recursos con los cuales cuenta?, es el proceso gracias al cual además, se incorpora tecnología para agilizar la prestación del servicio público, es decir, es el momento que contiene y posibilita el cambio de imagen tan anhelado por el gobierno, es el proceso gracias al cual se facilita el cambio de visión del ciudadano con respecto hacia su gobierno.

El Estado mexicano ha anclado su proceso de modernización en la desincorporación como instrumento para hacer más ágil y menos costosa la manutención del Estado, al mismo tiempo ha modificado su visión con respecto a

actividades que no considera estratégicas o de beneficio social, con lo cual algunas de estas actividades las ha trasladado a particulares, lo que ha hecho a la sociedad civil corresponsable en la atención y solución de los problemas que ella misma sufre.

Uno de los principales criterios mediante los cuales el Estado ha dado paso a la desincorporación de su aparato público es el de la insolvencia económica¹⁵ para dar pie y responder a las necesidades de modernización, que en el caso del sector energético son urgentes e imperativas, ya que;

"la inversión requerida para el desarrollo y modernización del sector es del orden de los 49 mil 400 millones de pesos anuales, eso sin contar las necesidades del sector petroquímico, por lo cual al no contar el Estado con dicha cantidad de recursos, se hace indispensable recurrir al capital privado y social" (Discursos del C. Secretario de Energía 1995-1997, p.57)

Uno de los mecanismos, gracias a los cuales la SE pronuncia y justifica sus intervenciones, es en el reclamo de la sociedad para que se presten servicios y productos de calidad y con seguridad.

En el caso del sector eléctrico, el compromiso por parte del Estado es el de garantizar el abasto al menor costo y mejor calidad posible, hacen necesario buscar esquemas alternos mediante los cuales se dé respuesta a las demandas de la sociedad, cabe señalar que durante la administración del presidente Salinas, uno de los programas de mayor importancia fue la de la electrificación, *"lo cual aunado a que desde hace 12 años, la demanda de energía se incrementa a una tasa anual del 5%, hacen que este sector la inversión no sólo en el autoabastecimiento, cogeneración o construcción de hidro o termoeléctricas, sino en los de la generación, con lo cual mediante una regulación adecuada, hace muy atractiva la inversión privada y se da respuesta a las demandas sociales"* (Discursos del C. Secretario de Energía 1995-1997, p.88)

Para dicha acción, se ha dado paso al proceso de desregulación, es decir, un proceso donde se ha reducido los procesos y trámites administrativos que se

¹⁵ Que no liquidez, ya que la insolvencia es la incapacidad para cubrir financieramente los cambios demandados por el paso inexorable del tiempo; mientras que la falta de liquidez, refiere a una falta de recursos financieros, pero que una vez cubiertos esos requisitos la inversión es recuperable, es decir, la falta de liquidez no remite a dinámicas y acciones económicas ineficientes per se cosa que no ocurre cuando se presentan problemas de insolvencia.

requerían para participar en el sector de la energía, un ejemplo de nuevas técnicas administrativas es el impulso y la cada vez más recurrente autogestión administrativa tanto en CFE, como en PEMEX y sus distintos organismos coordinados o subsidiarios, respectivamente.

Hasta ahora el papel del discurso en las políticas del sector energético es el de un mero enunciador de los cambios y las necesidades del sector para modernizarse con el propósito de ofrecer mejores condiciones de bienestar, no se le ha dado al discurso los argumentos necesarios, para que desempeñe un papel de promotor de las ventajas de la inversión en el sector energético, sino que únicamente se enlistan los avances, los procesos de desregulación suponiendo que esto mejorará la imagen del Estado y atraerá por consecuencia el flujo de capital necesario.

Cabe señalar que el sector genera alrededor de 245 mil empleos con niveles de remuneración aceptables, un promedio de 10 mil millones de dólares a la balanza de pagos, representa el 5.3% del PIB anual y, sobre todo, genera por sí una tercera parte de los recursos que ingresan al gobierno federal anualmente, por lo cual la modernización y el correcto diseño de políticas es vital para la estabilidad financiera y económica de México.

También el discurso político se convierte en referente a partir del cual podemos advertir la incapacidad¹⁶ del Estado para diseñar políticas adecuadas, cabría el caso de la política de la petroquímica secundaria, política la cual, debido a la ignorancia de su complejidad técnica en lo jurídico, como en su operación, dificultó el proceso de desincorporación total, es decir al 100%; para dar paso a la

"Nueva estrategia para la industria petroquímica, (la cual buscaba)

"Se diseñó una política donde los complejos de petroquímica secundaria, se convertirían en empresas filiales, con esquemas administrativos de autogestión para su eficiente y óptimo funcionamiento, la creación de acciones tipo A y B; las primeras tendrían una participación del 51% de las nuevas empresas y pertenecerán al Estado, mientras que las segundas poseerán sólo el 49% de los activos y se pondrán a disposición de la inversión

¹⁶ También podría argumentarse que el Estado reconoce las características complejas en la atención de los problemas, de modo que el enfoque de políticas ofrece la flexibilidad por parte del Estado para modificar la atención del problema tratado y se evita un mayor derroche de recursos.

privada, mientras que todas las empresas nuevas podrán ser al 100% propiedad de los inversionistas privados." (Discursos del C. Secretario de Energía 1995-1997, p.34)¹⁷

El discurso político, es quizá el elemento más importante para analizar el accionar de las políticas elaboradas por el gobierno, podría ser el factor que ayudaría a eliminar o minar la visión según la cual las decisiones gubernamentales únicamente descansan en el número, en el factor económico, sin tomar en cuenta las restricciones institucionales, políticas y legales, de modo que, con el discurso, se buscaría conformar escenarios de alta factibilidad para que las políticas alcancen mejores resultados.

Descubrir cuáles fueron los criterios para diseñar sus políticas, cuándo la perspectiva y óptica de un problema ha cambiado, en qué momento el discurso político es referente de la lucha que ocurre en las arenas de poder para definir un problema de una u otra forma, cuántos y cuáles son y fueron los actores involucrados en el diseño de la política, qué actores tienen o tuvieron más peso en la decisión, cuáles coinciden con la visión gubernamental, con cuáles se negoció o hay que negociar, cuáles son las expectativas de avance y solución a dicho problema, el discurso político debe atender, de modo que la sociedad pueda interpretar y analizar con mayor cuidado.

Por ello es obligatorio revisar las políticas y los discursos referidos al sector energético, para buscar ahí las consistencias o inconsistencias entre lo que se lo que se hace y lo que se propone, entre lo hecho y lo que se debe de hacer en el futuro. No basta con la interpretación del dato y/o del hecho en sí, hay que observar más cuidadosamente al escenario en el que ocurre y bajo qué circunstancias se produce.

¹⁷ Dicho esquema contempla, el derogar el Reglamento de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de petroquímica y la modificación de la Ley reglamentaria del artículo 27 en materia del petróleo, considera una nueva relación laboral entre empresa y sindicato, así como la elaboración de los contratos colectivos, un reacomodo del personal de confianza que labora en las nuevas empresas filiales, así como el cumplimiento y la facultad de la SE para anular los contratos y asociaciones con particulares en caso de que se violente el acuerdo o se le dé un uso distinto a las instalaciones o complejos petroquímicos, con lo cual el Estado tomará posesión de las plantas, al mismo tiempo toda inversión privada captada, es decir al 49% por parte de las 10 empresas filiales con las cuales se contará, será utilizada para la ampliación y/o modernización de los complejos petroquímicos en lo que a sus instalaciones o incorporación de tecnología de punta se refiere.

El discurso en sí mismo encierra una realidad, el discurso político contiene dentro de sí los mecanismos de acción de la autoridad, muestra y guarda los arcanos del poder, evapora y dosifica sus decisiones razonadas.

3.7 UN EJEMPLO DE REFORMA Y MODERNIZACIÓN: LA RAMA DEL GAS NATURAL¹⁶

Antes de entrar a ejemplificar un caso de modernización y reforma en el sector energético como lo es la rama del gas natural, vale la pena contextualizar un poco el entorno y las condiciones por las cuales se dio pie al cambio en dicha rama.

Hacia el inicio de la década de los ochenta México se vio inmerso en lo que hasta el momento era la peor crisis económica por la que había atravesado; crisis caracterizada por un desequilibrio tanto interno como externo en de las finanzas públicas y la balanza comercial, aunándose el problema del alza de las tasas de interés, con lo cual los empréstitos contratados en la década anterior para el desarrollo de la infraestructura económica se hicieron impagables sobre todo cuando se sobrevino la caída en los precios del petróleo.

Debido a estas condiciones y a la imperiosa necesidad de recobrar el equilibrio de las finanzas públicas, se optó por redimensionar la participación estatal en la actividad económica y la reducir su tamaño y proporción, con lo cual se dio paso al proceso de desincorporación y privatización de una gran cantidad de empresas públicas; dicho proceso trae en sí un cambio de concepción de las actividades estatales, por lo cual se hizo necesario fortalecer la administración pública, a fin de que el Estado fuera más eficaz en su papel como regulador de la actividad económica.

El proceso de reforma y modernización del Estado mexicano para hacer frente a las recurrentes crisis económicas de 1982 y 1986, la modernización y el nuevo esquema de actividad económica, en palabras que Jesús Silva Herzog a

manera de paráfrasis expresara con casi 50 años de anterioridad *"sepultaron el lenguaje revolucionario, hicieron que se perdiera el sentido y la eficacia. Las palabras se gastaron, se quedaron vacías y dejaron de tener su virtud galvanizadora. Ha crecido la confusión en las ideas al mismo tiempo que la inmoralidad. Se presentó la crisis de la Revolución Mexicana. No es crisis de crecimiento o un problema; sin embargo no es una crisis de agonía; es el fin de un ciclo histórico"* (Silva Herzog, 1948)

De la óptica del Estado rector de la actividad económica que se cobijó bajo la teoría keynesiana, se ha dado paso al Estado regulador, un Estado que deja de determinar el rumbo de la producción y la actividad económica, y pasa a ser un Estado que busca regular la actividad económica por medio de mecanismos como la prestación de servicios públicos que no son atractivos para la inversión privada o social, atemperar las fallas de mercado, los problemas flujo de información, determinar los derechos de propiedad y disminuir los costos de transacción y asegurar el cabal cumplimiento de los contratos tanto entre particulares, como entre particulares y el gobierno, cambios y transformaciones que han sido cobijados bajo las teorías económicas de la elección pública y/o el neoinstitucionalismo; dichas teorías han sido desarrolladas como una exigencia por parte de la ciencia económica para modificar y generar esquemas más justos y equitativos de redistribución de la riqueza generada, como respuesta a la incapacidad, tanto del mercado como del Estado para asegurar por sí una *redistribución justa de la riqueza por un lado y por el otro elevar la eficiencia y productividad de la actividad económica.*

El cambio y la transformación llevadas a cabo en el rubro económico por parte del Estado se apoyaron principalmente en la desincorporación de empresas en sus distintas modalidades, el cambio realizado fue quizás sencillo, sin embargo las transformaciones institucionales necesarias para impulsar y consolidar el nuevo orden económico no han sido fáciles, es más, muchas de las veces se han

¹⁸ Vale la pena anotar que el presente análisis es motivado con base en la lectura del documento **Diseño y operación de instituciones reguladoras. El caso de la reforma del gas natural**

dejado de lado, pues en palabras de Meyer *"se buscó impulsar un modelo de liberalización económica anclado en viejas costumbres y un sistema político autoritario y corrupto"* (Meyer, 1995, p.298)

A lo largo de la tesis se ha hecho énfasis en la regulación o el carácter de regulador que debe guardar el Estado en el nuevo contexto económico, se entiende la regulación como un mecanismo de intervención del que se vale el Estado, con el cual busca dirigir y determinar el camino de la actividad económica esto siempre limitado por una estructura jurídica que evita la sobrerregulación, con lo cual antes que promover la inversión estos mecanismos pueden utilizarse para inhibir la inversión en determinadas ramas de la producción.

