



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

CONSIDERACIONES RELATIVAS A LA RELACION  
ESTADO-SOCIEDAD, GOBIERNO Y  
ADMINISTRACION PUBLICA.

T E S I S  
PRESENTADA POR:  
HUGO RODRIGUEZ DIAZ  
PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
ESPECIALIDAD EN ADMINISTRACION PUBLICA

ASESOR: DR. JUAN CARLOS LEON Y RAMIREZ



275 21  
12 572

FEBRERO DEL 2000



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

*No hay palabras o acciones que puedan expresar mi alegría al presentar este trabajo de investigación, es la culminación de una serie de esfuerzos, que gracias a ustedes pude cristalizar; es mi primer meta alcanzada, sólo espero que cuando logre las demás, ustedes estén a mi lado como ahora, siempre brindándome su apoyo, esto es para y por ustedes.*

A mis Padres  
Miguel Y Olimpia

A mis Hermanos  
Juan Carlos, Miguel Angel y Cesar

*Este logro se lo debo a ustedes, que en ningún momento me dejaron solo, cuando necesite su compañía, siempre estuvieron conmigo, como si fuéramos uno solo.*

A mi familia y amigos

*Gracias por sus consejos, por sus conocimientos, además por dejarme conocer no solo a esa persona que veía en cada clase, sino a ese amigo que me ayudo a concretar mi sueño.*

A mi Asesor  
Juan Carlos León y Ramírez

*Agradezco infinitamente a mi querida Universidad, que me recibió con los brazos abiertos, que a pesar de las adversidades, nunca dejará de ser la mejor.*

A mis Profesores en General y para la UNAM

## Í N D I C E

- INTRODUCCIÓN	5
- Advertencia metodológica.	9
- CAPÍTULO I	12
Estado, gobierno, administración pública, sociedad y bien común.	
- CAPÍTULO II	30
Transición del Estado mexicano y redefinición de las atribuciones Estatales.	
2.1 Contextualización latinoamericana.	30
2.2 Miguel De la Madrid Hurtado 1982 - 1988 transición globalizadora.	33
2.2.1 Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE).	35
2.2.2 Pacto de Alianza y Crecimiento (PAC)	36
2.2.3 Pacto de Solidaridad Económica (PSE); el último y más severo ajuste	37
2.3 Aspectos sexenales relevantes.	38
2.4 Transición sin fronteras: La globalización.	41
2.5 La inserción al mundo globalizado.	42
2.6 Carlos Salinas de Gortari 1988 - 1994.	45
2.6.1 Los Resultado de la constante globalizadora.	48
2.6.2 Aspectos sexenales relevantes.	49
2.6.3 La nueva ideología de la globalización: El liberalismo social.	51
2.7 La nueva perspectiva estatal: Una reforma necesaria.	54
2.8 Redefinición económica del Estado.	62
2.9 Redefinición democrática del Estado.	67
2.10 Reflexiones a la redefinición del Estado en México.	81
2.11 Anexo esquemático	88
- CAPÍTULO III	92
La administración pública ciudadana.	
3.1 Gobiernos corresponsables	107

3.2 La Nueva concepción de lo público.	109
3.2.1 Tecnologías de gobierno.	110
3.2.1.1 Política pública	110
3.2.1.2 La gerencia en la administración pública.	113
3.2.1.2.1 Gerencia pública.	113
3.2.1.2.2 Gerencia social.	115
3.2.3 La gestión pública renovada, una condición para la modernización.	116
3.2.4 Reformando la administración pública.	118
3.2.5 Esquemas de la administración pública posburocrática.	122
- CONCLUSIONES	130
- RESEÑA BIBLIOGRÁFICA Y HEMEROGRÁFICA	140
- BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA	148

# INTRODUCCIÓN

El contexto no encuentra punto de reposo, varias han sido las transformaciones que han afectado a todo el mundo, pero sobre todo, la aceleración de los mismos, rebasa los estándares de las estructuras establecidas, principalmente en los procesos de Estado gubernamentales, administrativos y de gran forma los sociales. Los últimos años se han caracterizado por la gran movilización social, buscando no solo el beneficio general a todo el conglomerado, sino incluirlos como parte importante, básica e insustituible en ese proceso.

El nuevo entorno internacional establecía condiciones diferentes para la gestión y relación entre los Estados, buscando la integración entre ellos, estabilización de estructuras internas, permitiendo captar una misión trascendental y diferente en el accionar del Estado. Principalmente dos fueron los factores que se incluyeron como ejes conductores y rectores de la visión innovadora, por un lado la división internacional del trabajo y la innovación tecnológica condicionaron el proyecto económico, introduciendo al mercado como el punto de partida en los procesos productivos para generalizar el beneficio a fin de lograr el reordenamiento económico; mientras tanto el otro factor se dio conforme a la oleada democratizadora, donde lo primordial era conformar la renovación del ámbito social, que debido a las constantes transformaciones se incorporaban diversos intereses, que solícitaban la ampliación de la base ciudadana.

La incorporación de estos factores a la agenda internacional no solamente revolucionaron los conceptos establecidos, sino que además permitieron encuadrar nuevas formas y métodos de interdependencia; la inclusión de la corriente democrática permite, además de la participación social en los procesos de Estado, asimilar una nueva relación entre ambos, que trae consigo un mayor grado de coherencia y coordinación en los procedimientos, sin olvidar que también la sociedad lucha por espacios compartidos en la toma de decisiones, lo cual enriquece toda la integración pretendida

México al estar inmerso en el contexto mundial, se encuentra en momentos de cambio, de transformaciones intensas, no hay retroceso ni estancamiento en la evolución social de nuestro país, es constante, su ingerencia en los procesos condiciona los nuevos lineamientos, acorde a las exigencias y necesidades nacionales.

Nuestro país no contempló la idea de quedar al margen de este proceso de globalización y agrupado del contexto externo, sin embargo, las condiciones previas a esta etapa, complicaron el acoplamiento a esta nueva forma de asociación.

Múltiples circunstancias rodean a México, que tan diverso y cambiante, propician una gran variedad de metas y objetivos a través de su historia. En el último medio siglo la gestión gubernamental mexicana se ha diversificado, pero los intentos no han podido crear un patrón coherente que permita acercarnos al equilibrio, poco a poco el sentido revolucionario fue dejando su lugar a conceptos no tan ligados al movimiento armado, introduciendo a las libertades sociales y capacidades políticas como la prioridad.

Los años 70's marcaron el nuevo rumbo del país, la crisis fiscal, política, administrativa, económica y sobre todo de la estructura social, ya no cumplían con las necesidades requeridas por la nación, siendo a principios de los 80's, donde la Agenda Internacional, plantea caminos alternos, para mejorar las condiciones de los Estados, permitiendo una mayor y mejor evolución; en México, los sexenios de Miguel De la Madrid Hurtado (1982-1988) y Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), son los encargados de asimilar y aplicar el sentido de esta etapa internacional; para nuestro país es considerado como el periodo de transición, donde los lineamientos externos son asimilados, pero a la vez las estructuras internas son diagnosticadas para tratar de crear las condiciones mínimas que aseguren el objetivo de la globalización y democratización.

Este periodo (1982-1994) asimila los cambios institucionales, no sólo en lo económico, con el mercado, sino también en lo democrático, introduciendo al individuo como núcleo esencial en la organización, ingresando al entorno de la redefinición de las atribuciones estatales.

El Estado mexicano realizó una revisión de la gestión pública, que tenía graves problemas en cuanto a su rol y funcionamiento, carencias administrativas y económicas; no se

creaban las condiciones esenciales, para subsanar los desequilibrios, la centralización de las decisiones no permitía afirmar una participación real de la sociedad en la gestión pública, ni conocer sus necesidades y deficiencias, lograr superarlas, para tener acceso al bien común.

La redefinición de las atribuciones estatales aplicada en México, tiene características especiales, las estructuras hacia el interior, necesitaban análisis profundos, de movimientos que no cayeran en la improvisación; el primer paso fue reconocer la gran movilidad social, recuperando el Estado su carácter social, que como parte integral, ambos deben ser capaces de crear equilibrios políticos y sociales, garantizando el interés general.

Este proceso además de constituirse como innovador, pretende incentivar el desarrollo social, un espacio donde los ajustes y transformaciones retomen el ámbito de lo público, incorporando a los diversos actores que surgen en el entorno nacional, tanto en la toma de decisiones, como en la evaluación de procesos gubernamentales y administrativos, referenciar de nueva cuenta la relación Estado - sociedad.

Debemos partir considerando al Estado como la construcción intelectual de la sociedad, ambos son interdependientes en su organización y funcionamiento, teniendo la encomienda de materializar el bien común; el Estado es el mundo de las instituciones, el espacio fundamental de acción política, mientras que el gobierno actúa a nombre del Estado, resultado de la voluntad ciudadana, integrando la diversidad y hacerlo compatible a un marco de equidad en la sociedad quien le da la legitimidad y credibilidad, cada uno se complementa para tener eficacia y eficiencia en las instituciones encargadas de garantizar la satisfacción de necesidades. Estamos ante una concepción plural, donde el gobierno incorpora la participación ciudadana en las decisiones políticas - administrativas, abriendo espacios de acción e incorporando a la sociedad en la administración pública, la adecuación de los métodos hacia la ciudadanía, dando fuerza a las instituciones públicas (incorporando lo público social a la gestión gubernamental).

La redefinición de las atribuciones estatales no excede ni se reduce a modernizarlo (en cuanto a la innovación tecnológica) o simplemente a un ajuste técnico, la transformación planteada supera los estándares antes mencionados, la dimensión de cambio, accede a

un acuerdo político, donde el gobierno introduce además de éste, la voluntad ciudadana a donde la inclusión del consenso y la negociación correlaciona el poder Estado/gobierno/sociedad/mercado, con organizaciones flexibles, con capacidad de concertación, por tanto, promoviendo a la sociedad como garante de una transparencia y buen control de la gestión pública; la modernización se reduce a tratar de hacer eficaz y eficiente a la organización pública, la redefinición busca mediante la incorporación de la sociedad en este tipo de procesos, vigorizar la acción y ejecución, dándole mayores armas para resolver las disfuncionalidades

Sin embargo no todas las concepciones de la redefinición han tenido la pretensión de llegar a considerar a la sociedad como parte esencial en el proceso; Juan Rebolledo nos presenta una visión diversa en contenido a lo que nosotros consideramos redefinición (él la nombra como Reforma); criticando de inicio los límites del Estado, toda intervención estatal en la economía, peleando por la integración y regionalización, considera que el papel del Estado es crear espacios políticos para grupos no gobernantes, creando disputas por el poder, con una visión social de la justicia. Aunque reconoce la diversidad y complejidad social, propone nuevos interlocutores sociales y una mayor participación ciudadana, sin dismantelar herencias del pasado, ni desarticulando los comienzos ya existentes, reconoce la incapacidad estatal para la atención de las demandas. Cuestiona la extensión del Estado, supone que la solución es reducir el aparato estatal, reducción del gasto público, privatización de empresas públicas y de algunos servicios dotados por el Estado, política monetaria restrictiva, reducción salarial y la apertura financiera y comercial. Sin embargo lo interesante es que no permite las transformaciones desde abajo, siendo la reforma una iniciativa de gobierno, no de la dinámica social, como es una concepción procedimental, no es de resultados finales o determinados, los cambios no siguen un mapa pre-establecido, cayendo en la mayoría de las ocasiones en la improvisación; no existe un diseño de la acción colectiva, ni una finalidad de avance social. Mantiene un estricto control sobre el poder político y público, pone al Estado como fuente de libertad para la población, fortaleciendo sus capacidades y que finalmente no llega a ser aceptada por todos los sectores ni por la misma sociedad.

No cabe duda que la teoría anterior de la redefinición del Estado no nos presenta un ambiente factible y mucho menos acorde a la situación en que se desenvuelve el contexto de lo estatal; Luis Fernando Aguilar Villanueva, nos deja ver un camino alterno, para

poder enfrentar estos inconvenientes, en mucho tiempo se consideraba a la acción gubernamental, como la causa de los desequilibrios, fallas y desórdenes que se quisieron subsanar, solamente a través de una reforma administrativa, sin tomar en cuenta que el Estado ya no cumplía con sus funciones esenciales; la relación Estado - sociedad ya no cumplía con su interdependencia, que garantizara las libertades políticas, económicas y sociales que requería el Estado, sus tendencias a la dominación y propiedad con un corte autoritario y vertical que el gobierno mantenía para realizar sus funciones públicas. De manera inversa, se tiene la idea que una gran redefinición del Estado soluciona los problemas, sin hecharle un vistazo a las organizaciones y a los procesos administrativos, que llevan a la práctica las funciones y propósitos sociales. Proponiendo además la revalorización de lo público, que nos permite incorporar a la sociedad en la apertura de espacios y canales de comunicación, *mediante lo público social*.