De manera, que resulta necesario determinar los ámbitos de competencia y una estructura jurídica clara y sencilla, donde se clarifiquen las formas y espacios de acción del Estado y de los particulares.

3.7.1 UNA RADIOGRAFÍA DEL GAS NATURAL.

Una de las ramas de la producción en el sector energético, al que menos se le ha prestado atención y que más impulso se le ha ofrecido es el de la rama del gas natural, en México no existe una cultura del uso del gas natural, la infraestructura existente es ínfima si se considera el potencial y los beneficios que dicho producto puede ofrecer. No hay que olvidar que el gas natural *"es una mezcla inodora e incolora de hidrocarburos gaseosos, cuyo principal componente es el metano, siendo otros componentes el etano, propano, butano y pentano, con lo cual la combustión del gas natural es muy limpia y al ser más ligero que sus competidores es mucho menos explosivo que sus competidores"* (Pantagay, 1996, p.35) existen diversos tipos de gas como lo son el amargo, dulce, húmedo, seco, asociado, no asociado, de casquete y gas en solución.

En cuanto a las ventajas que ofrece a la actividad normal del hombre el gas natural, se encuentran las económicas; pues el gas natural es un compuesto

(1998), FLACSO, México realizado por Gilberto Alvide.

químico que no requiere de costosos procesos de refinación, de manera que es más barato que otros combustibles y es más eficiente, las plantas necesarias para que el gas natural sea utilizado son de un volumen menor al de combustibles como la gasolina y el diesel; el uso de gas natural para desarrollar actividades de transformación o generación sea cual sea su naturaleza juega un papel preponderante en la calidad del aire, el gas natural realiza una combustión mucho más completa y limpia de lo que pueden realizarla por ejemplo el petróleo, el diesel, la gasolina o el mismo gas LP; y por último en cuanto a seguridad, el gas natural es más ligero que el aire lo cual hace del este gas un compuesto con un índice de inflamabilidad menor a otros combustibles, vale la pena señalar que para su uso doméstico sobre todo, que el gas natural es distribuido por ductos subterráneos con mecanismos de seguridad sumamente rígidos los cuales hacen que al notarse alguna anomalía en la distribución del gas, se cierran automáticamente estos ductos y en caso de existir una explosión, ésta es considerablemente menor a la que potencialmente pudiera darse por el volumen *manejado del compuesto*.

Uno de los grandes problemas y debates existentes en torno al sector energético en general, es la incapacidad y los limitantes que se tienen con respecto al transporte, mantenimiento y almacenamiento de los recursos naturales no renovables en nuestro país¹⁹.

¹⁹ Durante el *boom* petrolero de los años setenta, México contrató una gran cantidad de empréstitos destinados al impulso de la infraestructura energética del país, cabe señalar que la infraestructura existente hasta antes del *boom*, era sumamente raquítica. Difícilmente se contaba con la capacidad para satisfacer las necesidades del mercado interno, por lo cual al descubrirse los nuevos yacimientos de hidrocarburos y lo que potencialmente significaban, el gobierno mexicano contrató deuda con el exterior para financiar la construcción de estructura extractiva de la riqueza mineral; cabe resaltar que en un escenario de estabilidad macroeconómica mundial, niveles inflacionarios todavía no tan significativos y tasas de interés relativamente bajas hicieron que dicha decisión fuera la correcta; además, con la riqueza en bruto, la deuda prácticamente se pagaba sola, sin embargo lo censurable por un lado es que cuando este escenario empezó a dar signos de cambio, inestabilidad y transformación, no se tomaron las medidas necesarias y precautorias para afrontar los nuevos retos, además de que los empréstitos contratados se destinaron casi exclusivamente para la construcción de plantas extractoras de hidrocarburos, no se fue capaz de diseñar esquemas de construcción equilibrados, donde además de plantas extractivas se construyeran plantas de transformación y plantas almacenadoras de la riqueza con la cual se contaba, en una frase podríamos resumir, "en el reto por saber administrar la abundancia, se fracasó rotundamente".

En lo referente al gas natural, las cuestiones relacionadas con el transporte, la distribución y el almacenamiento deben ser claras a fin de que el impulso a esta rama de la energía, coadyuve a generar condiciones de bienestar más justas y equitativas.

Respecto al transporte, la movilización del gas requiere de grandes conductos que lleven el gas del yacimiento a las plantas refinadoras y/o a las empresas encargadas de la distribución, la inversión requerida para la construcción y el establecimiento de estos ductos de gran capacidad y presión si bien es alta, se compensa con costos de operación y mantenimiento son relativamente bajos *"en este sentido los costos de operación y mantenimiento representan 2% en los ductos terrestres y 1% en los marítimos, mientras que el mantenimiento representa entre el 3 y el 6% de la inversión anual realizada"* (Alvide, 1998, p.40)

Por lo que toca a la distribución del gas natural, cabe señalar que es el proceso para dar un destino final al compuesto, es decir, se hace llegar el producto al cliente; las especificidades técnicas relativas a la distribución del combustible son radicalmente distintas a las de la transportación, ya que se realizan en ductos mucho menores en diámetro y con un nivel de presión más, además que los requerimientos técnicos y de automatización solicitados en la seguridad para la distribución del gas natural deben ser cabalmente cumplidos a objeto de no poner en peligro la integridad física de la sociedad, el cliente y el trabajador.

Respecto al almacenamiento es distinto de otros hidrocarburos como el petróleo pues, las condiciones del almacenamiento para el gas natural dependen de la naturaleza misma, es decir, el gas natural es almacenado en cavernas naturales, por lo cual la existencia de almacenes del compuesto depende en gran parte de las condiciones geológicas con las cuales se cuenta.

3.7.2 RESERVAS, PRODUCCIÓN Y CONSUMO DEL GAS NATURAL

Durante la década de los noventa la producción y el consumo del gas natural crece debido en gran parte a los beneficios de todo tipo que ofrece el uso del combustible, ya que el gas natural no únicamente puede ser usado como carburante, sino que para la industria petrolera y petroquímica, es utilizado para el bombeo neumático de los pozos petroleros²⁰.

Actualmente el gas natural ocupa el tercer lugar en consumo entre los energéticos, en la presente década, *"su consumo se colocó 1.3% por encima de la tasa promedio de consumo del petróleo y el carbón. Referente a las reservas internacionales existentes en 1995 se calculaban en 4,933.6 billones de pies cúbicos (bpc) de los cuales el 6.% correspondían a América del Norte"* (Prospectiva del mercado de gas natural 1996-2005, 1997, p.3)²¹

En lo que corresponde al consumo global, *"durante 1995 de un total de 201, 545 miles de millones de pies cúbicos diarios (mmpcd) el 62% se concentró en cuatro países Estados Unidos con el 27.9%, la Comunidad de Estados Independientes con el 25%, Alemania con el 3.6% y Canadá con el 3.5%"* (Prospectiva del mercado de gas natural 1996-2005, p.4)

Referente a México, en materia de reservas, *"representa el 1.4% del total y en consumo el 1.5%, que es 2,985 mmpcd, colocándose como el principal consumidor en América Latina"* (Prospectiva del mercado de gas natural 1996-2005, p.7)

Las reservas probadas de gas natural en México, se encuentran distribuidas en 11 cuencas, las cuales se agrupan en tres regiones:

²⁰ Vale la pena destacar que uno de los hombres que hicieron un llamado al mayor y mejor aprovechamiento del gas natural fue Heberto Castillo, que desde principios de los años setenta y a través de su columna periodística en infinidad de ocasiones hizo señalamientos de este tipo. De la misma manera vale la pena destacar la actividad de José Angel Conchello quien hizo innumerables señalamientos referentes al problema diplomático con nuestro vecino del norte de la *dona u hoyo del Golfo de México*, relacionado a la existencia de ricos yacimientos petrolíferos.

²¹ Las Referencias aquí utilizadas corresponden a datos obtenidos del texto, **Prospectiva del mercado de gas natural 1996-2005**. El mismo documento, pero en su versión 1997-2006 indica como el uso del gas natural ha ido en aumento en los últimos 30 años; en 1970 representaba el

- Región norte: conformada por los distritos de Reynosa; con cuencas de Sabinas/Parras y Burgos; Altamira con las cuencas de Tampico/Misantla onshore y offshore; Poza Rica con la cuenca de Chicontepec y Veracruz.
- Región Sur: Constituido por los distritos de Aguadulce, Cárdenas, Reforma, Comacalco y Ocosingo
- Región Marina: Con los distritos de Ciudad del Carmen y Dos Bocas.

"De las reservas probadas de gas natural en México, el 53.5% se encuentran en la región norte, el 29.3% en la región sur y el 17.2% en las regiones marinas, de un total de 67,668 mmpc.

"En lo que respecta al consumo de gas natural, este se divide en cuatro grupos: petrolero, industrial, eléctrico y residencial los cuales respectivamente representan en promedio el 54%, el 29%, el 15% y el 3%.

"Cabe señalar el autoconsumo que el mismo sector realiza para posibilitar su funcionamiento, utiliza el gas natural como combustible, materia prima y recirculaciones internas, utilización la cual representa el 74% del consumo total de Pemex" (Prospectiva del mercado de gas natural, p.9)

3.7.3 LAS POLÍTICAS DEL GAS NATURAL

Como se observa, el consumo y comercio de gas natural en México es prácticamente insignificante comparándolo con nuestros socios comerciales y con el nivel de comercialización que alcanza el petróleo en el país; esto se debe a dos situaciones, primero que nuestros socios comerciales debido, a las características climáticas existentes en esos países, hacen necesario e imperante el consumo de gas natural como combustible para su calefacción sobre todo en épocas de frío y, en segundo lugar, a que nuestro país se dedicó principalmente a la generación de infraestructura para la extracción de petróleo crudo, por lo cual no se ha desarrollado la infraestructura necesaria para el comercio del gas natural, situación a resaltar, ya que la normatividad vigente exige para el concesionamiento de la distribución de gas natural para consumo residencial un mínimo de clientes de 250 mil y ningún concesionario del gas natural cuenta con dicho número de clientes, considerando que la distribución y consumo principal de gas natural en nuestro país ocurre por medio de las unidades habitacionales y ninguna ni siquiera la unidad habitacional el Rosario, en la Ciudad de México, la

17.5% del consumo de los energéticos primarios, en 1996 alcanzó el 23.5% y para el 2015 se estima represente el 26%.

más grande de su tipo en América Latina, cuenta con ese número de clientes; además cabe resaltar que mayor vigilancia y profundidad se debería de guardar en lo que al concesionamiento se refiere, ya que algunas de las empresas extranjeras que han participado y ganado las licitaciones en lo que a gas natural se refiere son empresas públicas de otros países, lo que exhibe la ineptitud de nuestros organismos estatales para administrar y lucrar una rama tan importante y con un gran potencial como lo es el gas natural. Del mismo modo, pone de manifiesto la incongruencia por parte del gobierno en el diseño de las políticas y la *normatividad que busca orientar y determinar el sentido de la acción pública*, ya que ¿cómo es posible que su estructura jurídica establezca mínimos clientelares cuando no cuenta con la capacidad estructural, ni la cultura del uso del gas natural para ofrecer dichos mínimos clientelares?

Antes de abordar estas cuestiones cabe resaltar que el desarrollo del gas natural ha estado determinado no por políticas que se orienten a la autosuficiencia de energéticos, sino por situaciones prácticamente fortuitas, ya que se han descubierto importantes yacimientos de gas natural en el norte del país.

El impulso que se le busca dar hoy a la industria del gas natural, responde a los cambios estructurales que el Estado mexicano ha vivido en los últimos 15 años, el papel de regulador que debe asumir el Estado en las cuestiones energéticas responde a las necesidades de diversificación, ahorro de energía y mayor productividad, después de las crisis petroleras 1982 y 1986 así como existe la necesidad de fortalecer otras ramas de la productividad para el crecimiento del país, del mismo modo es necesario expandir el sector energético, de manera que el petróleo no sea únicamente el energético de principal consumo y exportación.

Uno de los grandes problemas a los que se ha enfrentado el sector energético es la limitada existencia de estructura y de almacenes²², durante mucho tiempo la incapacidad de aprovechar el gas natural hizo que se incinerara una gran cantidad de pies cúbicos del compuesto, actualmente la estructura con

²² Debido esto último a las condiciones geológicas que deben de presentar los almacenes de gas natural y que se ha explicado anteriormente.

la cual se cuenta alcanza "los 11,877 km. de ductos, de los cuales el 83.6% son utilizados para su transportación y únicamente el 13.7% restante forman parte de la red de distribución" (*Balance nacional de energía, p.76*)

La privatización comprende la apertura al capital privado en responsabilidades que anteriormente exclusivamente le competían al Estado, dicha política se amplió al mercado del gas natural, anteriormente dicha actividad era ejecutada por Pemex, más tarde de acuerdo con las reformas realizadas durante 1994 y como parte del proceso de modernización de la paraestatal, esta responsabilidad se ejecutó gracias a una de sus cuatro subsidiarias Pemex Gas y Petroquímica Básica, sin embargo el retraso en infraestructura y la necesidad de ampliar la red de transportación y distribución hizo necesario el plantearse la incorporación de mecanismos alternos y auxiliares, como lo es la apertura al capital privado y social para eficientar, diversificar y elevar la productividad del sector energético.

La reforma realizada a la rama del gas natural ocurrió bajo esas necesidades, sin embargo la tarea no era fácil, Pemex era el organismo productor, transportador y distribuidor del compuesto, sin embargo habían una multitud de organismos reguladores de dicha actividad, lo cual resultaba en conflictos competenciales, ya que los objetivos de los organismos muchas veces chocaban entre sí.

Para darle viabilidad a la política privatizadora en la rama del gas natural, era necesario transparentar y establecer claramente mecanismos y organismos únicos de regulación, el objetivo era promover la participación de particulares y elevar la productividad de la rama del gas natural, al mismo tiempo que consolidar la imagen del Estado como un órgano regulador y promotor de las dinámicas sociales.

Lo primero fue crear un órgano único de regulación de la actividad energética, que no sólo se encargara de la rama del gas, sino de todas las actividades del sector de la energía, para lo cual fue creada en 1993 la ya citada CRE que funciona desde 1994, como órgano desconcentrado dependiente de la

SE, que tiene por objetivo entre otros actualmente el de servir como órgano técnico consultivo que promueva el desarrollo eficiente de:

"La producción, transformación, transporte, distribución y/o consumo de la energía eléctrica, gas natural y gas licuado" (Ley de la Comisión Reguladora de Energía)

Dicho sea de paso, la creación de la CRE trajo consigo la formulación de una nueva estructura jurídica que ordenara y determinara las funciones de dicho órgano, con lo cual tanto en lo jurídico como en lo administrativo, la CRE busca ser clara, sencilla y transparente de modo que se promueva la inversión de capital privado y social, se promueva de igual manera la competencia, se otorguen servicios de calidad, se logre el pleno desarrollo del sector energético; con lo cual se busca dar paso a un Estado promotor y regulador de la actividad energética.

A partir de 1995, la CRE ha sido un órgano al cual se le busca ampliar sus competencias y que juegue cada vez más un papel decisivo en la formulación y determinación de mejores políticas sectoriales que busquen el mayor provecho y utilidad pública, no sólo se le ha otorgado un mayor espacio de autonomía, sino que sus facultades se ampliaron a todo el sector energético como anteriormente se menciona, ya que hasta antes de 1995 la CRE únicamente tenía facultades reguladoras y promotoras en lo que a la rama de la electricidad se refiere.

Además que durante 1995, la CRE resolvió y esclareció los motivos por los cuales podía ocurrir una expropiación, además de establecer los procesos de reconsideración, limitación de dominio, servidumbre forzosa, con lo cual los derechos de propiedad quedaran plenamente establecidos y se otorga una certidumbre sobre qué corresponde a quién, factor decisivo en la promoción de la inversión particular no únicamente en el sector energético, sino en toda la actividad económica, ya que la incertidumbre sobre los derechos de propiedad era y es uno de los argumentos bajo los cuales se ha escudado la no participación de particulares en actividades que tradicionalmente han correspondido al Estado mexicano.

En lo que corresponde al gas natural, CRE se limita a establecer las normas para el almacenamiento, transportación y distribución del gas natural, *"dichas normas se caracterizan por no distinguir entre organismos públicos o*

privados, además de que no contemplan la figura de la exclusividad total, sino parcial, con lo cual se obstaculiza cuando las condiciones a sí lo permiten la creación de monopolios naturales sean públicos o privados” (Alvide, 1998, p.77)

Vale la pena acotar, que el establecimiento o formación de monopolios naturales no está prohibida del todo en la normatividad reguladora de la industria del gas natural, dicha normatividad tolera y permite la formación de monopolios cuando la inversión y el desarrollo de infraestructura así lo requiera, es decir, la normatividad permite el establecimiento de monopolios por un tiempo determinado a objeto de iniciar el desarrollo de infraestructura, sin embargo durante el tiempo que se conciba como monopolio debe de sujetarse a las reglas establecidas por la CRE para no dar lugar a un abuso y aprovechamiento excesivo de su condición como distribuidor o proveedor único de un bien o servicio, transcurrido el tiempo permitido el monopolio debe dar paso a la competencia y no obstaculizar el paso a los proyectos de inversión que existan por parte de agentes e intereses económicos diferentes.

Como puede observarse la CRE, es un órgano decisivo en la orientación y determinación de políticas promotoras que corresponsabilicen las tareas públicas, por lo cual en lo que toca al sector de la energía, en resumen la CRE es un órgano el cual ejemplifica esta nueva visión y concepción sobre lo que hace o debe hacer el Estado en cuestiones de la actividad económica y, yendo un poco más allá sobre lo que es el Estado en sí mismo, no como un órgano constituyente y determinante de la vida pública, sino como un órgano promotor e impulsor de las dinámicas sociales.

Los cambios introducidos a la rama del gas natural y en sí al sector energético en su conjunto, son parte de la revisión y modificación que debe realizarse para hacer de estas actividades y de las actividades del Estado mexicano en su conjunto, actividades eficientes, productivas, de responsabilidad social -cuando así sea posible- y competitivas como los procesos económicos internacionales así lo demandan, puede acusarse de un darwinismo económico desmedido, un proceso eminentemente malthusiano, sin embargo lo que está en

juego no es el futuro individuos sino naciones enteras, se pueden esgrimir argumentos y evidencias tanto a favor como en contra de dicho proceso, sin embargo el proceso aquí está.

Los avances logrados por la reforma realizada muestran un crecimiento en el flujo de capital hacia el sector de la energía, si bien todavía se encuentra lejos la inversión captada de las necesidades para desarrollar y diversificar el mercado de los energéticos, cabe destacar que los cambios introducidos poco a poco ofrecen resultados y, del mismo modo, poco a poco irán creciendo conforme se perfeccione la estructura regulatoria y los procesos de la CRE, lo importante es que se ofrezca claridad y certidumbre, de manera que se ofrezca confianza y seguridad a los inversionistas particulares para el desarrollo, diversificación y fortalecimiento de un sector productivo tan importante como lo es el energético.