Lo importante es destacar que el Estado no necesita determinada extensión para poder desempeñar y cumplir sus funciones, no hay un estándar para definir su eficacia y eficiencia en base a la extensión. Además hay que aclarar que es la propia sociedad quien vía legitimidad dota al Estado de libertad de acción, soberanía y autonomía, siendo el Estado quien vigorice el ámbito de lo público, además de que es la sociedad, por medio de la acción colectiva, quien determina la libertad de acción. La redefinición no permite decisiones aisladas, sino que es el consenso, negociación y coordinación en el proceso social, evitando la improvisación.

### **Advertencia metodológica**

Tomando como referencia los lineamientos antes mencionados, podemos considerar un nuevo contexto en las relaciones Estado - sociedad, que logra incidir en las funciones de *gobierno y la administración pública*.

La redefinición no debe ser un proceso inconexo, donde cada sector pretenda iniciar un cambio, sino que es la integración quien determina el sentido amplio de la misma, permitiendo la apertura de lo público y la participación ciudadana activa y propositiva.

En México este proceso se vivió muy de cerca, eran muchos los cuestionamientos que salieron al paso, que en la presente investigación se toman como punto de partida para

llegar a condensar su solución, las interrogantes son varias, la primera de ellas nos dice que si ¿será el tamaño de la estructura estatal, un condicionante para su evolución y desarrollo? puedo afirmar que la eficacia y eficiencia en el funcionamiento del Estado no dependen del tamaño de las instituciones públicas de gobierno, sino de los mecanismos y estrategias de gestión, mediante los cuales se logre el equilibrio y el acercamiento a la sociedad a estos procesos para lograr el bien común. Otra interrogante es saber si el periodo 1982-1994 es considerado como una ruptura del proyecto de Estado mexicano, la realidad es que no es un rompimiento a los proyectos establecidos en las gestiones anteriores, debemos considerarlo como una transición, acorde no solamente a los lineamientos internacionales, sino también a la estructura interna, mediante la inclusión del ámbito social, que esta en constante movimiento.

¿La redefinición de las atribuciones estatales solamente se diluye en lo económico y debe incluir solo los grandes procesos de Estado?; las condiciones prevalecientes en la dinámica mundial, no permiten dejar de lado algún aspecto y aunque lo económico sobresale por su connotación e importancia, sería falso afirmar que solamente ahí se diluye la redefinición, sino que debido a estos mecanismos de acercamiento social, propone la democratización de los procesos e instituciones; además como parte integrante del Estado necesitamos tener un margen importante en la redefinición, no solamente las grandes instituciones públicas gubernamentales debe ser vigorizadas, sino aquellos procesos considerados como pequeños o poco relevantes, en el ámbito gubernamental o administrativo. Una redefinición en los órganos superiores corre el riesgo de quedarse en el plano teórico, pues no hay una comunicación con las instancias medias y pequeñas, el objetivo es que este proceso sea gradual e integral.

Las nuevas relaciones Estado - sociedad, son ¿quiénes determinan la dirección del proceso, condicionan la administración pública y el gobierno para llegar a la socialización del poder? La nueva oleada democrática presentada en los últimos años, de acuerdo con autores como Amitai Etzioni, Charles Lindblom, Giacomenco Majone, Luis Fernando Aguilar Villanueva, Ricardo Uvalle Berrones y Juan Carlos León y Ramirez nos enseñan que es la sociedad quien determina el grado de participación en los procesos de gobierno y administrativos, la redefinición es sin duda una renovación Estado - sociedad, tendiente a incorporar a la sociedad en procesos públicos abiertos, considerándola como indispensable en el funcionamiento del Estado, siendo la misma sociedad quien establece

alternativas para la solución de problemas, ampliando la base ciudadana en el poder público, mediante la integración de lo público social, reconociendo que lo social es parte integrante del poder.

La presente investigación es presentada en tres capítulos, trata de llevar a cabo un estudio sistemático que permita no solo comprender el papel de la redefinición de manera global, sino mediante la caracterización del papel del Estado, gobierno, administración pública y la sociedad, las cuales deben contener un ámbito compartido, de integración, donde el eje primordial es la gestión pública ciudadana. El Capítulo I constituye el marco teórico - conceptual que da el punto de partida para comprender la verdadera dirección del Estado, que además de su relación interdependiente con la sociedad, se complementan para la consecución del bien común, presentando formas alternas para organizar las instituciones públicas; el Capítulo II nos presenta la contextualidad en donde se mueve el país y que son las que dan la pauta para replantear las funciones del Estado, que no se quedan solamente en el cambio económico, sino que esta transición va más allá de las formalidades y presenta la innovación y comunicación social, como la parte esencial en el desenvolvimiento del Estado, pues ya definidas las dos características de la redefinición (globalización y democratización) se identifica el proceso de renovación del interés ciudadano y refuncionaliza la relación Estado - sociedad en base a la acción colectiva, mediante la creación de instituciones intermedias, fortaleciendo a la sociedad mediante la nueva visión de lo público, encontrándonos una administración pública ciudadana, abordada en el Capítulo III, con un carácter social donde el consenso y la negociación son parte importante en la reconstrucción social, para finalmente determinar diferentes concepciones y propuestas que fundamentan lo tratado hasta ese momento, que además incorporan a lo social en el proceso de la administración pública.

La intención de introducir la Reseña Bibliográfica es con el fin de dar una mayor clarificación a los lineamientos que se establecen en el presente trabajo, enunciando de manera ordenada y de acuerdo a la consulta de los textos y artículos que se hicieron conforme se integró el capitulado y que permitieron llegar a las conclusiones expresadas.

# CAPÍTULO I

## Estado, gobierno, administración pública, sociedad y bien común.

"La sociedad cree que escoge su vida pero no es así, sino la transforma por medio de sus ideales, la acopla a los sucesos que se van dando en el mundo y que tienen una importante pertinencia e influencia en el mismo."

Isaiah Berlín.

Comprender actualmente los avances tecnológicos, las Ciencias Naturales, así como la ideología es muy importante para asimilar la evolución y desarrollo de la humanidad misma; han sido numerosos los acontecimientos que propician cambios en la estructura del mundo actual, así como de las relaciones humanas en general. Sin duda parte esencial e inconfundible en este proceso es el papel que juega el Estado, para conciliar estos nuevos rumbos e intereses que se vislumbran en la época actual.

Dentro de esta nueva etapa, entender la ideología en la modernidad, es asimilar los fenómenos políticos, económicos y sociales, buscar una coordinación coherente de metas y fines, crear el bien común, intentar llegar a obtener libertad e igualdad, saber vivir en sociedad, en convivencia, con tolerancia, tratar de conciliar los esfuerzos dispares y distantes, fusionarlos en una unidad, si no general, parcial del mundo.

Los cambios y transformaciones de fin de siglo, afectan de manera visible el hábitat político (revoluciones tecnológicas, transformaciones geopolíticas, afectación de la estructura económica mundial); por tanto esto hace la apertura de un nuevo modelo de relaciones, una renovación de las mismas, lo cual nos lleva a una mayor participación real del conjunto social en las decisiones políticas, sin olvidar que dentro de la misma sociedad, existe una constante dinámica y evolución que hace más importante el papel del Estado en la sociedad actual.

Esta impenosa necesidad de crear un vínculo, una relación que permita establecer el referente entre lo político (marco jurídico e institucional de la dominación) y la política (relaciones entre las fuerzas sociales y de éstas con el Estado), debe precisar el objetivo principal, que es coordinar de manera lógica los elementos y aspectos relevantes que confluyen en la formación del Estado.

Definir plenamente al Estado es complejo, no sólo por su connotación histórica, sino también por los diversos factores que intervienen para su consolidación, los diversos conflictos que han surgido en la sociedad tienen como consecuencia una diversificación del concepto.

Indudablemente cuando pretendemos hablar de Estado no podemos dejar de lado su relación con la sociedad, comprender la existencia de un ente igual a la sociedad nos lleva a considerar al Estado como una forma social, un espacio ideológico y político, siempre encaminado a la idea de preservar el derecho del individuo y la propiedad, ya que para Locke, la propiedad y libertad son los derechos fundamentales del hombre, ambos están por encima del Estado, que únicamente tiene que respetarlos.

Sin embargo se hace necesario establecer los parámetros de diferencia entre el Estado y la sociedad;

"La sociedad se organiza en el Estado y el Estado es una organización política de la sociedad " <sup>1</sup>

El Estado surge como parte de la sociedad, más no es ella, un Estado legítimo no puede existir sin tolerancia, y sólo es legítimo aquel que representa al pueblo.

Concebir una definición de Estado no es fácil, no se trata de enunciar definiciones de Estado, sino llegar a esclarecer su repercusión y viabilidad en la actualidad, debe tomarse en cuenta la voluntad humana y su conexión con la realidad, entender el papel de la vida en asociación, tomando como objetivo la preservación del bien común.

---

<sup>1</sup> UVALLE Berrones, Ricardo. Los Nuevos derroteros de la vida estatal IAPEM 1994 p. 14

El bien común es el principio que da forma a la sociedad y el fin que ésta debe perseguir desde el punto de vista natural y temporal, concerniente a la felicidad natural y por consiguiente al valor político por excelencia.

Se distingue del bien individual y público; ya que el bien público es un bien de todos, en cuanto a que están unidos, mientras que el bien común es de los individuos como miembros de un Estado, es un valor común que los individuos pueden perseguir sólo de una manera conjunta en la concordia.

"Toda actividad del Estado, desde la política hasta la económica. Debe dirigirse a la realización de una situación en que los ciudadanos puedan desarrollar sus cualidades, y los individuos impotentes por sí solos, deben solidariamente perseguir este fin común " <sup>2</sup>

En relación con el bien individual, el bien común no es simplemente su suma, se sitúa como verificación o síntesis armónica, partiendo de la distinción entre el individuo, que está subordinado a la comunidad, y la persona queda como último y verdadero fin.

Como institución el Estado debe garantizar que la sociedad pueda conservarse y desarrollarse, debe ser el centro autónomo que integre lo colectivo e individual, la agregación de intereses particulares, organizado por un poder superior y común que garantice el interés general.

"Un Estado es antes que nada una organización que proporciona bienes públicos a sus miembros, los ciudadanos y otros tipos de organizaciones proporcionan análogamente, bienes colectivos a sus miembros " <sup>3</sup>

Organizar la vida humana en sociedad, es tomar en cuenta formas complejas de acontecer político, interpretar el acontecer social, tomando en cuenta la evolución y el cambio constante de los aspectos sociales, en base a lo individual y colectivo, que se constituyen en elementos centrales de la evolución indicada; esta transformación debe procrear procesos más activos y abiertos de carácter social y plural, mediante la participación ciudadana.

---

<sup>2</sup> BOBBIO, MATTEUCCI. Diccionario de Política SXXI ver bien común p.164

<sup>3</sup> OLSON, Marcur. La Lógica de la acción colectiva LIMUSA p. 26

La sociedad moderna demanda la invención y aplicación de tecnologías de poder (formas mediante las cuales la administración pública se acerca a la sociedad para dotarla de los mínimos indispensables para su supervivencia), la liberación de las capacidades humanas, individualidad y colectividad de interés, mediante la racionalidad, por lo tanto el Estado debe retomar el ámbito público, gobernar la vida en sociedad.

"El Estado en consecuencia, es lo que la sociedad espera de él. Es una manifestación humana perfectible, en cuanto evita que la sociedad se consuma en su individualismo y sus contrastes."<sup>4</sup>

El Estado como ingenio humano debe ser capaz de crear y organizar instituciones, mediante recursos técnicos y siguiendo la lógica de poder, debe alcanzar con racionalidad los objetivos, ayudando a la vida en asociación y debe regirse por la razón (fortaleza - debilidad); racionalidad (aprovechamiento de fuerzas y recursos en la vida social) y raciocinio (como articulación y argumentación lógica); además de su creación humana, es por tanto, una organización poderosa, perfectible, intenta racionalizar y organizar su funcionamiento, mediante el interés social, autolimitado por normas preestablecidas (El Estado es lo público constituido, de lo público constituyente. afirmación hecha por Luis F. Aguilár Villanueva).

Debemos tener la idea de Estado, como un ente con capacidad de realizar acciones, es la sociedad organizada; debe mantener medios para la dominación social, obteniendo eficacia y racionalidad, es la institucionalización del centro del poder, siempre con fines orientados hacia la convivencia social y política, ya sea individual o colectiva

Actualmente nos encontramos ante una nueva expectativa estatal, ésta constante redefinición de sus atribuciones, va encaminada a salvaguardar los equilibrios sociales y políticos, llegar a una estabilización de los procesos de Estado, que no es otra cosa que organizar y racionalizar su funcionamiento en base a dos premisas fundamentales; por un lado la conservación, dirección, desarrollo y bienestar de la sociedad y por el otro la asimilación de elementos volitivos y fuerzas que articulan la esencia política y administrativa, para la consecución del bien común.

---

<sup>4</sup> UVALLE Berrones, Ricardo. "La administración pública como ciencia social tecnológica." En: *Revista Gestión Pública* Vol. III # 2 Segundo Semestre 1994 p. 296

No podemos negar que el Estado tienen una articulación y funcionamiento destinado a ejercer, incrementar y retener el poder. Sin duda, es un ente creado para fines de poder y como tal, debe manifestar su razón de ser, es decir, un poder superior a los poderes políticos y sociales, sin embargo, son poderes con instituciones y atribuciones interdependientes, sin que ésto disminuya el grado de legalidad jurídica y legitimidad social de sus acciones.

Estado como institución garantiza que la sociedad pueda conservarse y desarrollarse a pesar del conflicto político y social, esto por medio de la guía de normas escritas que aseguran la convivencia entre las fuerzas divergentes y convergentes, con una flexibilidad institucional que permita captar ajustes y transformaciones en la vida social.

Hasta el momento hemos visto una de las vertientes por medio de las cuales pretendo acercarme de manera más elocuente al Estado; ignorar que nuestra vida está predeterminada y coordinada por la acción estatal, sería negar el sustento principal del Estado, el cual es la legalidad y legitimidad adquirida a través de la sociedad.

Siguiendo este tenor, la sociedad moderna es un cuerpo diverso, contradictorio y complejo, ya que por un lado debemos considerar y dividir la formación social en dos grupos: el individuo (libertad subjetiva, fines privados) y el ciudadano (libertad subjetiva, se mueve más allá de la privacidad).

Uno de los preceptos básicos para el Estado es permanecer bajo una forma de organización, una vida pública, participación y asociación atendiendo a lo plural y colectivo, la sociedad reclama que el Estado sea servidor de ella. El bien común representa un intento por lograr una integración del consenso, la legitimación del accionar del Estado (políticamente deseado, administrativamente factible, lo socialmente necesario) con el objetivo de dotar de veracidad y credibilidad al llamado bien común, que en ningún momento puede y debe estar desligado al accionar y funcionamiento del Estado y su relación con la sociedad.

Separar la influencia del bien común del binomio Estado - sociedad sería imposible, ya que se complementan mutuamente; la agrupación y organización por parte de los individuos tienen como fin último, conjugar el cúmulo de demandas y sostener una visión

plural de manera que los intereses individuales confluían en un solo sentido, procurando que se convirtiera en un asunto de Estado, consecuentemente en bien común para toda la sociedad.

Impartir bien común desde esta nueva visión funcional del Estado, no solamente estará a cargo del ámbito de lo público, ya que lo socialmente necesario es común a la incidencia de lo público / privado (tomando como público al Estado y como privado a lo social, que al final de cuentas y según el proceso llevado, llega a tener un sentido público), ya que no existiendo una dicotomía como tal, la impartición del mismo incide no solamente en el Estado, sino también en la sociedad.

Por tanto el bien común incluye el interés público, además de las necesidades colectivas (igualdad, libertad civil, ciudadanía). Esto se hace posible, solamente con el objetivo de llegar a la naturaleza política del Estado, que como órgano superior debe dirigir y articular a la sociedad, es decir, que llegue a ser el fruto de la sociedad, como institución útil para gobernar individuos, grupos y organizaciones.

La sociedad ha sido siempre capaz de unirse, intenta lograr el consenso mediante los incentivos individuales y de grupo, en virtud de transformarlo como bien común, que tenga ingerencia no sólo para la sociedad organizada, sino también para aquella no organizada que deja su participación activa, representada en el pueblo.

El comportamiento necesario para los grupos o miembros de organizaciones debe mantener cierto grado de racionalidad, objetivos desinteresados, perseguidos por medios eficientes y eficaces; podemos considerar el ejercicio y petición del bien común, como una acción que permite la participación activa de la sociedad en cuanto a la toma de decisiones.

Una coordinación eficaz entre el Estado y la sociedad desemboca en el ejercicio correcto del gobierno, como ejecutor de la voluntad del pueblo, el bien común será considerado como un atributo de ambos, indisolubles e inseparables para su logro. Además tenemos que el bien común es manipulado en tiempo y espacio diferente, cuyas condiciones han permitido que la acción del Estado logre los fines que pretende, sin que sea deseado socialmente.

Tenemos por un lado al Estado como institución que dota el bien común a la sociedad, sin embargo, existen otros conceptos básicos que influyen en el Estado y su relación, uno de ellos y tal vez el que constituye gran importancia en la relación Estado - sociedad y su relación con el bien común es el mercado.

"La organización económica de la sociedad, tiene que ver con las instituciones, con las reglas de juego y las normas de conducta que regulan la actividad ciudadana y la del Estado, las cuales establecen en el ámbito de la actividad pública y privada, y delimitan la forma de acción individual y colectiva en una sociedad determinada, todo ello, influye en el papel del Estado en la organización y conducción económica de la sociedad."<sup>5</sup>

Entender el papel que desempeña el mercado dentro de la lógica política es básico, partiendo desde el supuesto que es considerado como indisoluble y fundamental en el accionar de la realidad política. La sociedad debido a su constante movimiento y crecimiento unidimensional, demanda la satisfacción de las necesidades materiales básicas de una manera eficaz y con alto grado de productividad que permite la inclusión de la competitividad, ayudándonos a sostener el mercado de una manera más equilibrada.

"La sobrerregulación de los procesos productivos y distributivos, trae consigo resultados de rendimientos decrecientes en la producción y en la productividad; la sobrerregulación limita la iniciativa de los particulares para desenvolverse en el mercado, que al igual que la desactivación de normas y reglamentos, requisitos, trámites, pone una red de frenos y retrasos a las operaciones de intercambio mercantil."<sup>6</sup>

El paradigma anterior de la concepción del mercado, nos indica de manera clara que ha sido plenamente superado el proteccionismo estatal, el cual no cumplió sus objetivos básicos de incentivar la producción y evolución de la economía en su conjunto, impidió la innovación tecnológica y la competencia con base en la capacidad y eficiencia de lo intercambiado; este proteccionismo lleva a una economía cerrada, doméstica y temerosa ante la competencia abierta y ha dejado hacia el interior ineficiencia productiva y de control de calidad.

---

<sup>5</sup> Libertad y justicia en las Sociedades Modernas Coloquio Internacional Porrúa 1994 p.109

<sup>6</sup> UVALLE Berrones, Ricardo. "La calidad de la administración pública moderna." En: *Revista Mexicana de Estudios Políticos*. # 166 p. 105

Desde ésta nueva visión y tomando en cuenta la evolución no solamente de la tecnología, si no que gracias a la dinámica social los espacios de acción y ejecución, tanto de la gestión gubernamental, como el conocimiento de las organizaciones sociales, permiten la apertura de ejes alternos, donde la introducción al mercado, consolida nuevos caminos en las atribuciones del Estado.

"Hoy el mercado económico con orientación individual, es la alternativa para dar un nuevo dinamismo a la sociedad civil. El quehacer comprendedor de los particulares ha implicado que el Estado se retire de aquellas áreas que antes tuvo a su cargo. Las libertades económicas son consideradas como el medio que permite reanimar las actividades comerciales financieras e industriales " <sup>7</sup>

Es por eso que debemos reconocer ahora al Estado simplemente como un regulador de la economía, evitando que intervenga directamente en el movimiento e intercambio mercantil, en el proceso de mercado. La dimensión adecuada que se planea implementar, es dejar que el Estado proponga y revise el cumplimiento de reglas y leyes establecidas en el marco normativo de regulación mercantil y de intercambio, dejar de lado la idea de que el mercado es malo, porque genera desigualdad, sin embargo, en la inclusión de la competitividad, queda debidamente justificada la misma, ya que es ahí donde se inserta el accionar del Estado, que vía consenso de la sociedad, deja de ser una institución de la intervención.

"El estímulo a la iniciativa individual, permite que el mercado desarrolle con flexibilidad los procesos de intercambio. Una economía sana, útil y productiva, solo es cuando el estado no pretende hacer, lo que la sociedad puede y debe hacer " <sup>8</sup>

Debemos considerar en primera instancia, que el mercado se inserta en la lógica del poder, comenzando porque es una arena de intereses sociales que compiten (intentando dar más competencia y calidad, sin importar la generación de desigualdad), ésto hace que la integración aún más de intereses individuales, doten al mismo mercado de cierto grado de legitimidad de acción, ya que se somete solamente al papel regulador del Estado, no permite la intromisión que trastocaría intereses.

---

<sup>7</sup> *Ibid* p. 106

<sup>8</sup> *Ibid* p. 107

Ahora tenemos dos puntos de partida interesantes que nos han permitido analizar plenamente las principales atribuciones del Estado, que como creación humana, organización poderosa y perfectible, intenta racionalizar su funcionamiento mediante el interés social.

Una acción estatal organizada sobre lo social, con autolimitación por normas preestablecidas, pero a su vez con transformación y mutación social siempre encaminados a la legalidad (atributo y requisito del poder por el cual se dice que un poder es legal o actúa legalmente, o que tiene un carácter de legalidad cuando se ejerce en el ámbito o de acuerdo a las leyes establecidas); un poder legal es un poder que se ejerce de acuerdo a las leyes; legitimidad (atributo del Estado que consiste en la existencia en una parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia sin que sea necesario, salvo en casos marginales, recurrir a la violencia); un poder legítimo es un poder cuyo título está fundado jurídicamente y bajo consenso de la sociedad. <sup>9</sup>

Estado son las instituciones estatales que llevan a cabo la organización política de la sociedad, creadas para fines de poder (ejercer, incrementar y retener el poder) tomando como referencia los valores racionales como la institucionalización, pero encaminados al desarrollo de la sociedad, conciliar la existencia del pluralismo, por tanto, una sociedad dinámica y en constante movimiento, que delega su soberanía a las instituciones gubernamentales y estatales, es una realidad en movimiento donde el cambio rige su vida.

La institución más importante de la sociedad es el Estado, posibilita su conservación y desarrollo, pero además es indispensable para la organización y dirección de la misma sociedad

"El progreso del Estado es el resultado de capacidades de gobierno, destrezas administrativas y de su orientación a favor de la vida pública." <sup>10</sup>

<sup>9</sup> Esta jerarquización es hecha por Norberto Bobbio y Nicolai Matteucci en el Diccionario de Política, editorial SXXI pp 860, 861, 862, 863, 864, 865, 866

<sup>10</sup> UVALLE Berrones, Ricardo Transformaciones del Estado y La Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, IAPEM - UAEM 1997 p. 119

La sociedad moderna demanda que las formas de acercamiento de la administración pública hacia ella misma, libere las capacidades sociales, así como la relación entre las propias fuerzas sociales, en la colectividad de interés y retomar el ámbito de lo público, gobernar la vida en sociedad. Debemos tener la idea de Estado como un ente con capacidad de realizar acciones acorde a las necesidades de la sociedad organizada, mantener los medios para la dominación social, a través de la eficacia y racionalidad, pretendiendo la institucionalización del centro del poder, siempre orientados hacia la convivencia social y política, de una manera individual en primera instancia para incorporar posteriormente lo colectivo.