En el caso de las reformas al sector energético y más en específico de la rama del gas natural, debe realizarse dicho análisis desde la óptica de Noll, la cual establece que:

"Los pasos del análisis de un política reguladora son tres: el primero la decisión de alterar el desempeño de una actividad económica respecto de su eficiencia y respecto de la distribución de la riqueza; el segundo es la selección del instrumento de política que será utilizado; y el tercero la decisión de cuanta autoridad se delegará en el órgano implementador de la nueva política reguladora" (Noll, s.f., p.462-491)²³

De manera que obtenemos, que las actuales políticas de regulación y promoción se inscriben en el proceso de reconversión y nueva concepción de las actividades a realizar por el Estado, en el caso de las políticas del gas natural, al no contarse con los recursos necesarios para que sea el mismo Estado quien realice estas tareas, se opta por abrir la participación a particulares para lo cual debe modificarse la estructura legal existente y generar una nueva normatividad que invite a la inversión privada y social para la realización de dicha política; este proceso se inserta en la lógica de negociación entre los poderes Ejecutivo y Legislativo en un régimen presidencial como el mexicano, mas allá de que dichas

²³ Citado por Alvide, Gilberto.

políticas se realizaron cuando todavía el Poder Legislativo estaba controlado por el mismo partido político al que pertenece el titular del Ejecutivo²⁴.

Luego, el proceso avanzó con la formación de la CRE como órgano implementador de la nueva óptica de la función y responsabilidad estatal y la de la creación de la estructura jurídica específica y correspondiente para delimitar y establecer las normas bajo las cuales se orientará la realización de esta política.

Explorando un poco esta cuestión, cabe señalar que del mismo modo para asegurar un funcionamiento transparente, claro e imparcial de un órgano como lo es la CRE, es necesario dotarlo de la autonomía necesaria para el mejor cumplimiento de los objetivos para lo cuales fue creado, sin embargo debido al entramado jurídico y a la misma conformación organizacional de la CRE, este órgano no puede asegurársele autonomía plena, pues la CRE como órgano desconcentrado jerárquicamente se sujeta al titular de la SE que a su vez se sujeta al titular del Poder Ejecutivo Federal.

En lo que a sus integrantes corresponde estos son nombrados por el Poder Ejecutivo y dependen o se sujetan a las políticas establecidas por el titular de la SE según consta en el reglamento del CRE y de la misma SE, de manera que la cuestión sobre la autonomía plena que la comisión puede guardar al resolver en un sentido u otro un asunto en específico puede impugnarse y ponerse en duda. En lo que respecta a los procesos administrativos que la comisión determine realizar, estos pueden impugnarse y recurrirse por medio de un amparo.

Uno de los mecanismos que más llama la atención en el enfoque de políticas públicas es el de la rendición de cuentas. En el caso de las políticas de la rama del gas natural, la CRE está obligada a *“presentar un informe anual de las actividades desarrolladas, sin embargo dicho informe no se sanciona formalmente por ninguna instancia, además de que no existe la determinación del tiempo dentro del cual debe de presentarse dicho informe...Traduciéndose esto en que ni el Poder Ejecutivo ni el Legislativo cuentan con los mecanismos formales para*

²⁴ Hasta ese momento y periodicidad a la cual se circunscribe esta tesis 1995-1997, el poder legislativo era un mero validador de la voluntad del poder ejecutivo, expresada ésta en leyes y

monitorear, evaluar y calificar las acciones realizadas por dicha comisión” (Alvide, p.103)

Si bien ninguna política es perfecta, puede destacarse que el compromiso y los avances logrados en el sector de la energía ha dado pie a que poco a poco e incluso a costa de intereses y voluntades contrarios, las políticas de dicho sector ha tenido que ser reelaboradas, modificadas y transformadas de su concepción original.

Puede determinarse con base en el esbozo realizado en la presente tesis, en lo que respecta al sector energético y la rama del gas natural, que el nuevo papel del Estado, la redefinición de su papel en la actividad económica y la nueva concepción que esto trae consigo de lo que es el mismo Estado como órgano regulador es más profundo; el Estado mexicano ha buscado y lo han obligado a buscar -tanto factores internos, como externos- rehabilitar sus instituciones, modificar al gobierno y a la administración pública. Ello lo ha logrado con la creación de órganos como la CRE, orientados a regular la actividad privada y la del propio Estado. El Estado debe de vigilar que la actividad económica de los privados ocurra en contextos lo más competitivos posibles, olvidándose de los escenarios de competencia perfecta y elecciones racionales conforme al óptimo paretiano.

El Estado mexicano debe de generar e impulsar el diseño de instituciones y estructuras jurídicas que regulen y controlen la acción de la iniciativa privada teniendo en consideración la experiencia vivida con los bancos y, sobre todo, cuidar las acciones realizadas por aquellas ramas de la producción que, como parte del proceso de privatización, constituyen monopolios naturales y/o legales.

La regulación del Estado mexicano en éste proceso de modernización pasa necesariamente por una revisión de los cambios introducidos en lo que a la forma de trabajar de la administración pública misma se refiere, es decir la administración pública debe ser más eficiente, clara, responsable y eficaz en sus labores a objeto de que los intereses privados se vean motivados a participar en

modificaciones a la norma jurídica existente.

la atención de los problemas públicos. Para ello los cambios introducidos en la administración pública implican el rediseño organizacional, una mayor autonomía en la gestión realizada por dichas organizaciones, la definición de criterios para evaluar la función pública -establecimiento de los estándares de calidad- definición de mecanismos de responsabilidad sobre el manejo de recursos públicos, incorporación de las nuevas tecnologías blandas y duras para agilizar la función pública, introducción de cursos de capacitación para mantener lo menos posible rezagada a la función pública.

Estas y muchas otras tareas de reforma administrativa se han realizado de manera general en la administración pública federal para mejorar la imagen y el funcionamiento de la administración pública y, que de este modo, exista una mejor atención de los problemas públicos.

El estudio de los cambios ocurridos y ocurrentes en el Estado mexicano, no debe realizarse únicamente desde el enfoque técnico-económico y jurídico, sino que deben incluirse aspectos políticos e ideológicos, además de explorar lo que ocurre en su cuerpo ejecutor que es la administración pública, cómo se transforma y cómo colabora o entorpece la actividad estatal o privada

Los estudios políticos y administrativos son un modo arriesgado de pensar, puesto que ni se trata de una ciencia que pretenda entender, prever y controlar los movimientos de la naturaleza, ni de una filosofía pura que determine el pensamiento y la realidad misma. Los estudios políticos y administrativos no sólo determinan hechos, sino que deben interpretarlos y el sentido en que se realice, está determinado en parte por los sentimientos personales y la filosofía de la vida que se guarde.

Los estudios políticos y administrativos son un esfuerzo por ordenar y resolver el modo de organización del hombre dentro del arroyo que es la historia, sin embargo, todos los esfuerzos que realicemos son relativos, podemos entender lo que hay en el arroyo en un momento y espacio determinado, pero jamás lo controlaremos y mucho menos lo determinaremos, quizás ese ha sido el gran

CADA QUIEN BUSCÓ AQUELLO QUE LE AGRADÓ

...la naturaleza y la historia carecen de lógica, no poseen ningún orden racional: la inseguridad es su condición; el azar, su sustancia. Que exista en el país una inseguridad política es una condición natural, ordinaria, lo extraordinario y realmente peligroso sería que no existiera y que viviésemos en un mundo tan seguro que pudiéramos prescindir de nuestra inteligencia y de nuestra capacidad de previsión.

Jorge Cuesta.

Tenemos el privilegio de vivir como todos los hombres, tiempos de incertidumbre.

Jorge Luis Borges.

La reflexión en torno al Estado, sus acciones y sus actores, si quiere autoproclamarse y elevarse como auto de fe, debe enfrentar una realidad histórica cada vez más compleja, su certeza descansará en el equilibrio mismo de la lectura del hecho, el dato y lo subjetivo.

A lo largo del documento, hemos visto que la reflexión en torno a cuestiones del Estado, del gobierno, la política y la administración pública; cada vez reclama mayor responsabilidad, y si bien necesita ya no sólo de la historia, sino que se auxilia del dato y el número, de ninguna manera estos últimos deben ser el eje de la reflexión y mucho menos de la decisión política. Puede que muchas de las aseveraciones anteriormente escritas puedan no dejar complacidos a los lectores de la tesis, como quedó aclarado desde el principio tiene por objeto despertar un interés mayor por los asuntos del Estado, sobre todo por aquellos relacionados con el sector energético y que las opiniones se expresen al amparo y bajo el cobijo de la información y la responsabilidad.

Actualmente se vive un proceso por el cual el Estado se reconvierte y busca nuevas posiciones para ejercer el poder, desde donde domina y sobre todo, ejerce su hegemonía; dicho reposicionamiento exige imaginación y talento, una reconfiguración, acaso matiz de sus anteriores mecanismos de dominio.

En este sentido, si las políticas públicas, la gerencia pública y la gestión social son esos mecanismos, sólo en la efectividad de su acción el logro del bien común dirán si tienen o no la razón. Aun cuando el bien común o el logro de la felicidad se pretenden como razones de ser del Estado, dichas razones debe estar ancladas y ceñirse en el resguardo de la máxima virtud que goza un hombre, la libertad; como tal, el Estado debe consagrarse al recto uso de ella, es decir, jugar un papel de árbitro del hombre mismo, de la relación con sus semejantes y de su relación con las instituciones.

En lo referente al discurso político y al discurso en su conjunto, es urgente una revalorización y rescate del mismo, primeramente por el uso arbitrario del lenguaje.

Replantearnos el estudio del uso del lenguaje, supone esfuerzo por revalorar la lingüística, la sintaxis, la gramática, la semántica y la semiótica, de manera que las palabras sean usadas para nombrar, que no expresar, aquello a lo cual se remiten, ni más ni menos.

El discurso político, en segundo lugar desempeña hoy un papel importante en de la definición, justificación, defensa, interpretación y reflexión de la actividad política, el discurso político es un referente de las acciones y decisiones razonadas del gobierno, gracias a él, cosificamos el conocimiento y entendemos la correlación de fuerzas en torno de un asunto en específico, aparece dentro de las arenas de poder, influye, anuncia, decide y modifica el rumbo de la acción a desarrollar.

El discurso plasma sus decisiones en la agenda de gobierno, no pocas veces el discurso tiene que rectificar y enmendar el camino de las decisiones tomadas, al final de cuentas está sujeto al ir y venir de los hechos, de la incertidumbre como una variable constante dentro del libre suceso de hechos, de modo que carece de la flexibilidad y rapidez necesaria para cambiar y acoplarse al ritmo de la realidad, por lo cual el discurso debe de reconfigurarse en sí mismo sobre la acción en sí mismo.

Por medio del discurso notamos no sólo cual es la visión del Estado

sobre un problema en determinado, sino si esta visión se modifica o no; si el diseño planteado es el correcto o hay que cambiarlo; si las políticas públicas son el reflejo de que el gobierno debe aprender a actuar bajo un escenario de incertidumbre, escasez y crisis continua sino es que permanente; el discurso político ha estado expuesto a dichos escenarios; ya que si entendemos al discurso político como el arte de la persuasión, la argumentación y el convencimiento para atender y/o actuar de una cierta forma; contiene dentro de sí, un elemento más importante el de la responsabilidad como obligación, es decir existe un compromiso ético por parte de quien utiliza el discurso y de la composición del discurso en sí misma.

Un discurso pretende convencer, sea cual sea el medio para lograrlo - aunque muchas veces sea haga un mal uso de los recursos discursivos-; en el discurso no se plantea la *aletheia* -la verdad-, impera la *doxa* -la opinión-; y quien la detenta o parece ser depositario de ella es el que triunfa; de modo que un discurso es en sí mismo un mensaje de evaluación con relación a un acto, hecho o dato en sí, lo defiende o la desdeña, la capacidad con que se cuenta para integrar cualquiera de las dos acciones determinan el eje del discurso.

Hoy día, el discurso necesita ser revitalizado en su esencia, debe de proponer, no únicamente descalificar o dudar del talante de aquello que centra su interés; la injuria es un recurso retórico pero no ha de ser la sustancia del discurso, se debe desdeñar el discurso de aquello que critica y se estructura en torno del talante del sujeto.

Mientras no construyamos una cultura política acorde con los retos del país, tendremos formas discursivas aberrantes, que destruyen y obstaculizan, antes que contribuyan a la construcción y ofrezcan nuevos caminos y alternativas para una mejor operación estatal y lograr de mejor manera una convivencia social.

Además vivimos una época que privilegia el discurso de la ambigüedad, el discurso de la indefinición o del centro democrático; un discurso que muestra la crisis de las ideologías y las fobias a tomar abierta y claramente una posición

fija y que nos ubique claramente el papel de los actores de este maravilloso *teatro de las virtudes políticas*. Tal parece que hoy una virtud es la de la indefinición, la de construir desde lo no claro, que si bien no es algo que se esconde propiamente, tampoco es algo que se muestra.

El discurso de la modernidad se ha mitificado, se ha convertido en un relato o metalenguaje de lo ejemplar y lo emulable; pero ¿hasta dónde es este discurso cierto y pertinente? ¿hasta dónde refiere o pretende referir una aspiración legítima y unívoca para todos o al menos para la mayoría? por que, si bien todos anhelamos el confort, también todos queremos alcanzarlo de una manera distinta.

Ese es el dilema actual en el que vive no sólo México, sino las nuevas dinámicas y paradigmas mundiales, la modernidad como un fenómeno de homogeneización, globalización en una sola palabra; sin embargo en su causa primera está su error, la modernidad sólo triunfará, y por ende se alcanzará únicamente, cuando entendamos que es la integración, la incorporación y la suma de todas las costumbres y tradiciones propias de cada grupo cultural la que fortalecerá antes que debilitará esta tarea modernizadora, este proceso debe ajustarse a las necesidades y aspiraciones del hombre, no el hombre y sus creencias a dicho modelo.

De modo que, mientras el discurso político y las acciones gubernamentales no incorporen elementos políticos y sociales al análisis, los fenómenos de marginación y ruptura del tejido social, del pacto político y del sistema financiero seguirán reproduciéndose y agravando la situación, mientras más tardemos en constituir una nueva *summa humanística*, más costoso y difícil será alcanzar esquemas y modelos más justos y equitativos para el desarrollo íntegro de los hombres.

En el caso concreto del sector energético, al ser una actividad eminentemente vinculada con los equilibrios ambientales, debe visualizarse bajo una óptica de racionalidad, escasez y optimización de su uso, sin perder de vista la necesidad de entender que hoy día las condiciones climáticas, las

tasas de natalidad y mortandad, las demandas y exigencias de servicios públicos de calidad, el impacto sobre el medio y otra serie de elementos no menos importantes, además de que debemos entender que hoy día los recursos son menos, o en el mejor de los casos estos crecen, recuperan o se multiplican a un ritmo infinitamente menor al que lo hacen los hombres y sus necesidades lo requieren. Todos estos son factores que deben analizarse en el planteamiento, diseño o formulación de esquemas alternativos para la atención de las necesidades colectivas.

Estas condiciones no deben ser excusa de la ineficiencia, la falta de talento, la profundización de esquemas altamente inequitativos e injustos, se debe trabajar para construir nuevos imaginarios políticos, que no imaginaciones políticas; afrontar esta situación es un reto, que no debe de inhibir la acción política, al contrario deben de motivar, incentivar y ser catarsis de ideas y modelos que traten de responder de mejor manera a estos problemas.

No sabemos si la realidad nos ha alcanzado o ya nos rebasó, lo cierto es que ésta es más compleja y demanda más y mejores acciones para la solución de los problemas.

Un hecho es innegable y hasta resultaría absurdo negarlo, las transformaciones que se han realizado, se suceden y seguramente se sucederán para bien o para mal en el desarrollo del Estado y la economía mexicana; de modo que es imperativo fortalecer, modernizar, imprimir e incorporar los instrumentos y medios de acción y análisis de disciplinas distintas a la administración pública, es necesario terminar con dicotomías y ver las diversas profesiones como complementos de la acción de la administración pública en su conjunto y muy en especial en lo referente al sector energético y en lo que debe de corresponder al Estado.

El reto es buscar, promover diseñar e impulsar el desarrollo del sector, adoptando modelos que favorezcan la ejecución de políticas promotoras de la coordinación entre las entidades paraestatales y el sector gubernamental y los sectores privado y social, para fortalecer la actividad económica, y crear así, un

escenario propicio para el desarrollo, un escenario en el que el Estado, si bien es regulador de la actividad económica, también debe ser una figura que resguarde y vele por los intereses de la sociedad y sea el Estado el que determine las políticas a instrumentar, ya que el sector energético no sólo juega un papel importante y vital para el desarrollo nacional, la actividad económica o el financiamiento de la actividad gubernamental, sino que es un pilar de la soberanía nacional y un punto estratégico en lo que a seguridad nacional se refiere.

El nuevo papel estatal no debe verse como un retroceso hacia el papel del Estado policía y volver a la visión de las ciencias camerales, sino verlo como una etapa superior, moderna y más dinámica del Estado, donde éste regule, promueva, controle e impulse las dinámicas sociales.

Con esto tampoco quiero decir que debemos de conservar -en vista del fracaso de los actuales modelos de acción- los mecanismos y las técnicas de gobierno que han probado su ineficacia, sino encontrar mecanismos equilibrados y adecuados que permitan el más óptimo o menos malo desempeño.

La estructuración o reconfiguración de un nuevo sector energético pasa necesariamente por una revisión y evaluación sobre la forma en la cual se está desempeñando el sector energético en nuestro país, una cosa es innegable su fortalecimiento no se debe de traducir en una mayor dependencia por parte del gobierno en lo que a las finanzas públicas se refiere, el fortalecimiento debe ir encaminado a detonar todas las potencialidades que guarda nuestro país en lo que a capacidad productiva, captación de inversión directa, mercado existente se refiere.

Por lo cual es necesario redefinir las reglas y la normatividad existente, es necesario hacer más clara la estructura jurídica -no necesariamente será más sencilla dicha estructura-, habrá que clarificar los derechos de propiedad y otorgar mayor capacidad de autonomía de gestión, sin olvidar el reordenamiento administrativo que conlleva el llevar a cabo dichas tareas, en

una frase es necesario *redescubrir y rediseñar nuestras instituciones*.

Hoy día se están desarrollando acciones en este sentido, sin embargo el modo y los procesos empleados para lograr los objetivos planteados no han sido los adecuados, no es un error de diagnóstico, ni de definición en muchos casos, la mayor de las veces es un error de ejecución.

Los argumentos y evidencias para determinar el sentido de la acción gubernamental están ahí, sin embargo no se han podido, no se han querido o no se han sabido utilizar, y no solamente son evidencias y argumentos técnicos (económicos), sino son también del índole político. Saber conjugar y utilizar dichos argumentos de manera adecuada requiere de humildad, paciencia y capacidad de discusión, mientras se trate de imponer las decisiones y fundamentarias en el dato, se seguirá fracasando y lo peor de todo perdiendo oportunidades para encontrar el camino del desarrollo, parece ser que México se ha enredado en los hilos de su destino.

Resumiendo se puede señalar lo siguiente:

- La formulación de políticas no es resultado de un ejercicio meramente técnico-económico, sino que es resultado de un proceso de negociación y enfrentamiento de intereses y modos de entender la realidad, a lo largo de la tesis lo que se ha querido decir es que el diseño de las políticas no debe responder únicamente a criterios y análisis técnico-económicos de investigación de operaciones y manejo de modelos microeconómicos y econométricos, sino que debe incluirse el factor político y social que gran parte hacen o no factibles el desarrollo de una política cualquiera y determina el logro de los resultados planteados.
- La dinámica de los acontecimientos internacionales y la seriedad de los problemas, particularmente en el sector energético, impulsan una modernización y reforma del Estado; para lo cual es necesario restablecer un funcionamiento adecuado a las necesidades y características propias de cada país de las dinámicas del mercado. Lo cual promueve una mayor libertad de la acción vía el mercado, pero sobre todo un replanteamiento del Estado dotándole de nuevas y más eficientes funciones políticas y regulatorias.
- Por consiguiente una mayor participación de las fuerzas del mercado y la menor intervención del Estado no se traduce en que el Estado omita o delegue su papel central como conductor -regulador, que no

diseñador- de la economía y los procesos de desarrollo.

- La existencia de distintas concepciones filosóficas, teóricas y de eficiencia operativa en torno a las funciones del Estado y de las dinámicas de mercado, con respecto a la distribución de la renta y al acceso de la población a los servicios sociales básicos, favorece la existencia de diferencias en torno a la prestación de dichos servicios y sobre los criterios de propiedad de los recursos naturales.
- El objeto de las reformas y cambios estructurales emprendidos es el de lograr una mayor eficacia, competitividad y eficiencia en la operación tanto del mercado, de las empresas estatales, sea cual sea su régimen jurídico, del Estado como de los actores, ya que Estado y mercado, por sí mismos, han demostrado igual ineficacia en la atención de los problemas sociales.
- El *esquema económico, legal e institucional más apropiado depende del contexto político, social y económico determinado de cada país. No existen modelos de aplicación general.*
- Es función del Estado la fiscalización y normalización, para lo cual establece criterios técnicos, económicos y ambientales para una óptima operación de las empresas estatales y en especial las relacionadas al sector energético. De modo que la función del Estado es supervisar el funcionamiento eficiente de los mercados y evitar si las condiciones así lo determinan la conformación de monopolios sean privados o públicos.
- El Estado cumplirá con nuevas funciones económicas-sociales, como la planeación indicativa, la regulación (o extinción) de monopolios naturales la supervisión del funcionamiento correcto de los mercados y tendrá que seguir desempeñando un papel de propietario de empresas en determinados contextos políticos, institucionales, legales, técnicos, económicos y financieros.
- La función primordial del nuevo Estado debe ser la regulación; entendida esta como un proceso esencialmente económico que debe servir para proporcionar eficiencia económica a las estructuras económicas que no pueden o no deben disolverse.
- Es necesario favorecer el desarrollo de un servidor público capaz, eficiente, con sentido de responsabilidad, servicio y racionalidad en el desempeño de sus funciones. Para lo cual es necesario crear o acceder al conocimiento de mecanismos como la profesionalización del servidor público o un servicio civil de carrera adecuado a la tradición administrativa y necesidades de nuestro entorno.
- Continuar con las acciones de descentralización y modernización

administrativa, que terminen con el burocratismo que inhibe la productividad.