La dinámica social y la constante renovación del Estado es la encargada de salvaguardar los equilibrios políticos y sociales, la estabilización de los procesos de Estado garantizando el funcionamiento del mercado, teniendo la misión de coordinar, apoyar y dirigir a la sociedad, asegurar el cumplimiento efectivo de las metas, funciones y objetivos del Estado, que corresponden al gobierno

"Gobierno: Conjunto de personas que ejercen el poder político, o sea que determinan la orientación política de una sociedad." <sup>11</sup>

El gobierno garantiza que la sociedad pueda evolucionar y desarrollar a pesar del conflicto político y social, asimismo debe dotar a las libertades públicas y políticas, el bienestar social e individual. Es el centro que integra una comunidad autónoma dotada de personalidad y autodeterminada, con la función de garantizar el espacio de lo individual, particular, como organización política es la obediencia al poder legal y legítimo, por eso la necesidad de un pacto social como forma de asociación y protección de la propiedad.

El gobierno es el agente visible del Estado, mantienen al igual que éste una relación estrecha con los individuos, es el agente de la ciudadanía, siempre partiendo de las leyes como su ordenación, sometiendo al derecho a la defensa social y a su vez como instrumento de dominación, evitando la desintegración de la sociedad.

El gobierno de la comunidad es la fuerza constructiva y positiva, con cooperación y participación de los individuos sociales y políticos, respetando las leyes, libertad, igualdad y justicia.

---

<sup>11</sup> BOBBIO, MATTEUCCI. Diccionario de Política SXXI p. 743

"El término de gobierno que se apega más a la realidad del Estado Moderno y que ya no indica solamente el conjunto de las personas que detentan el poder de gobierno, sino el conjunto de los órganos a los que institucionalmente les esta confiado el ejercicio del poder."<sup>12</sup>

Tomando como referente que la sociedad y el Estado mantienen una relación activa y dinámica, la época en que las decisiones de gobierno se manejan en una pequeña elite han cambiado y empiezan paulatinamente a desaparecer, la sociedad contemporánea demanda instituciones abiertas, con una interrelación entre los ciudadanos y los máximos dirigentes gubernamentales, receptivos en las demandas que son de interés público.

"El gobierno abierto puede definirse como un tipo de institución capaz de dirigir y coordinar sin favorecer a organizaciones o grupos, sin dar ventajas para nadie sin otorgar privilegios que rompen con el principio de igualdad. Es una acción con instituciones onentadas de conformidad con los derechos del hombre, los derechos del ciudadano y los derechos de la propiedad."<sup>13</sup>

El gobierno es prácticamente la primera instancia que mantiene relación estrecha e inseparable con el Estado, en su carácter de institución máxima, por tanto mantiene relaciones de poder con los individuos, pero además es el punto de acercamiento como agente de la ciudadanía, como las instituciones que llevan a cargo la organización política y además la función de dar consenso, legalidad y legitimidad a sus acciones en dos preceptos básicos, la eficacia y eficiencia en las acciones de gestión, sin olvidar su capacidad de adaptación para aumentar su satisfacción de necesidades.

Cuando hablamos de un gobierno abierto, la expresión va mas allá de una apertura de los espacios de acción y decisión, su objetivo se fija en la participación en asociación, en la incorporación de los ciudadanos a esta fuerza pública llamada política, que agrupe e integre el ámbito constitucional, al derecho como agente activo en la formación del cuerpo político y del consenso, mediante la pluralidad social que garantice la democracia (participación ciudadana en decisiones políticas), asociadas al bien común y a esa realidad social diversa e interdependiente, para encaminarla a satisfacer las demandas de la necesidad colectiva.

---

<sup>12</sup> *Ibid* p. 743

<sup>13</sup> UVALLE Berrones, Ricardo. Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad Contemporánea, IAPEM - UAEM 1997 p. 136

Esta incorporación e interacción del gobierno en la sociedad da la pauta a la incorporación de la administración pública como eje conductor en la organización y dirección de la sociedad misma.

"La Administración Pública es el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como esta expresada por las autoridades competentes. Es pública porque comprende las actividades de una sociedad sujeta a la dirección política, las cuales son ejecutadas por instituciones gubernamentales. Es administración porque implica la coordinación de esfuerzos y recursos, mediante los procesos administrativos básicos de planeación, organización, dirección y control " <sup>14</sup>

Al igual que el gobierno, la administración pública debe replantear y adecuar sus métodos hacia la ciudadanía y recuperar su contenido social, debe ser abierta y eficiente, respetuosa del interés común de la sociedad, mejorando la calidad de los servicios que proporciona. No es meramente una máquina inanimada que realiza irreflexiblemente el trabajo de gobierno, no es otra cosa que el Estado en acción, como constructor está relacionado con el qué y el cómo del gobierno (el qué es el objeto, el conocimiento técnico de un campo que capacita al administrador a realizar sus tareas; el cómo son las técnicas de dirección, los principios de acuerdo a los que lleva a cabo el éxito del programa).

Administración pública es lograr la máxima eficiencia en el funcionamiento de un organismo social, de un orden público, en ella es posible la comparación de personas, sus funciones sociales son consideradas de orden público, cuando intervienen en ella una autoridad soberana, se refiere a lograr un bien social, no es otra cosa que la tangibilización de las acciones estatales, el brazo ejecutor y director de la orientación política. Además el cumplimiento de métodos convenientes para la prestación de servicios públicos y hacer cumplir las leyes.

Sin embargo no sólo se trata de una impartición de bienes y servicios públicos o de un cerrado cumplimiento de la ley, requiere de una gran red de sistemas de información para el desempeño de su operación.

---

<sup>14</sup> Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública CNCP Y AP ver Administración Pública p. 47

Mantiene una gran relación con los distintos poderes (con el Ejecutivo del cual forma parte primordial, Legislativo y Judicial), su importancia crece a medida que la sociedad civilizada aumenta su complejidad; pero debe medir su distancia y no permitir que la sociedad se mantenga en una pasividad que disminuya el grado de desarrollo y evolución de la misma.

"Cuando la sociedad disminuye sus capacidades por efecto de una administración pública sobredimensionada, se pierde la fina relación entre el estado y la sociedad, para dar paso a una relación descompensada, donde el costo de lo que la administración hace y consume se deja en las espaldas de la sociedad."<sup>15</sup>

Las funciones de la administración pública son diversas y complejas: como interlocutor del gobierno ante la sociedad, debe mantener y preservar el sistema político, reforzar la legitimidad y el consenso, sin olvidar la estabilidad y el orden que ello representa; el establecimiento de mecanismos de planeación, programas de desarrollo y la conciliación de intereses, prestación de servicios públicos, promoción del crecimiento y desarrollo. Como parte de una de las actividades de gobierno, sus efectos se extienden a todo el sistema político y pueden determinar el éxito o fracaso de las acciones de gobierno, la administración pública es el gobierno en acción.

La sociedad delega su soberanía a las instituciones gubernamentales, estatales y de la administración pública como vínculo entre el gobierno y la sociedad, tiene tareas de interés público, común o colectivo y es por medio de la política pública<sup>16</sup> que define las actividades y necesidades de la sociedad para coordinar esfuerzos y recursos mediante procesos administrativos, para la obtención de tres objetivos básicos.

- ◆ Bienestar Social
- ◆ Eficiencia en el organismo social, y
- ◆ Orden público

---

<sup>15</sup> UVALLE Berrones, Ricardo. "La Calidad de la Administración Pública Moderna" en: *Revista Mexicana de Estudios Políticos*. # 166 p. 111

<sup>16</sup> Como lo afirma el Dr. Uvalle, se entiende por política pública una tecnología de gobierno, que tiene como propósito publicitar el proceso de toma de decisiones relacionada con el bien común, incorporando la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus

Los cuales llegan a formar parte entrañable e imprescindible de la realidad social, dotando de autonomía y fortalecimiento a las instituciones públicas.

Es en este momento cuando se habla de una revalorización de la naturaleza de la administración pública, pero a la vez es el comienzo y el debate sobre el papel de la misma, se introducen términos como autogestión (autonomía, fortaleza de instituciones y organizaciones públicas) y el nuevo carácter de lo público, entendido no como un espacio diferente a lo estatal y gubernamental, sino proclamado como un logro que llegó a condensar una variedad de relaciones, competencias y recursos, acciones pero a favor del Estado.

Esta nueva visión globalizadora de la actividad pública, tiene un fin plenamente definido, de incorporar a la sociedad en los procesos administrativos, políticos y decisorios del gobierno, es decir, incrementar los vínculos existentes y abrir aún más los espacios públicos de manera que se incentive a los ciudadanos a participar en la administración y dirección del Estado, superando el papel homólogo, autoritario y vertical del gobierno, realizado por medio de una redefinición del Estado (considerada como el replanteamiento del papel y atribuciones del Estado, así como de sus instituciones), para llegar a una ciudadanía activa del gobierno y autónoma de sus decisiones.

Actualmente hablar de globalización <sup>17</sup> se ha convertido en el eje principal de la renovación y evolución del mundo contemporáneo, la dinámica tecnológica y social nos introduce a una nueva perspectiva de los factores que afectan el hábitat político, social y administrativo de esta época. Por lo tanto el Estado ha sido objeto de una revisión profunda de manera que cumpla con los estándares mínimos (bienestar, desarrollo, legalidad, legitimidad, consenso y gobernabilidad) para su funcionamiento, lo cual requiere de una evaluación de sus procesos de acción y ejecución que garanticen su efectividad y compromiso con la sociedad, quien delega su soberanía al conjunto de instituciones estatales.

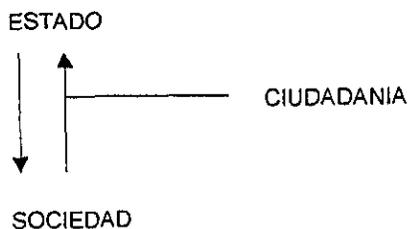
---

organizaciones públicas, para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana. En su libro Los nuevos derroteros de la vida estatal IAPEM-UAEM 1994 p. 112

<sup>17</sup> El mundo globalizado de la economía es relativa, es realidad relativa, es un nuevo imperialismo que tiende a disolver sobre todo en países subdesarrollados la unidad constitutiva del Estado y el capital nacional, subordinarlos al poder de las empresas y la división internacional del trabajo. Definición hecha por Octavio Rodríguez Araujo. "Política y Neoliberalismo" en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* FCPYS -UNAM Posgrado # 166 oct-dic 1995 p.

Considerando al Estado la institución vital que garantiza la conservación y desarrollo de la sociedad, combinando e integrando diversos intereses que confluyen en el ámbito social, la crisis estructural de la sociedad moderna, el fin del Estado autoritario (intervención económica y social) son los que obstaculizan y frenan el desarrollo, así como el cambio de la misma sociedad, ésto trajo consigo el agotamiento de los recursos públicos, la intervención no garantiza el desarrollo social, ni la vigencia plena de libertades económicas, políticas y públicas, por lo cual surge una crisis de legalidad y legitimidad que trastoca los conceptos establecidos y permean una nueva visión de lo estatal.

La idea es que el Estado retome el ámbito de lo público, para gobernar la vida en sociedad (ciudadanos de gobierno) con programas y políticas de interés común, racionando el contenido de lo público, dotando de cuerpo y articulación al mundo complejo y divergente de la sociedad, superando los valores individualistas para conformar un todo o algo semejante, que agrupe el mayor bien común. Este interés público de la vida estatal, es crear un centro de asociación e interdependencia, para crear un vínculo preponderante.



*Ante esta nueva expectativa estatal y de acuerdo a las nuevas relaciones que se gestan en esta etapa, además que es la sociedad misma quien detenta su soberanía y la delaga: la relación Estado - sociedad incorpora ahora el concepto de ciudadanía, que no es diferente a lo social, sino su complemento. Cuando introduzco al ciudadano en la relación, me refiero a los individuos que como parte de la sociedad, están dispuestos a participar y a exigir los derechos que como parte integrante de la sociedad soberana le son conferidos.*

La integración de las necesidades de los individuos, conforme a los lineamientos de lo colectivo, permite incorporar plenamente a lo público (hábitat donde confluyen individuos, seguridad, justicia, bienes públicos), donde los ciudadanos agrupan e identifican los intereses y necesidades comunes.

Las transformaciones de los paradigmas actuales, enfocados a esta modernidad preponderante y tomando en cuenta esta nueva articulación económica en el capitalismo posindustrial nos compromete a considerar previas concepciones de lo público <sup>18</sup> y un cuestionado fortalecimiento del mercado. Por un lado se plantea el fin del monopolio de lo público por parte del Estado, sus operadores y ejecutores, como son el gobierno y la administración pública, replanteando el papel y las atribuciones del Estado, en base a una participación organizada o no de la sociedad.

Con ésto se trata de mantener una ciudadanización de las decisiones gubernamentales, una redefinición del espacio de lo público (público social y público gubernamental) <sup>19</sup> organizaciones que surgen de la sociedad, como institución pública, organización de demos, pero en un espacio no gubernamental, incorporando lo social a lo público.

La revalorización de lo público social es integrar una pluralidad de intereses, la defensa de la autonomía de las organizaciones, presencia social, nueva relación con organizaciones sociales, llegando hasta los nuevos estatutos en la administración pública, reestructurada y reformada en base a la vida social.

Mientras tanto y debido a la crisis de la sociedad moderna, el Estado y el mercado son preceptos establecidos que cumplen una misión con la sociedad; estamos ante una modernización e internacionalización del capitalismo liberal (ahora llamado enfoque globalizador) dentro del cual, está inmersa la relación Estado - sociedad, en base a sus vínculos con el mercado. La sociedad es a su vez más incremental y demandante en la satisfacción de necesidades y exige la eliminación de distorsiones y desequilibrios (Estado, gobierno y administración pública).

---

<sup>18</sup> Considerando a lo público no solamente como un espacio específicamente determinado a lo estatal y la acción de gobierno, dentro de esta nueva etapa y mediante la incorporación de lo social al ámbito público, se llegan a concretar nuevas relaciones, donde la jerarquización de lo público social y lo público gubernamental, permite acercarnos más a cumplir de mejor manera las atribuciones del Estado.

<sup>19</sup> Entendiendo lo público gubernamental como el cuerpo de instituciones oficiales que llevan acabo la dotación de insumos mínimos de bienestar para la sociedad; considerando lo públicos social un espacio sin leyes ni reglamentos, donde las instituciones de carácter social, a través de su diseño organizacional, flexible, permite la negociación y discusión, agrupando los intereses que forman el conjunto social.

El mercado genera competencia, pero también desigualdad, toda persona que requiere de un servicio, pretende que sea eficaz y eficiente para un mayor beneficio: la democracia genera igualdad, pero también la preservación y protección de lo individual, como valor de la sociedad, lo interesante es comprobar hasta qué punto el mercado puede garantizar la preservación y protección de lo individual por medio de la competitividad

La integración de la competitividad = desigualdad (mercado) con la defensa y preservación de lo individual en la vida social (democracia) podría traer consigo la integración plena del interés individual e interés general y satisfacer deseos y preferencias. Además no podemos negar que es el Estado el encargado de generar las reglas y normas que dan cuerpo al mercado como institución social, mientras éste, agrupa a ciudadanos, organizaciones y empresarios para complementar el ciclo económico y es un lugar donde confluyen tanto públicos como privados (incluido el Estado).

"El Estado, por tanto, es la institución responsable de salvaguardar que el mercado sea un ámbito de negociación, transacciones y de movimientos, para que la sociedad obtenga de él los elementos indispensables de su reproducción." <sup>20</sup>

La realidad que comenzamos a vivir no es una mera coincidencia o simplemente el cumplimiento de un ciclo, debemos concientizar las nuevas tendencias contemporáneas, no como caracterizaciones desligadas de la realidad actual.

No existe una sociedad inmóvil e inactiva y sobre de esta función, no podemos negar que existe una dinámica política, económica y social; la dinámica política corresponde al Estado, como institución máxima en la organización y conformación de intereses, dar cauce a las distintas disfuncionalidades que se presentan para la conservación y desarrollo de la sociedad; ayudado por el gobierno y la administración pública, se pretenden crear condiciones que coadyuven a una máxima eficiencia económica (por medio del mercado) y social (a través de la incorporación de lo público social, como eje alternativo a la gestión pública, en pro de la eficiencia del bienestar social y el orden público).

---

<sup>20</sup> UVALLE Berrones, Ricardo. Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea. IAPEM - UAEM 1997 p. 46

Por ello es importante considerar las atribuciones del Estado, siempre en consideración a la sociedad misma, la cual es la que exige la participación de las instituciones estatales (gobierno y administración pública, además de las organizaciones sociales alternas) para lograr el bien común, en base a la dinámica existente, que será el referente por el cual el Estado ampliará sus vínculos, pero ya no como un eje hegemónico, ni autoritario, sino a través de una concepción abierta al diálogo, la variedad en las soluciones y caminos enriquece más el valor de las soluciones.

Un Estado protagónico desgasta sobremanera la base estructural de la sociedad, la poca interacción y las decisiones de élite, son un foco de ilegítimo y de menor credibilidad hacia la gestión de gobierno y la administración pública, por eso la parte esencial e importante es la necesidad actual de una mayor apertura respecto a los parámetros establecidos en lo público social y lo público gubernamental, en las decisiones políticas y administrativas.

# CAPÍTULO I I

## Transición del Estado mexicano y redefinición de las atribuciones estatales.

" El Término Reforma de Estado se utiliza para describir un sinnúmero de transformaciones, que en cada país, adquieren modalidades distintas y responden a causas diversas. Varias de esas son comunes y se derivan de las modificaciones de la economía internacional, así como de los sistemas políticos del mundo, otras son internas y responden a la dinámica propia de la evolución de la nación. "

Jesús Reyes Heróles

### 2.1 Contextualización Latinoamericana

Las tendencias actuales del sistema internacional (económico, político y social), y la ubicación de América Latina, como una de las principales regiones sobre las cuales se puede establecer un mercado en evolución, son los factores esenciales para determinar la importancia y relevancia de sus relaciones.

El orden internacional presenta varios acontecimientos que han introducido cambios significativos en las relaciones internacionales, además de otras tendencias preexistentes que han influido de manera sobresaliente en la economía mundial.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> El fin de la guerra fría, el cambio espectacular de la Unión Soviética, así como la consolidación del paradigma democrático, como un valor aceptado a escala internacional, una mayor atención a los problemas de Derechos Humanos. FERRER, Aldo. "América Latina y el Orden Mundial" en *Investigación Económica* # 202 Diciembre 1992 p. 50

De igual forma se han generalizado los criterios de mercado, el replanteamiento de la atribución del Estado, la vinculación más estrecha al sistema internacional, sin olvidar el surgimiento de acuerdos regionales que fortalecen la idea de bloques económicos. que estos procesos de integración, enriquecen las relaciones económicas de los países.

No podemos olvidar que la región de latinoamérica fue un escalón importante en la economía de guerra, ya que todos los países involucrados de manera directa, giraban sus esfuerzos para la producción, confección y perfeccionamiento de utensilios de guerra, y por así llamarles, las economías periféricas (donde podemos introducir a América Latina) eran las encargadas de proporcionar los insumos indispensables para la población de dichos países, por lo tanto el auge de estas regiones fue efímero y solamente duró un pequeño lapso, en una vida larga y llena de desequilibrios.

Este sustento a manera de espejismo prolongó los problemas experimentados, provocando una concentración exagerada del ingreso (solamente en sectores privilegiados, lo cual desfasó el crecimiento nacional y contribuyó al surgimiento de desigualdades en varios sectores) que llevaron a la subsistencia de pobreza crítica y marginalidad de sectores fundamentales.

"Se señaló que la intervención del Estado, que tuvo éxitos importantes en inducir el cambio técnico y en promover desarrollos significativos en el área industrial, adoleció de serias debilidades. Por ejemplo la tendencia crónica al desequilibrio presupuestario, al déficit, estímulo al desequilibrio macroeconómico y la inflación. A partir de aquí se generó una dinámica de desequilibrios que llevaron a presiones inflacionarias, a la tentativa de frenarlas con controles de precios e intervenciones en los mercados cambiarios, que en definitiva no resolvieron los problemas " 22

Hay que señalar que la intervención estatal generó una presencia pública importante, pero no supo definir los caminos para satisfacer las demandas de transformación social, sin dejar de lado el dispendio y desvío de fondos en el sector público; pero sobre todo no se lograron las adecuaciones internas que dieran dinámica y contribuyeran a la integración del comercio internacional. Esto se manifestó en un crecimiento excesivo de créditos

---

<sup>15</sup> *Ibid* p. 54

internacionales, esta imprudencia en la política de endeudamiento llevó una ola de presiones de organismos financieros internacionales.

En apariencia la región se enfrentaba a un desarrollo constante, pero el gran interés en los centros económicos del poder mundial, de incorporarla al sistema capitalista, originó un crecimiento impulsado desde afuera, que no cambiaría en nada la estructura económica forjada en años, estableciéndose un crecimiento insuficiente y desequilibrado, donde los mayores beneficios caían en los países más desarrollados, que condicionaban y regulaban el avance y la evolución de los países subdesarrollados.

Actualmente se están buscando nuevas formas de acercamiento para el crecimiento económico; es muy amplio el debate en cuanto a los requerimientos y lineamientos que deben seguir los países latinoamericanos para lograr un nivel, si no favorable, estable en sus condiciones de vida. Sin embargo, existen variables que deben tratarse con mucho cuidado, entre ellos la eficacia en la gestión gubernamental, para un mejor desempeño en el sistema internacional.

El problema fundamental es llegar a complementar y cohesionar el proceso de integración de actores sociales, esta vinculación trae consigo mayores expectativas de legitimidad en acciones estatales, generando y haciendo viable el desarrollo de las capacidades y aptitudes sociales, asimilando igualmente el desarrollo científico y tecnológico.

América Latina debe tener claro que se encuentra ante un fenómeno de globalización de las relaciones internacionales, ningún país puede vivir aislado, pues ésto sería poner en riesgo los programas de cooperación y ayuda técnica y crediticia, que pudieran eliminar cierto crecimiento regional. El desarrollo tiene que ser transformador, pero sobre todo, que deje de ser superficial a la hora de su cuestionamiento, que nazca del interior de las fuerzas de los países y adecue o reafirme las estructuras interiores.

Ahora y en base a esta apertura internacional, se mencionan métodos de gestión y administración, se introduce al mercado como eje primordial económico, se exalta la apertura como prerequisite para acceder a un mayor beneficio y principalmente se habla del replanteamiento de las atribuciones del Estado, como base y fundamento para renovar

el sistema latinoamericano e integrarlo plenamente a la tendencia económica, social y cultural del sistema internacional.

"América Latina se ubica en un mundo que ha cambiado profundamente, donde subsisten viejas tendencias y en donde los nuevos paradigmas tecnológicos y de política económica, plantean el desarrollo en otros términos. Si se asumen las características del desarrollo contemporáneo, es posible en el nuevo escenario, realizar políticas eficaces, que permitan elevar la calidad de la vida, proteger el medio ambiente, es decir, alcanzar el desarrollo sustentable " <sup>23</sup>

En México durante el periodo de 1976-1982, el país entra en una trayectoria amplia de crisis, ya que en los últimos años el sustento para este tipo de crecimiento comenzó a deteriorarse, los conflictos políticos comenzaron a surgir, era necesario replantear la política económica y cubrir las deficiencias, como el lento crecimiento y en especial el estrangulamiento externo, sin dejar de lado que las relaciones del sector público y el sector privado iban en un deterioro excesivo.

Las transformaciones en la vida social y política, concluían que el desgaste paulatino de los mecanismos estatales tradicionales de relación y control social, necesitaban de nuevas alternativas; los empresarios mantenían una influencia política y económica sobre ciertos sectores y oponían resistencia a ciertas políticas estatales, además cuestionaban la presencia del Estado en distintas esferas de la vida nacional.

## **2.2 Miguel De la Madrid Hurtado 1982 - 1988, transición a la globalización.**

A mediados de 1982 la situación del país era insostenible, el contexto internacional agobiaba la gestión nacional, la deuda externa era una bomba a punto de explotar, las tasa de interés internacionales subían rápidamente, mientras la fuente primaria de la economía mexicana (el petróleo) bajaba su eficiencia debido a la situación internacional, agravando los desequilibrios internos, contribuyendo a la aceleración de la inflación, fuga de capitales y el caos en los mercados de divisas y financieros.

---

<sup>23</sup> *Ibid* p. 59

De la Madrid asume la presidencia en diciembre de 1982 y la política económica estaba plenamente definida, el objetivo a corto plazo era restablecer la estabilidad financiera y controlar la inflación, el análisis de la crisis era un consenso, déficit fiscal, inadecuada política cambiaria y la fuga de capitales, además de factores estructurales como la estrategia de desarrollo y un gran activismo económico por parte del Estado (superar el Estado autoritario, que era quien propiciaba un excesivo gasto).