- Impulsar el desarrollo sectorial, organizacional y jerárquico, que eliminen viejas inercias administrativas.
- Contar con una estructura ágil y flexible que reaccione con eficiencia y eficacia ante los cambios del escenario nacional e internacional.
- Racionalizar y efficientar el uso de los recursos y bienes de los cuales dispone.
- Los *nuevos* instrumentos de *buen gobierno* como lo son las políticas públicas, la gerencia o gestión pública y la gerencia social, deben de incorporar a sus análisis y acciones elementos políticos y sociales que ayuden a un mejor desempeño de las tareas gubernamentales, ya que un mero análisis técnico-económico de suyo resulta insuficiente y poco factible de realizarse plenamente.

Es fundamental también redefinir el papel que el Estado debe desempeñar en la economía, y de manera particular en el sector energético para lo cual es necesario atender:

- La incorporación de esquemas de liberalización, apertura e integración económica que lleven a una mayor participación de las fuerzas del mercado y la iniciativa privada, que no debe ampliarse a todos los sectores de la producción, existen sectores como el energético donde la aplicación de este modelo no es unívoca, definitiva y muchas veces la más adecuada, de manera que debe de integrarse un análisis más complejo incluyendo estudios de variables, hechos políticos y de factibilidad y no únicamente el dato económico.
- De la idea que se tenga sobre la sociedad dependerán las formas de crear y distribuir la riqueza, en el caso del sector energético, esta distribución debe vincularse con la generación y distribución de la renta de los recursos naturales y la provisión de servicios públicos esenciales; ya que si bien la generación de renta remite a un carácter eminentemente técnico y económico, su distribución obedece adicionalmente, explícita o implícitamente a factores del orden político y necesidad social.
- Algunas actividades económicas, sobre todo en el sector energético, pueden desregularse, facilitando así condiciones favorables para la introducción de cierto grado de competencia y participación de particulares, en otros casos se requiere de una regulación manteniendo estructuras esencialmente monopólicas, sea por razones económicas,

sociales, políticas o estratégicas.

Las reformas económicas emprendidas, implican una reestructuración general del sector energético, a fin de dotar a las empresas públicas de eficiencia, por medio de una gestión autónoma y responsable.

- La reestructuración del sector energético comprende una reorganización profunda del sector, estructuras y mecanismos económicos más eficientes, desmonopolización de la propiedad y administración de la infraestructura, además de introducir las fuerzas del mercado desde el punto de vista económico y social pertinente.
- El sector privado puede efectuar un aporte importante de capitales y tecnologías en varios campos de la actividad energética, liberando recursos que los gobiernos pueden destinar a cubrir necesidades sociales. La participación de privados dentro del sector energético, no necesariamente implica la privatización total de los activos actualmente en manos del Estado. Es conveniente, previo análisis y estudio, incorporar cambios regulatorios (sean de reregulación o desregulación) en áreas donde sea inconveniente la existencia de monopolios naturales públicos o privados.
- La modernización de las empresas públicas en su conjunto, pero muy en especial en el caso del sector energético, deben considerar la existencia de gestiones autónomas, diseño de criterios de responsabilidad y responsividad en la gestión, promover la estrategias comerciales y actuar bajo una legislación similar a la que regula la actividad de empresas privadas, para competir en igualdad de condiciones.
- El diseño de las estrategias de planificación global en el sector energético debe orientarse a las decisiones de inversión de agentes económicos (tanto públicos como privados), asegurando de dicha forma el abastecimiento eficiente de las necesidades energéticas, evitando de esta manera los problemas de desabastecimiento.
- El Estado debe ser garante principal del establecimiento de normas ambientales y de su cumplimiento; ya que la actividad del sector energético guarda una profunda vinculación con el ambiente.
- La reestructuración no debe competir únicamente al Estado, sino también a los mercados; tarea primigenia en el sector energético donde el gas natural y la electricidad deben disponer de estructuras regulatorias apropiadas para cada país y órganos reguladores que tengan como características la flexibilidad, la agilidad, la independencia operativa y la autonomía financiera, los mecanismos de control,

supervisión y evaluación, además de contar con un alto grado de *profesionalismo* y especialización técnica. Una estructura legal y regulatoria, es insuficiente sino se incorpora una estructura administrativa, autónoma y capaz.

- Propiciar la expansión rápida y eficiente del sector, mediante el fortalecimiento de las entidades que lo componen sean públicas o privadas.
- Promover el ahorro y uso eficiente de la energía, así como avanzar en el desarrollo y uso de las fuentes de energía no convencionales y renovables, con impacto positivo. De manera, que se aprovechen de manera integral los recursos energéticos con que cuenta el país.
- Buscar mantener y profundizar los esfuerzos realizados en materia de productividad, competitividad, uso eficiente de los recursos energéticos y en la ejecución de políticas que impulsen un desarrollo más justo y equitativo.
- Mucho cuidado habrá de tenerse en la promoción de la inversión privada, sobre todo aquella que venga del extranjero, análisis cuidadoso habrá de guardarse cuando se pretenda justificar la presencia de capital extranjero en el sector energético mexicano, dicho esto no con un afán xenófobo o de nacionalismos desgarradores, sino porque mucha de la inversión y administración de empresas extranjeras dentro del sector energético nacional pretende entregarse a compañías estatales de otros países, es decir lo que el Estado mexicano no puede realizar debido a la falta del capital necesario para llevar a cabo la modernización necesaria para dicho sector, de modo que una empresa estatal extranjera, tomará posesión de lo que una empresa estatal nacional no es capaz de realizar, una operación y administración eficiente y rentable de los recursos energéticos nacionales. Aunque también es cierto, que en determinado momento es más fácil negociar y acordar determinadas reglas de acción y competencia con un gobierno, que con un empresa transnacional.
- El discurso político, debe ser un mecanismo que promueva la inversión de capital privado o social para la atención de los problemas públicos, es decir, debe ser un publicista de los ámbitos en los cuales el Estado mexicano corresponsabiliza y debe buscar incorporar los intereses privados para la mejor atención de los problemas públicos.
- Del mismo modo, es innegable que el gobierno tienen serios problemas de comunicación y difusión de las decisiones que toma y las políticas que diseña, de tal manera que la estructuración de un discurso político ayudaría en mucho para corregir estos problemas de los cuales

adolece.

- Es importante que en la instrumentación de las políticas públicas en México, se utilice el discurso político como un herramienta más para posibilitar un mejor desempeño de las políticas, es decir, debe generar argumentos y evidencias para que se obtengan mejores resultados.
- El discurso se inscribe dentro de las fases del enfoque de políticas públicas jugando distintos roles, primero ayuda a determinar y definir los problemas públicos, luego ayuda a definir los actores y como incluyen estos en la definición de una política con su juego en las arenas de poder, sin que esto se traduzca en un juego político, y por último, el discurso refiere y enuncia la evaluación del gobierno con respecto a los resultados obtenidos por una determinada política, es decir, la evalúa.
- Del mismo modo, el discurso colabora decisivamente en la renovación de apoyos que de continuo debe tener una política pública para lograr alcanzar de mejor manera los resultados planteados.
- El discurso político en México, debe ayudar también a entender el cambio de competencias en la acción y beneficio público, en materia de colaboración entre los intereses públicos y privados.

La reforma del Estado y los cambios a emprender deben realizarse con base en una amplia discusión y un consenso, no sobre qué tamaño de Estado queremos; la discusión debe centrarse en qué tipo de Estado queremos, cuál responde mejor a nuestras necesidades, nuestras tradiciones y entorno cultural; debemos definir qué funciones queremos que realice y cómo queremos que las realice.

El debate no es cuánto Estado, sino cuál Estado; ya vimos que un Estado amplio no asegura el bienestar y el respeto íntegro de la libertad, ya también vemos que un Estado mínimo tampoco funciona, por ello la construcción del Estado mexicano debe darse con base en nuestras necesidades y nuestras ópticas, no podemos ni debemos buscar la construcción de un tipo de Estado que se cifa en paradigmas que son ajenos a nuestra idiosincrasia y a nuestro desarrollo histórico, debemos sujetar de nuevo a la economía bajo la autoridad de la política; al eficientismo, bajo la eficacia.

Sólo con un Estado consolidado y claro en sus funciones,

responsabilidades y tareas lograremos tener un sector energético fuerte, competitivo, eficiente, eficaz, de óptima operación y diseñado, dirigido y administrado responsablemente, sólo así México podrá aspirar legítimamente a un desarrollo homogéneo, integral, justo y equitativo.

La incorporación de técnicas y tecnologías de otros campos y disciplinas del conocimiento no necesariamente enfocados al campo del conocimiento sobre lo público, lo político y lo social, no siempre rivalizan, se contraponen o son excluyentes, muchas veces se complementan o pueden dar otra visión sobre los problemas públicos a fin de otorgar una atención no sólo más eficiente, sino también más eficaz. Será necesario superar dicotomías y antagonismos en torno a las diversas disciplinas a fin de no a cancelar la oportunidad de servir y lograr de mejor manera el bienestar y desarrollo tanto social como individual.

He escrito, habéis leído, ya sabéis, juzgad...

FUENTES

Para un autor no ser citado
puede ser malo;
sin embargo, para un autor no ser
leído, puede ser terrible; ya que
un autor no leído, es una autor
víctima de la indiferencia como
la peor de las censuras.

Octavio Paz.

Muchos de los libros aquí enlistados, son textos cuya influencia en el desarrollo del trabajo se hace de manera explícita, muchos otros son los libros que de manera implícita están referidos a lo largo del texto; son los libros que si bien poco o nada tienen que ver directamente con el trabajo, mucho tienen que ver con mi formación como individuo.

Al final de cuentas, como refiere el autor del **Club Dumas**,

"... ya no existen los lectores inocentes. Ante un texto, cada uno aplica su propia perversidad. Un autor es lo que antes ha leído...".