La situación no era fácil, ya que el gobierno entrante tendría la labor de superar la crisis, de inicio heredaría su primera imposición externa con la banca y avalada por el Fondo Monetario Internacional (FMI); los índices económicos a finales de 1982 generaban desconfianza e incertidumbre internacional, de ahí la necesidad de suscribir la Carta de Intención, entre el gobierno y el FMI en noviembre del mismo año, donde se vislumbraba de lleno el establecimiento de un modelo globalizador.

Este periodo presidencial se caracterizó primordialmente por la aplicación de programas económicos, para tratar de asimilar los lineamientos establecidos en el sistema internacional, su implementación trataba de superar la crisis existente.

"En resumen, dicha carta se proponen los siguientes lineamientos, con base en lo que México deberá de ajustar su economía:

Mejorar las finanzas públicas del Estado mexicano mediante:

Reducir el déficit público en relación con el PIB de un 16.5% en 1982 a 8.5% en 1983 y a un 5.5% en 1984

Revisar precios deficitarios y servicios que presta el Estado

Combatir la evasión fiscal

Racionalizar el gasto público

Reducir los subsidios

Alentar al ahorro con tasas de interés atractivas y fomentar el mercado de valores

Flexibilización de la política de precios

Flexibilización del control de cambios

Apertura a las mercancías del exterior y eliminación del proteccionismo de la industria " 24

---

<sup>24</sup> ORTIZ Wadgyamar, Arturo. Política Económica de México 1982 - 1994 Los Sexenios Neoliberales. 3ª edición 1995 Editorial Nuestro Tiempo. p. 95

### 2.2.1 Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE).

Firmado el 9 de diciembre de 1982, se expresa lo ya analizado por el FMI, indicando las dificultades de la economía mexicana, planteando de inicio la contención de la demanda, recortes al gasto corriente y a la inversión pública, liberalización de precios y tarifas de servicios públicos, restricción de la eliminación monetaria e incremento de tasas de intereses.

Además de la protección a la oferta, devaluación monetaria, aumentando competitividad de las exportaciones, renegociación de la deuda externa pública y privada, reactivación gradual de mecanismos de mercado, contención salarial.

Dos eran los objetivos básicos (prioridades macroeconómicas); bajar la inflación y equilibrar las cuentas con el exterior (pago de deuda externa), así como recuperar el crecimiento económico. El PIRE pone a la economía nacional en la senda de los cambios estructurales promovidos por organismos financieros internacionales, refuncionalización de la deuda externa, eliminando subsidios a bienes y servicios, saneamiento de finanzas públicas, redefinición del papel del Estado en la economía, desregulación, desincorporación, flexibilización de la regulación de inversión extranjera.

Entre 1983 y 1986 el Estado mexicano no pudo cumplir con los lineamientos acordados por el FMI, el déficit del sector público seguía en aumento a pesar del incremento en las tarifas de impuestos, la venta de paraestatales, recorte de personal burocrático, no se pudieron sanear las finanzas, todas estas medidas eran estériles ante los grandes intereses que generaba la deuda externa e interna del país, abarcando una gran parte del presupuesto de Egresos de la Federación.

Todo esto, considerando que no se pudieron atenuar las presiones sociales que se derivaban de un aumento del desempleo, pérdida del poder adquisitivo, inconformidad social y el aumento de la pobreza.

## 2.2.2 Pacto de Alianza y Crecimiento (PAC).

1986 fue testigo del fracaso globalizador de reordenación, los problemas económicos que se escondieron dieron a luz nuevamente, así como los conflictos políticos y sociales.

Mediante esta nueva línea en la política económica, el gobierno se propone restaurar el crecimiento con estabilidad, recurrir más al respaldo externo, así como sujetarlo estrictamente a los precios del petróleo, tasas moderadas de crecimiento, ajustes a precios y tarifas del sector público, reducción del gasto público, aumento de impuestos, combate a la evasión fiscal, sin olvidar la ola de desincorporaciones que vislumbraba el retro del Estado en la economía mexicana.

No existía nada nuevo en la política económica nacional, la inserción al mercado mundial exigía una irrestricta obediencia a las medidas propuestas por organismos financieros internacionales, los consejos globalizadores tenían que ser aplicados para resurgir como economía, algunos lo llamaron el nuevo ciclo económico de México, otros simplemente la política globalizadora obligatoria.

El PAC trajo consecuencias fatales a la economía, la política monetaria se basó en el pago de altas tasas de interés, acelerando enormemente el proceso inflacionario, encareciendo los créditos, desincentivando la innovación y retroalimentación del aparato productivo nacional. La introducción bursátil en el sistema financiero mexicano fue muy cuestionada en ese plan, ya que el mismo gobierno concedió permisos de operación a casas de bolsa las cuales a base de publicidad con trasfondo, atraían ahorros, que en su mayoría consistía en capital fresco y nuevo en el sistema financiero, proveniente de medianos y pequeños ahorradores que invertían su capital en acciones. Este boom de la bolsa fue sólo un oasis de los dueños de casas de bolsa para después, por medio de mecanismos financieros, inyectar incertidumbre y quebrar de manera fugaz, pero con una ganancia plena en sus bolsillos.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Solamente hay que recordar que los Organismos Financieros Internacionales (FMI y Banco Mundial) y planes como el Baker, tenían la política monetaria y la expansión bursátil como elementos indispensables y básicos en el crecimiento económico de los países endeudados, pero en México no cubrieron las necesidades requeridas

La ruina de la Bolsa Mexicana de Valores creó desconfianza e incertidumbre en todo el sector financiero nacional, la fuga de capitales no se hizo esperar, la demanda de dólares aumentaba y disminuían las reservas del Banco de México, provocando la devaluación, que aunado a la especulación en el mercado financiero, inflación en el índice de precios, teníamos nuevamente un crecimiento cero.

### 2.2.3 Pacto de Solidaridad Económica (PSE); el último y más severo ajuste.

Tal vez sea repetitivo, pero no existen otras circunstancias que permitan describir plenamente la situación del país, otra vez falló la estrategia, la economía seguía cayendo más de lo esperado, el pacto estabilizador anterior sólo dejó desórdenes y desequilibrios económicos, una hiperinflación manejada con pinzas, devaluaciones, desconfianza, fuga de capitales, en pocas palabras, la crisis tenía nuevamente una crisis.

Firmado en diciembre de 1987 el PSE, como dice Arturo Ortiz Wadgyrmar:

"El propósito central del Pacto de Solidaridad Económica es detener esta carrera desatada de precios, armonizar los intereses de los grupos a través de la concertación y hacer un esfuerzo por coordinarlos. La estrategia del pacto ataca por dos frentes: primero con una correccionalidad de las cuentas de gobierno y, segundo, armonizar los aumentos de precios y salarios para abatir la inercia inflacionaria " <sup>26</sup>

El objetivo del gobierno ahora, era apoyarse en la sociedad organizada <sup>27</sup> para hacer frente a la inflación, sin provocar mayores daños a la economía, ni a los estratos medios y bajos de la población.

---

<sup>26</sup> ORTIZ Wadgyrmar, Arturo. Política Económica de México 1982 - 1995 Los Sexenios Neoliberales. 3ª edición Editorial Nuestro Tiempo 1995 p. 93

<sup>27</sup> Desde este momento la sociedad comienza a jugar un papel determinante para la exigencia en las decisiones y acciones de gobierno, los desastres naturales ocurridos en el sexenio (terremoto de 1985, sequías, inundaciones, el Huracán Gilberto) fueron los detonantes para que la dinámica social mexicana tuviera nuevos rumbos y la sociedad se organizara de tal manera que creara formas alternativas para exigir o proponer ciertas líneas de acción para un beneficio general, es decir, mayor participación en la gestión gubernamental. No porque anteriormente no lo haya hecho, sino que el surgimiento de organizaciones sociales, hacen tener una nueva visión del conflicto social y de la relación Estado - sociedad.

" Reducción del gasto público, suprimiendo subsidios injustificados desde el punto de vista económico y continuando con la racionalización de las estructuras administrativas. Al lado de estas medidas y como un complemento necesario, el gobierno se comprometió a imprimir mayor energía a la tarea del redimensionamiento estatal, al cambio estructural en el gasto público con el objeto de convertirlo en elemento de estabilidad macroeconómica y en palanca de desarrollo, y a los programas de productividad y reflotamiento financiero de las empresas públicas que permanecerían en manos del Estado. " <sup>26</sup>

Un distintivo para este pacto, es que fue firmado conjuntamente con el gobierno, los representantes de los trabajadores, el sector agrícola y empresarial, lo que en apariencia dotaba de mayor credibilidad y legitimidad al pacto, pero las medidas concretadas eran de un costo social irreparable. Consistían en afectar en mayor grado a los salarios, si bien se incrementó el salario mínimo, el promedio de aumento de servicios fluctuó en un 80%, reduciendo aún más el poder adquisitivo del trabajador.

Por eso se dice que solo fue un pacto a nivel de cúpulas empresariales y sindicales, las cuales lograron contener salarios y aumentar precios, creando un colchón bastante amplio para la congelación de precios en 1988.

El verdadero significado fue congelar artificialmente las variables macroeconómicas, descargando el peso del ajuste solamente por el salario; aunque por razones electorales se trataba de dar a toda costa la impresión exitosa del régimen de controlar la inflación.

### 2.3 Aspectos Sexenales Relevantes.

Ante la aparente recuperación en los índices económicos nacionales, los diversos sectores todavía no asimilaban dicho concepto, el deterioro en el gasto social y la escasez de recursos modificaban las concepciones gubernamentales.

---

<sup>26</sup> CUEVAS Ahumada, Víctor M. México, Revolución de las políticas de Estabilización UAM-Azcapotzalco 1ª edición 1993 p 192

Mientras el Estado posrevolucionario se mantenía ante un bagaje constitucional de derechos sociales, de políticas y programas sociales, con pretensión expansiva, además de la creación de instituciones de bienestar, con criterios estrechos y clientelares, la política social se quedó más como un proyecto que como una realización.

El pacto corporativo y la estabilidad política tuvieron un alto costo y despilfarro de los bienes sociales, así como una distribución restringida de los recursos, junto al crecimiento excesivo del Estado, pero no hubo homogeneidad para asimilar la dinámica y transición de la sociedad, ocasionando una disfuncionalidad en el aparato administrativo gubernamental.

La crisis del Estado autoritario imperante en México no es una reformulación de conceptos del intervencionismo estatal, sino un problema social; la crisis fiscal y las llamadas políticas estabilizadoras gubernamentales, los ajustes a las finanzas públicas y el límite del gasto social, así como la reestructuración económica, trajeron el nuevo eje de intervención en el sector social, que era ya considerado un Estado globalizador.

También fue llamado Estado subsidiario y selectivo, donde la práctica de gobierno tenía una gran influencia de la política económica, racionalidad técnica, subordinación de la política social, además de tener una política gubernamental con compromisos externos a los sociales, prueba de ello es que en este sexenio se congeló el gasto social.

El efecto de la crisis no fue uniforme, las medidas adoptadas para controlar la inflación, no pudieron repuntar sobre la desigualdad social, sino que lo agudizaron. La política salarial restrictiva convenida por los organismos internacionales y como una medida estructural afectó principalmente a los sectores medianos y pobres en cuanto a la redistribución del ingreso, deteriorando el sector social y relegando a nuevos términos el bienestar social.

La política de desarrollo prevaleciente, tenía como objetivo la acumulación y después las metas y políticas distributivas, esto aumentó la capacidad productiva, pero no atenúo el grado de desigualdad y desempleo, aumentando el comercio informal y empeorando las condiciones de zonas marginadas, que cada vez eran más. La desigualdad económica y social produjo una reducción en los gastos sociales (vivienda, educación y salud).

El Estado subsidiario y selectivo tenía la idea y convicción de ampliar la incidencia del mercado en la economía, mediante el intercambio equivalente, asegurando igualdad de oportunidades, reestructurando programas tradicionales económicos de operación y concepción, retirando oficialmente el apoyo financiero gubernamental.