LIBROS GENERALES.

Abbagnano, Nicola. (1963) **Diccionario de Filosofía**. México, FCE, 1206 pp.

Acosta Romero, M. (1979) **Teoría General del Derecho Administrativo**. México, Porrúa, 606 pp.

Adorno, Teodoro. (1971) **La Ideología como Lenguaje**. España, Taurus, 204 pp.

Adorno, T. Horkheimer, M. (1982) **La Dialéctica del iluminismo**. España, Taurus, 302 pp.

Aguilar Villanueva, L. e Yturbe, Corina. (1986) **Razón y Poder**. México, UNAM-Instituto de Investigaciones Filosóficas, 135 pp.

Aguilar Villanueva, L. (ed) (1995) **ANTOLOGÍA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**. 4 Tomos. **TOMO I: El Estudio de las Políticas Públicas. TOMO II: La Hechura de las Políticas Públicas. TOMO III: Problemas Públicos y Agenda de Gobierno. TOMO IV: La Implementación de la Política Pública**. México, Miguel Ángel Porrúa.

_____. (1996) **La Administración Pública y El Público Ciudadano**. Las nuevas direcciones de la administración y políticas públicas. CIDE, XX Aniversario de la Maestría en Administración Pública, México.

Alighieri, Dante. (1987) **De la Monarquía**. España, Tecnos 223 pp.

¹ Cita de Enrique Arriola Woog.

Alvide, Gilberto. (1996) **Notas En Torno a un Concepto Clásico: República**. Tesis para obtener el grado de licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública, especialidad Ciencias Políticas, México, FCPyS, 140 pp.

_____. (1998) **Diseño y Operación de Instituciones Reguladoras. El caso de La Reforma a la Industria Mexicana del Gas Natural en 1995**. Tesis para obtener el grado de maestría en Gobierno y Asuntos Públicos, México, FLACSO, 124 pp.

Anzaldo, Sergio. (1997) **Historia: Destino y Azar**. México, Agujón del Asombro, 127 pp.

Arendt, Hannah. (1993) **La Condición Humana**. España, Paidós, 365 pp.

Aristóteles. (1990) **La Retórica**. España, Gredos, 624 pp.

_____. (1993) **Ética Nicomaquea**. México, Porrúa, 279 pp.

_____. (1996) **La Política**. España, Gredos, 368 pp.

Ayala, José. (1996) **Mercado, Elección Pública E Instituciones. Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado**. México, Miguel Ángel Porrúa, 518 pp.

Ballester, Manuel. (1994) **Crítica y Marginales: Compromiso y Trascendencia del Símbolo Literario**. España, Seix Barral, 95 pp.

Bardach, Eugene. (1998) **Los Ocho Pasos para el Análisis de Políticas. Un Manual para la Práctica**. México, Miguel Ángel Porrúa-CIDE 150 pp.

Benjamin, W. (1978) **Sobre el Lenguaje en General y el Lenguaje de los Hombres. En para una crítica a la violencia**. México, Premiá, pp. 55-83.

_____. (1989) **Discursos Interrumpidos**. España, Planeta, 450 pp.

Bodino, Jean. (1993) **Los Seis Libros de la República**. México, Porrúa 245 pp.

Borges, J.L. (1985) **Ficcionario**. México, FCE, 485 pp.

Canetti, Elias. (1995) **Masa y Poder**. España, Alianza, 492 pp.

Carbó, Teresa. (1984) **Discurso Político: Lectura y Análisis**. Cuadernos de la Casa Chata No. 105. Ciesas, México.

Camoy, Martín. (1991) **Estado y Teoría Política**. España, Alianza, 345 pp.

Cassirer, Ernst. (1946) **El Mito del Estado**. México, FCE, 360 pp.

Chapman Duane. (1983) **Energy Resorces and Energy Corporations**. Londres, Cornell University Press, 360 pp.

Cicerón. (1968) **Del Orador**. México, UNAM, 215 pp.

_____. (1998) **De la Invención Retórica**. México, UNAM, 260 pp.

Crossman, R.H.S. (1986) **Biografía del Estado Moderno**. México, FCE, 351 pp.

Cunill Grau, Nuria. **Repensando lo público desde la sociedad.** CLAD, 367 pp.

De Leon, Peter. (1998) **Advise and Consent. The Development of Policy Sciences.** Nueva York, The Rusell Sage Fundation.

De Spinoza, Baruch. (1958) **Ética Demostrada como Orden Geométrico.** México, FCE, 273 pp.

Diccionario Biográfico y Geográfico de la República Mexicana. (1996) México, Porrúa 3 Tomos.

Elm, D. Kay, J. Thompson, D. (1989) **The Market for Energy.** Londres, Oxford Press, 450 pp.

Escalante F. Sáinz, L. (1986) **Nuevas Tendencias del Estado Contemporáneo.** México, UNAM, 26 pp.

Escalante Gonzalbo, F. (1994) **Ciudadanos Imaginarios.** México, El Colegio de México, 285 pp.

Foucault, M. (1974) **Las Palabras y Las Cosas.** México, Siglo XXI, 289 pp.

_____. (1979) **La Arqueología del Saber.** México, Siglo XXI.

_____. (1983) **El Discurso del Poder.** México, Folios.

_____. (1994) **El Orden del Discurso.** México, Folios.

Freud, Sigmund. (1987) **El Malestar en la Cultura.** México, Alianza, 280 pp.

Fuentes, Carlos. (1996) **Hacia el Milenio. en los Compromisos con la Nación.** México, Plaza y Janes, pp. 7-39.

Garza Toledo, Enrique. (1996) **Políticas Públicas Alternativas en México.** México, La Jornada-UNAM, pp. 213-230.

Gómez Robledo, A. (1996) **Dante Alighieri. Obras Menores y La Divina Comedia.** México, El Colegio Nacional, 450 pp.

Griffin, J. Steele, H. (1980) **Energy Economics and Policy.** Estados Unidos de Norteamérica, Academic Press, 370 pp.

Guillén Vicente, Rafael S. (1980) **Filosofía y Educación. Prácticas Discursivas y Prácticas Ideológicas.** México, Tesis de licenciatura para obtener el grado de Licenciado en Filosofía, UNAM, 121 pp.

Heller, Hermann. (1979) **Teoría del Estado.** México, FCE, 249 pp.

Heidegger, Martín. (1962) **El Ser y el Tiempo.** México, FCE.

Husserl, Edmund. (1996) **Fenomenología.** México, UNAM, 540 pp.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. (1986) **Diccionario Jurídico Mexicano.** México, Porrúa, VIII Tomos.

- Jardón, Juan. (1995) **Economía y Energía**. En *Planeación Energética y Empresa Pública*. México, Plaza y Valdés, pp. 17-47.
- Jones, C. (1990) **An Introduction to The Study of Public Policy**. Belmont, Dulxbury Press.
- Kafka, Franz. (1994) **La Metamorfosis**. México, Coyoacanense, 135 pp.
- Kaplan, Marcos. (1983) **Estado y Sociedad en América latina**. México, Oasis, 306 pp.
- Kaufmann, Pierre. (1982) **Lo Inconsciente de lo Político**. México, FCE, 243 pp.
- Kiser, L. Ostrom E. (1982) **The Three Worlds on Action. A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches in Strategies of Political Inquiry**. Londres, Sage.
- Kliskberg, Bernard. (1994) **El Rediseño del Estado**. México, FCE-INAP.
- Krauze, Enrique. (1997) **La Presidencia Imperial**. México, Tusquets.
- LaCapra, Dominique. (1985) **History and Criticism**. London, Cornell University Press, 145 pp.
- Landi, Rossi. (1970) **El Lenguaje como Trabajo y como Mercado**. Caracas, Monte Ávila.
- Lennin. (1993) **Estado y Revolución**. Madrid, Planeta, 175 pp.
- Majone, Giandomenico. (1997) **Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas**. México, FCE, 240 pp.
- Mann, Thomas. (1993) **La Montaña Mágica**. México, Plaza y Janes, 974 pp.
- Maquiavelo, N. (1996) **Escritos Políticos**. España, Tecnos, 215 pp.
- Marcos Patricio. (1985) **Cartas Mexicanas**. México, Nueva Imagen, 306 pp.
- _____. (1993) **Lecciones de Política**. México, Nueva Imagen, 125 pp.
- Martínez Assad, C. (1992) **La Sucesión Presidencial 1928-1988**. México, Nueva Imagen, 372 pp.
- Matteucci, N. Bobbio, N. Pasquino, G. (1983) **Diccionario de Política**. México, Siglo XXI, 1698 pp.
- Meyer, Lorenzo. (1995) **Liberalismo Autoritario**. México, Océano, 335 pp.
- Monteforte Toledo, Mario. (1980) **El Discurso Político**. México, Nueva Imagen.
- Mundle, C.W.K. (1970) **Una Crítica de la Filosofía Lingüística**. México, FCE, 378 pp.
- Nettl, J.P. (1968) **The State as a Conceptual Variable in World Politics** 20, 4. Estados Unidos de Norteamérica.
- Nietzsche, F. (1955) **Retórica en Obras Completas, V XIV. La Cultura de los Griegos**. Argentina, Aguilar, pp. 226-227.
- O'Gorman, Edmundo. (1958) **La Invención de América**. México, FCE, 193 pp.

- Organización Latinoamericana de Energía. (1992) El Papel del Estado en el Sector de la Energía.** Ecuador, OLADE, 316 pp.
- Osomio, Javier. (1986) La Administración Pública en el Mundo.** México, UNAM Coordinación de Humanidades, 33 pp.
- Pantagay, Susana. (1996) Petroquímica y Sociedad.** México, FCE.
- Paz, Octavio. (1977) El Signo y El Garabato.** México, Cuadernos Joaquín Mortiz, 255 pp.
- _____. (1982) **El Arco y La Lira.** México, FCE, 305 pp.
- Platón. (1991) Diálogos.** México, Porrúa, 785 pp.
- Popper, Karl. (1994) La Sociedad Abierta y sus Enemigos.** Madrid, Planeta, Dos Tomos.
- Proust, Marcel. (1995) Aforismos.** España, Siruela, 128 pp.
- Quintiliano. (1967) La Educación Romana.** México, Grijalbo, 315 pp.
- Quinton, A. (1974) Filosofía Política.** México, FCE, 306 pp.
- Rabasa, Emilio. (1967) La Bola.** México, FCE, 245 pp.
- Ricover, Paul. (1988) El Discurso de la Acción.** España, Cátedra.
- Rivero, J. (1980) Droit Administratif.** París, Précis Dalloz, 546 pp.
- Rousseau, J.J. (1993) El Contrato Social.** México, Porrúa, 415 pp.
- Sáinz, Luis I. (1996) Dominación y Hermenéutica. Notas sobre la Necesidad de una Epistemología Política.** México, 20 pp.
- _____. (1997) **Los Appetitos del Leviatán y Las Razones del Minotauro.** México, Agujón del Asombro, 274 pp.
- Salama, Pierre. (1979) El Estado Capitalista.** México, Era, 231 pp.
- Salisbury, R. (1968) The Analysis Of Public Policy: A Search for Theories and Roles, in A. Ranney, Political Sciences and Public Policies.** Chicago, Markham.
- Sartre, Paul. (1972) ¿Qué es la Literatura?** Argentina, Losada, 250 pp.
- Saussure, Ferdinand de. (1972) La Lingüística.** Madrid, Planeta, 273 pp.
- Schettino, Macario. (1996) Para Reconstruir México.** México, Océano, 333 pp.
- Serra Rojas, Andrés. (1979) Derecho Administrativo.** México, Porrúa, 496 pp.
- Sosa Álvarez, Ignacio. (1994) Ensayo sobre El Discurso Político Mexicano.** México, Miguel Ángel Porrúa, 124 pp.
- Störing, Hans Joachim. (1997) Historia Universal de la Filosofía.** España, Tecnos, 801 pp.

- Suárez-Iñiguez, E. (1993) **De los Clásicos Políticos**. México, Miguel Ángel Porrúa, 270 pp.
- Time Colección Científica. (1963) **Energía**. México, Time, 200 pp.
- Tomassi de Lampedusa, G. (1978) **El Gatopardo**. México, Roca, 320 pp.
- Touchard, Jean. (1994) **Historia de las Ideas Políticas**. México, REI, 658 pp.
- Universidad Santiago de Compostela. (1967) **Discurso, Poder, Sujeto: Lecturas Sobre Michel Foucault**. España, Santiago de Compostela.
- Uvalle, Ricardo. (1992) **Un Testimonio de Gestión y Modernización Administrativa: El Gobierno del Estado de Sinaloa 1992**. México.

_____. (1993) **Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal**. México, IAPEM, 143 pp.

Vázquez Nava, Ma. Elena. (1993) **La Administración Pública Contemporánea en México**. FCE, 390 pp.

Vevia Romero, Francisco. (1990) **El Discurso Político-Religioso en América Latina**. México, Universidad de Guadalajara.

Von Dijk, Teun. (1996) **Análisis y Técnicas del Discurso**. México, Siglo XXI.

Weber, M. (1963) **Economía y Sociedad**. México, FCE, 1205 pp.

_____. (1991) **El Político y El Científico**. España, Alianza, 135 pp.

_____. (1994) **¿Qué es la Burocracia?**. México, Coyoacanense, 125 pp.

Wittgenstein, Ludwig. (1973) **Tractatus Logico-Philosophicus**. España, Alianza, 221 pp.

HEMEROGRAFÍA.

Arellano Gault, David. (1996) **Política Pública, Racionalidad Imperfecta e Irracionalidad. Hacia una Perspectiva Diferente**. en *Gestión Y Política Pública Vol. IV No. 2*. México, CIDE, pp. 319-347.

Bazúa, Fernando y Valenti, Giovana. (1994) **Hacia un enfoque amplio de política pública**. En *Revista de Administración Pública*. México, INAP pp. 25-81.

Bonnin. (1982) **Principios de la Administración**. en *Revista de Administración Pública (Homenaje al Maestro Gabino Fraga)*. México, INAP, pp. 81- 102.

Carbó, Teresa. (1991) **El Discurso Político. ¿Un Discurso del Callar?**. en *El Dominio y La Palabra. Serie Discurso y Sociedad*. México, UNAM-FCPyS, pp. 47-61.

De Leon, Peter. (1997) **Una Revisión al Proceso de las Políticas: De Laswell a Sabatier**. en *Gestión Y Política Pública Vol. IV No. 1*. México, CIDE, pp. 5-18.

Giménez, G. (1991) **Dos Textos Religiosos: Siller y Concha**. México. UNAM-FCPyS, pp. 217-236.

_____. **Discurso, Dimensión Simbólica y Práctica de Análisis**. Edit. UNAM FCPyS, México 1991, pp. 345- 350.

Guerrero, Omar. (1997) *Las Políticas Públicas antes de las Ciencias de las Políticas. en Gestión y Política Pública Vol. IV No. 2.* México, CIDE, pp. 235-282.

Graber, Doris. (1985) *Lenguajes Políticos. en Informe Bibliográfico, No. 26.* México, pp. 24-42.

Jitrik, Noé. (1991) *Un Escenario para el Concepto de Discurso. en El Dominio y La Palabra. Serie Discurso y Sociedad 1.* México, UNAM-FCPyS, pp. 13-23.

Lowi, T. (1972) *Four Systems of Policy, Politics and Choice. in Public Administration Review. No. 32.* Estados Unidos de Norteamérica.

March J. Olsen J. (1997) *El Ejercicio del Poder desde una Perspectiva Institucional. en Gestión y Política Pública. Vol. IV No. 1.* México, CIDE, pp. 41-75.

Morales Cesáreo. (1991) *El Discurso Económico de La Política y La Posmodernidad. en La Palabra y El Dominio.* México, UNAM-FCPyS, pp. 35-44.

_____. *Poder del Discurso o Discurso del Poder. en Historia y Sociedad No. 8,* pp 35-59.

Noil, Roger. (s.f.) *The Political Foundations of Regulatory Policy.* University Press.

Oliván, A. (1982) *Idea General de La Administración. en Revista de Administración Pública (Homenaje al Maestro Gabino Fraga).* México, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 121-134.

Ortiz de Zuñiga, Manuel. (1982) *Idea General de La Administración y El Derecho Administrativo. en Revista De Administración Pública (Homenaje al Maestro Gabino Fraga).* México, INAP, pp. 135-172.

Pardo, María del Carmen. (1993) *La Administración Pública en México: su desarrollo como disciplina. En Revista del Colegio de México.* México, Colegio de México, pp. 12-29.

Silva Herzog, Jesús. (1948) *El Cotidiano No. 25,* 1988. México.

Thoenig, Jean C. (1997) *Política Pública y Acción Pública. en Gestión y Política Pública Vol. IV No. 1.* México, CIDE, pp. 19-37.

Uvalle, Ricardo. (1994) *La Calidad de la Administración Pública. en Revista de Estudios Políticos. No. II.* México, FCPyS-UNAM, pp. 101-117.

DOCUMENTOS OFICIALES.

Constitución Política De Los Estados Unidos Mexicanos. México, Porrúa, (1997).

Dirección de Organización Sectorial y Simplificación Administrativa. (1996) *El Proceso de Desincorporación de la Secretaría de Energía.* México, Oficialía Mayor Secretaria de Energía.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, LIMUSA, (1996).

Poder Ejecutivo Federal. (1995) *Plan Nacional De Desarrollo 1995-2000.* México, Poder Ejecutivo Federal.

_____. (1995) *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Foro de Consulta*

Nacional sobre Política en el Sector de la Energía. México, Poder Ejecutivo Federal, 147 pp.

_____. (1995) **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Foro de Consulta Popular sobre Regulación en el Sector de la Energía.** México, Poder Ejecutivo Federal.

_____. (1996) **Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000.** México, Secretaría De Energía.

_____. (1996) **Informe de Labores 1994-1995.** México, Secretaría de Energía, 69 pp.

Secretaría de Energía. (1997) **Balance Nacional de Energía.** México, Secretaría de Energía, 136 pp.

_____. (1997) **Discursos del Secretario de Energía 1995-1997.** México, Secretaría de Energía, 145 pp.

_____. (1997) **Programa de Trabajo 1997 Sector de la Energía.** México, Secretaría de Energía, 75 pp.

_____. (1997) **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Informe de Ejecución 1996.** México, Poder Ejecutivo Federal.

_____. (1997) **Informe de Labores 1995-1996.** México, Secretaría de Energía, 119 pp.

_____. (1997) **Prospectiva del Mercado de Gas Natural 1996-2005.** México, Secretaría de Energía, 1997.

_____. (1998) **Evolución Orgánica de la Secretaría de Energía.** México, Secretaría de Energía, 36 pp.

_____. (1998) **Informe de Labores 1996-1997.** México, Secretaría de Energía, 155 pp.

Secretaría de la Contraloría General de la Federación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (1994) **Desincorporación de Entidades Paraestatales. Información básica de los procesos del 1° de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993.** México, FCE, 640 pp.

Subsecretaría de Política y Desarrollo de Energéticos. (1997) **Prontuario del Sector Energético 1991-1996.** México, Secretaría de Energía, 74 pp.

OTRAS FUENTES.

Cuevas Renaud, Corina. (1996) **Mimeo.**

Informe sobre el Desarrollo Mundial 1997. (1997) **El Estado el Mundo en Transformación.** México, Banco Mundial, 290 pp.

OCDE. (1996) **Book of Energy 1995.** OCDE, 450 pp.

Organización de las Naciones Unidas. (1997) **Estudio Económico y Social Mundial 1997. Tendencias y Políticas de la Economía Mundial.** México, ONU, 215 pp.

XX Aniversario de la Maestría en Administración Pública del CIDE. Memoria del evento, México (1996).

ANEXO

Titulares de la Secretaría de Energía

A lo largo de la existencia de la Secretaría encargada del patrimonio y custodia de los bienes nacionales, los responsables del despacho han sido:

- Lic. Alfonso Caso. 1947-1949.
- Lic. Hugo Rangel Coto. 1949-1951.
- Lic. Ángel Carbajal Bernal. 1951-1952.
- Lic. José López Lira. 1952-1958.
- Lic. Eduardo Bustamante Vasconcelos. 1958-1964.
- Lic. Alfonso Corona del Rosal. 1964-1966.
- Ing. Manuel Franco López. 1966-1970.
- Lic. Horacio Flores de la Peña. 1970-1975.
- Lic. Francisco Javier Alejo. 1975-1976.
- Lic. José Andrés de Oteyza y Fernández. 1976-1982.
- Lic. Francisco Labastida Ochoa. 1982- 1986.
- Lic. Alfredo del Mazo. 1986-1987.
- Lic. Fernando Hiriart Balderrama. 1987-1992.
- Lic. Emilio Lozoya Thalman. 1992-1994.
- Lic. Ignacio Pichardo Pagaza. 1994-1995.
- Dr. Jesús Reyes Heróles González Garza. 1995-1997.
- Dr. Luis Téllez Kuenzler. 1997-?