Para el tema de gestión gubernamental, se aplicó al pie de la letra lo declarado por las autoridades financieras internacionales y consideraron al Estado mexicano con grandes dimensiones para su administración, de ahí que uno de los objetivos primordiales era revertir el crecimiento desbordado del Estado, que había originado un déficit en las finanzas públicas y un desequilibrio en el sector financiero

Su papel era únicamente como regulador y complementario en diversos sectores de la economía, pero no como sustituto del mercado, buscaba fortalecer los gobiernos locales mediante la desconcentración y descentralización de ciertas funciones, además de disminuir el papel del sector paraestatal, considerado como una carga para el gobierno, para tal efecto en diciembre de 1982 reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con cambios a fondo del aparato administrativo, revocando la nacionalización de la Banca, creando Sociedades Nacionales de Crédito y la simplificación de algunos procesos.

Aunque no se manifestó de manera abierta, podemos considerar esta etapa del Estado mexicano como una nueva visión de las atribuciones y objetivos del mismo: a pesar de que el Estado autoritario tenía una base constitucional amplia, los programas y políticas sociales no consolidaron sus funciones, ni mucho menos garantizaron la provisión de bienes de seguridad social.

El deterioro social era muy grande, la dinámica social era imposible detenerla, por tanto, los programas sociales de intervención estatal no cumplieron con las expectativas proyectadas y no se incorporó a la mayoría de las masas a los benefactores sociales

Todo esto trajo consigo una serie de deficiencias estructurales en México, déficit en las finanzas públicas, desequilibrio externo e interno, deterioro en cumplir con las funciones básicas del Estado hacia la sociedad, además de que la gestión pública era seriamente cuestionada por la falta de eficacia y eficiencia para cumplir sus fines.

Tales circunstancias originaron la ruptura del paradigma de Estado aplicado en México, dando paso a una visión estatal, mediante la cual la intervención era restringida, sólo se privilegiaba al mercado, manteniendo además una restrictiva política social e implementando la apertura comercial, para allegarse de recursos frescos, pero que en realidad no podían erradicar firmemente la desigualdad social.

Ante esto, hay que recordar que la reforma política fue muy limitada, no supo el gobierno encontrar la fórmula necesaria para garantizar la vida democrática, el partido único tenía problemas para dominar el territorio electoral; los partidos de oposición lograron paso a paso escalar en el contexto de la arena política. Aunque intentó regular de manera más estricta los comicios electorales (interponiendo a la Secretaría de Gobernación, como eje fundamental en la Comisión Federal Electoral, un representante de cada una de las Cámaras y un representante por cada partido político) el control era aún detentado por la cúpula gubernamental.

#### **2.4 Transición sin fronteras: La Globalización.**

Al iniciarse 1988 resulta evidente que la economía mexicana no ha podido recuperar la tendencia de crecimiento que había observado desde antes de 1981, el país no podía contrarrestar la inestabilidad creciente, la única opción era expresar la transición a un nuevo modelo de desarrollo, esta decisión fue tomada debido a la escasez de recursos financieros externos, además que en esta etapa de transición, la economía nacional debía superar el proteccionismo y dejar de ser una nación aislada, vincularse e integrarse al reordenamiento de las relaciones internacionales, que comenzaban a delinear nuevas formas productivas.

En el último medio siglo el crecimiento mexicano estuvo influido por el proceso de expansión de la intervención del Estado en la economía, ya que actuaba como impulsor del desarrollo nacional, pero el aumento de la deuda externa y los efectos multiplicadores del gasto público mermaron considerablemente los recursos nacionales, disminuyendo su capacidad productiva

La cruzada internacional impulsada por los centros económicos de poder para ajustar el tamaño del Estado, cobró fuerza en el ámbito nacional, además de la llamada

modernización del país vía inversión extranjera y acelerando la transición. Lo que no se ha asimilado aún es que el proceso alteró el complejo cúmulo de interrelaciones en México y fue un proceso muy doloroso en todos los sectores (político, económico y social).

"El reordenamiento de la economía y el intento para lograr una reinserción dinámica en la economía internacional, ha sido utilizado en su discurso político el argumento de devolver competitividad a nuestra economía, hacernos más competitivos, modernizarnos reestructurándonos. Sin embargo, se ha olvidado en este discurso la parte más difícil: un proceso de esa naturaleza implica sacrificios enormes y pérdidas en los niveles de bienestar con cargas sumamente desiguales " <sup>29</sup>

Mientras el Estado se redimensionaba, reducían el gasto social para apoyar el pago de intereses de la deuda externa que cada vez era mayor, sacrificando la dinámica productiva nacional y la exportación de productos.

Aunado al problema económico y la inserción internacional, México encuentra graves problemas sociales, los conflictos y demandas de la población iban en aumento, la desigualdad generada por las políticas estabilizadoras, originó disfuncionalidad en el gobierno, restando credibilidad en sus acciones y por lo tanto, la falta de legitimidad para su gestión.

## 2.5 La inserción al mundo globalizado.

Simultáneamente a los acontecimientos nacionales, la economía internacional revolucionaba su pensamiento, diferenciando sus formas de acción y ejecución, esta nueva idea globalizadora pretende concentrar un solo mercado comercial y financiero, buscando el reordenamiento estructural, tanto económico y social.

El FMI pretende un equilibrio estable, la plena utilización de los recursos productivos, así como la óptima asignación de recursos, buscando la supuesta maximización del dividendo

---

<sup>29</sup> RUIZ Durán, Clemente. "La Transición hacia un Nuevo Modelo de Desarrollo" en *Revista Investigación Económica* # 183 enero-marzo 1988 p.131

social <sup>30</sup> intenta la liberalización económica, la operación espontánea del mercado, dejar de lado el intervencionismo estatal y que el poder del mercado incida en las variables mercantiles.

Los programas de ajuste y estabilización económica apoyan los intereses de las grandes potencias y su dirección va en el sentido del modelo capitalista, que en la mayoría de las ocasiones olvida el consenso social, pero no lo deja fuera de su visión, sino trata de aliviarlo, aunque intenta una influencia mínima, de manera que los conflictos sociales no afecten las acciones a seguir.

La esencia del ajuste no es otra cosa que la apertura económica hacia el exterior, libre circulación de mercancías y capitales, libertad cambiaria, adelgazar el gasto público y el papel regulador del Estado hacia la economía; el objetivo es que la economía mundial sea regulada por las grandes corporaciones, a través de planes estructurales a largo plazo, recuperando la posición hegemónica y la reestructuración global de los sectores dominantes.

Considerar un cambio en la política económica y reformar la estructura productiva del país, reasignar funciones en los órganos gubernamentales, de ahí que el Estado inicia una nueva misión

Cuando se habla de una intervención estatal en la economía, no se puede dejar de juzgar su eficiencia de acción y ejecución, la interacción del Estado - economía es indagar el impacto diferencial de la política en los estratos sociales y su ingerencia en el sector privado, además de evaluar su eficiencia terminar en dichas políticas y el beneficio al crecimiento y desarrollo de la nación.

Este tipo de programas globalizadores operan en periodos relativamente cortos, pero inician cambios en periodos largos, privilegiando la regulación oligopólica, la apertura

---

<sup>30</sup>Es solamente una suposición, ya que está comprobado que los programas propuestos por el FMI, dañan en mayor medida a los estratos sociales bajos y sacrifican de manera muy alta el salario del

económica (comercial y financiera) elevando la tasa de plusvalía

El beneficio es para el capital extranjero y redundando en poco al capital nacional, la oligarquía financiera provoca la especulación y la contracción de inversión productiva, los programas anti inflacionarios y de estabilización, debilitan la fuerza económica y política de la clase obrera.

La importancia de aplicar dichos lineamientos depende de los diversos sectores sociales que coadyuvan a su funcionamiento; es importante identificar el impacto económico en las clases y estratos sociales, favorecidos y afectados, después, aplicando medidas a los diversos sectores sociales según sus intereses y objetivos globales.

Uno de los principales interesados en el modelo es el capital extranjero, ya que sus principios aluden a una apertura exterior, crecimiento de importaciones e incremento de endeudamiento externo; la industrialización regional constituye otro interés especial, ya que reprime la intención nacional para el crecimiento y desarrollo.

Sin embargo, este proyecto globalizador excluye a los sectores sociales bajos, quienes no invierten en la bolsa, que no llegan a tener cuentas bancarias, pero son aquellas que resienten en mayor medida las acciones ajuste, la inflación reduce el poder adquisitivo y demerita el nivel de vida.

El impacto de los programas globalizadores implementados por el FMI tienen una repercusión mundial, el crédito externo se ha convertido en el hundimiento de países en desarrollo, por tanto, el apoyo económico supedita a la nación a la aplicación de medidas de ajuste, beneficiando solamente a los capitales externos, haciendo más profunda la volatilidad financiera, acelerando la contracción económica que influye en el alza de precios.

---

trabajador.

## 2.6 Carlos Salinas de Gortari 1988 - 1994.

La economía mexicana sigue afectada por varios desequilibrios que al retroalimentarse mantienen postrados a la producción y al empleo, el proceso no concluido de modernización institucional y de la planta productiva, mediante la cual se pretende insertar a la economía a la dinámica internacional; ya después de varios lustros, es la falta de liquidez la que no puede solventar los vencimientos de deuda externa; finalmente la gran influencia es de orden social, reflejándose en la creciente desigualdad en la distribución de la riqueza.

"La modernización de México está profundamente vinculada a procesos mundiales equivalentes que delimitan, condicionan y reorientan por efecto la internacionalización de la vida económica y social. La reestructuración mexicana se produce en el contexto de una profunda crisis social que concluyó por abarcar al propio estado y su sistema político, acelerando el agotamiento de sus instituciones, que desde fines de los sesentas había comenzado a chocar contra los requerimientos de la acumulación capitalista " <sup>31</sup>

Después de un sexenio de estancamiento económico, así como de altos niveles de inflación, al igual que la implantación de políticas de ajuste, se abrió una nueva fase entre la economía nacional e internacional

Esta decisión propició la devastación de las condiciones de la sociedad en general, además de cobrar expresión política en el rechazo abierto mediante el voto popular, al PRI y su candidato presidencial en las elecciones federales en julio de 1988; la nueva gestión gubernamental a cargo de Carlos Salinas de Gortari, venía plagado con tintes de ilegitimidad, ya que el supuesto fraude electoral, no permitió una transición de poderes pacífica y con la participación de la mayoría de la sociedad.

---

<sup>31</sup> RIVERA Ríos, Miguel A. "El Desarrollo de la Reestructuración Capitalista en México 1983-1991" en *Revista Investigación Económica* # 200 abril-junio 1992 p. 9

El gobierno ya había trazado un plan económico y social a largo plazo y se dio a la tarea de buscar condiciones para permanecer en el poder, construyendo una salida política, que hasta ese momento, parecía apuntar hacia un bipartidismo regional y que le permitiera a toda costa recuperar la mayoría necesaria para efectuar cambios constitucionales en el Congreso de la Unión. De igual forma respondía en forma represiva y autoritaria contra los movimientos sociales que cuestionaban su política económica, centrándose en organizaciones sindicales, asegurando el ya desgastado esquema corporativista.

La política económica mexicana estaba basada en pactos entre el gobierno y los grandes grupos monopólicos nacionales y extranjeros, logrando integrar perfectamente al grupo dominante, arrastrando al resto de los actores sociales, como piezas subordinadas al diseño del programa globalizador.

En su discurso de toma de posesión en diciembre de 1988 y después corroborado en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1989 - 1994 reafirma la idea de aplicar en su concepto de gestión gubernamental un plan globalizador; su primer objetivo era la búsqueda de un nuevo pacto social y como eje económico fundamental, el recuperar el crecimiento con estabilidad de precios.

Su primera tarea era la legitimación por medio de políticas populares, que atenuaran en algo el descontento social, debido a la incertidumbre de su elección, pero la política globalizadora ha ido ganando mayores espacios en decisiones de gobierno.

El PND detallaba cuatro ejes fundamentales: el reto económico, la justicia, la democracia y la soberanía; en lo económico se buscaba abatir la inflación con recuperación de un crecimiento sostenido, dejando en claro la necesidad de incentivar a la inversión privada como motor de la economía nacional, siguiendo las exportaciones no petroleras, inversión pública en infraestructura y la expansión del mercado interno.

Además se proponía la determinación de las tasas impositivas, precios y tarifas, que será compatible con la evolución salarial, precios y tipo de cambio; ampliación de las bases tributarias de los distintos impuestos y del número de contribuyentes con menores tasas impositivas, además declaraba la libertad del mercado, dejar a las fuerzas del mercado la

distribución de la riqueza socialmente producida, establecer un estado mínimo en términos de participación en la economía.

En diciembre de 1988 se da a conocer el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (PECE), que planteaba:

" Ajuste diario de un peso en el tipo de cambio a partir de enero y hasta junio de 1989.

- Aumento de los precios de los productos y servicios del sector público, sin incluir los que tienen un mayor impacto inflacionario, como la gasolina y otros derivados del petróleo.
- Modificar la estructura de aranceles a la importación para racionalizar la apertura comercial.
- Impulsar la actividad agropecuaria mediante estímulos regionales y la revisión de los precios de garantía para el ciclo otoño - invierno.
- Revisión de precios privados, para que presenten rezagos externos
- Eliminación de medidas de regulación a los particulares en trámite de inversión
- Renegociación de la deuda reducir el peso de esta " <sup>32</sup>

Las líneas eran claras, la transición trajo solamente el apuntalamiento del plan globalizador, nuevamente tomar en cuenta el Plan Baker y solicitar el financiamiento externo para supuestamente crecer y pagar, además que no se pueden erradicar los ajustes propuestos por el FMI.

El PECE que arrancaba en enero de 1989 con la nueva administración, consideraba como su propósito fundamental superar en definitiva la crisis y para ello, era necesario avanzar en tres rubros: a) Consolidar el esfuerzo antiinflacionario, pasando de la represión a la estabilidad real; b) Recuperar el crecimiento sin crear nuevos desordenes macroeconómicos; c) Sentar las bases para que el crecimiento sea vehículo efectivo de bienestar.

---

<sup>32</sup> *Ibid* p. 110

## 2.6.1 Los Resultados de la constante globalizadora.

La situación del país es preocupante, pasan los años, llegan gobernantes e implementan programas de reajuste y pretenden organizar nuestra economía, nuestra integración a la economía mundial, lo que nos ha dejado en una situación muy grave, el desequilibrio interno se recrudece, mientras que el externo nos devora irremediabilmente, las presiones internacionales trastocan el aparato productivo nacional, los compromisos financieros terminan con la poca riqueza explotada que genera la nación, no existe futuro, simplemente nunca se ha salido de la crisis.

Las políticas que auguran estabilidad y crecimiento, benefician solamente a las grandes cúpulas y a los oligopolios, pero sacrificando a la sociedad misma, reduciendo su poder adquisitivo, el empleo y la estabilidad doméstica; la sociedad ha sido engañada con un espejismo de ingresar al primer mundo, a través de la apertura comercial, la desregulación financiera, así como la privatización de empresas públicas.<sup>33</sup>

La crisis existente es solamente la continuación de 1982, los mecanismos globalizadores hundieron a México en su peor situación, el rezago productivo - industrial, la recesión económica y el deterioro de los niveles de vida, constituyen los efectos internos del fracaso de la integración mundial, la deuda externa es un logro del sistema, pues reprime la capacidad económica y aumenta la dependencia externa.

La acción gubernamental bajo los lineamientos globalizadores ha llevado a una consolidación en los cambios estructurales; por un lado la redefinición de espacios del mercado, de la fracción hegemónica del bloque en el poder, además del cambio global del papel del Estado en la acumulación del capital, mientras tanto el carácter y naturaleza de los procesos internacionales de integración a que fue sometida la economía nacional.

---

<sup>33</sup> La venta de empresas públicas no se tradujo en la modernización de aquellas que quedaron bajo tutela del Estado (PEMEX, CFE por mencionar algunas) no originó mayor capacidad crediticia, ni de inversión, dicho capital se recicló hacia el exterior, a través del crecimiento de importaciones y el tipo de cambio subvaluado, que afectaba en mayor medida a los sectores populares.

La reducción del tamaño estatal, trajo un efecto contradictorio a lo esperado, no se lograron superar los desequilibrios del sector público, pero sobre todo se descuidaron aspectos sociales, que marcaron una nueva pauta en la gestión gubernamental.

### 2.6.2 Aspectos Sexenales Relevantes.

Como recordamos la llegada de Carlos Salinas a la presidencia estuvo plagada de luchas internas constantes <sup>34</sup> además de una carrera llena de ilegitimidad, por falta de credibilidad y veracidad en la jornada electoral.

Es importante relacionar la modernización económica con la modernización democrática; garantizar el rumbo legal de las elecciones, es garantizar que la voluntad popular esta en auge y que la sociedad conoce sus obligaciones, pero no es así, el bloque de poder (interior) ha establecido un definido modus vivendi democrático, el gran capital nacional y extranjero se sientan en la mesa de decisiones y han logrado supeditar los intereses sociales, beneficiando a los grandes oligopolios, en una aparente democracia global.

Hacia el interior las cosas no son tan eficientes, existe un gran desempleo, cada vez más gente se incorpora a la pobreza extrema, y el gobierno a pesar de llegar con problemas de legitimidad, ha logrado mejorar sustancialmente su imagen pública, debido a una política publicitaria muy eficaz, en la región nacional e internacional, pero lo importante es reconocer que esta etapa presidencial, consensó y negoció más con los grandes capitales y en beneficio de ellos, que con la sociedad mexicana, lo cual en el extranjero se le reconoció la capacidad de dirigente, pero hacia el interior no pudo justificar su accionar.

Los valores democráticos (libertad política, igualdad, justicia social, nacionalismo) buscaban abrir e igualar la participación de los ciudadanos, procurar la integración y cohesión social, limitar las disparidades distributivas, avanzar en el establecimiento de estándares mínimos de bienestar accesibles a todos, equiparar en jerarquía derechos sociales, económicos y de propiedad.

---

<sup>34</sup> Hay que recordar que ciertos grupos corporativos no simpatizaban abiertamente con el candidato presidencial, incluso mediante las estadísticas se comprobó que la zona petrolífera por ejemplo, la había ganado la oposición.

La lógica democrática insiste en la participación e igualdad basados en la pluralidad, así como en la formación de cuadros consensuales, ya sea para definir las orientaciones de la sociedad o resolver controversias de intereses. El pensamiento democrático se adhiere al escrutinio abierto de las elecciones públicas y legítimas, como garantía del cumplimiento de la voluntad mayoritaria y antídoto de los excesos políticos.

Es decir, una base para lograr la democracia integral es el consenso y negociación en todos los aspectos de interés general, sin embargo, los valores primordiales por el mercado (eficiencia, competitividad, desregulación) siguen otros rumbos; alcanzar el funcionamiento libre de mercados y transformar el Estado en un espectador de la vida económica es la garantía y construcción del plan globalizador, admitiendo las desigualdades distributivas como un punto esencial del mercado.

El viejo discurso corporativista que mantenía al gobierno relacionado con las elites empresariales y sindicales se ha fragmentado, la innovación en las estrategias de desarrollo, plantea acomodos económicos que trascienden la esfera política, quien deja de funcionar como protector y ordenador de las relaciones de las empresas nacionales con el exterior.

En apariencia se logró consolidar un régimen en transición, pero esto siempre ha sido y será cuestionado; nunca se ha podido comprobar una plena y efectiva distribución de poderes, ni garantizar un auténtico federalismo, que permitiera el desarrollo regional, la tendencia centrífuga de las decisiones, no permitió que la sociedad tuviera mayor grado de participación en el ámbito político y económico, además que no hubo libertad de participación y expresión.

Los avances sociales eran a condición de proclamar una política económica eficiente, programas como el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) constituyen solo un fortalecimiento de la figura presidencial que se convertía en votos seguros al partido del poder <sup>35</sup> la excesiva centralización política, administrativa y de estabilidad, supone

---

<sup>35</sup> Para fortalecer su gestión y asegurar la eficiencia en la elección de candidatos, Salinas propone reorganizar y reestructurar de manera interna al PRI, tendientes a democratizar las formas de elección a dirigidos partidistas y de elección popular, corrientes internas dotadas de voz y expresión de los lineamientos del partido, clarificar el origen de los recursos, descentralizar la toma de decisiones y promover una nueva cultura política.

efectos sociales deseados (políticos, ideológicos y electorales) quienes dan mayor legitimidad al régimen

No todo era miel, el año de 1994 fue una prueba fehaciente, a unas horas de entrar en vigor el Tratado de Libre Comercio (TLC) y el famoso ingreso al primer mundo, la rebelión armada en los altos de Chiapas por un grupo guerrillero denominado el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) declaraba abiertamente la guerra al gobierno mexicano; esta zona se caracteriza por la pobreza y marginación que existe en ella, la caída de los precios del café y el plátano, la veda de madera, aunándose a ello la reforma del artículo 27 constitucional <sup>36</sup> donde se daba por terminado el reparto agrario y se deja al ejido a las libres fuerzas del mercado, beneficiando a los grandes latifundistas y especuladores de bienes raíces, la noticia sorprendió a todo el mundo, un ejemplo a seguir como el mexicano se desgajaba sin evitarlo, la desconfianza y la tensión afectaron a la Bolsa Mexicana de Valores, provocando la creciente fuga de capitales, mientras el ejército fue el encargado de enfrentar a los rebeldes, pero sus excesos fueron reproducidos por la prensa internacional, lo que disminuyó la imagen creada por el gobierno mexicano.

La expresión de crecimiento, auge económico y estabilidad social se venía abajo, la inestabilidad bursátil, falta de confianza y dolarización, aunada a la recesión generalizada de 1993, deprimió la economía. Además la inseguridad pública sin control, el desempleo abierto y el subempleo se desbordaban a niveles sin precedentes; el asesinato del candidato presidencial Luis Donaldo Colosio terminó por reforzar la tesis de que la crisis actual superaba los parámetros posibles, la situación política económica y social era incontrolable y por lo tanto, difícil de asimilar su contención y mucho mayor su solución.

### 2.6.3 La Nueva ideología de la Globalización: El Liberalismo Social.

---

<sup>36</sup> Las reformas constitucionales a los artículos 27, 28 y 123 no son otra cosa que la adecuación de los lineamientos globalizadores de apertura y desregulación económica, comercial y financiera, el propósito era ampliar la participación privada y social.

Este aspecto del sexenio fue tratado con mucho tacto, ya que se disponía a erradicar de todo discurso presidencial la palabra globalizar, por la de liberalismo social, que dentro de su concepto fundamental, no variaba mucho en objetivos y lineamientos. En marzo de 1992 lo definió como guía de acción del partido y del gobierno. Sus líneas eran claras y precisas, la modernización sobre la base de la reforma de la revolución, se rescataba como un sistema de creencias y valores, coherente e integrado, con la capacidad de crear un consenso económico, político y social de México.<sup>37</sup>

En el contexto moderno donde la constante son los acelerados cambios y la dinámica política, económica y social; donde la economía mundial se presenta ante una reestructuración, las ideas liberales surgen de nueva cuenta, en contra de las acciones proteccionistas que durante la recesión, inflación, desempleo, especulación, déficit público y sobreendeudamiento.

"Hoy la reforma de la Revolución da vigencia y relevancia al liberalismo social que caracteriza a nuestro concepto histórico como país, y lo hace para alcanzar las metas de soberanía, de justicia, de libertad y de democracia. Construir así, una nueva perspectiva de la revolución adecuada a nuestros tiempos, orgullosa del pasado, pero que no se sujeta a sus medios, ni es una reforma neoliberal. Entre esos dos extremos no puede ni debe hacerse la confusión."<sup>38</sup>

A través de esta nueva ideología se intenta redoblar los esfuerzos para consagrarla como el eje conductor del país, superando la categoría globalizadora y el estatismo.

Por principio rechaza que la globalización y los procesos de integración económica mundial conduzcan indisolublemente a la supeditación económica y política, exaltando que lo más importante de la actualidad, es consolidar la soberanía nacional.

---

<sup>37</sup> El Liberalismo es una doctrina económica y filosofía política; en lo económico considera al mercado como el fundamento del sistema productivo, surge como una reacción del Estado que asumía la regulación como medio para conseguir el objetivo público deseado. Como filosofía política se orienta precisamente a limitar el poder estatal por medio de la creación de instituciones y sobre los principios de libertad e igualdad.

<sup>38</sup> Citado por Víctor M. Muñoz Patraca, "Liberalismo Social: propuesta ideológica del Salinismo" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* # 149 julio-septiembre p. 42 tomada del discurso hecho por Carlos Salinas de Gortán el 14 de marzo de 1992 durante el aniversario LXIII de la fundación del PRI.

Además se habla en oposición al Estado mínimo planteado por tesis globalizadoras y al Estado autoritarario mexicano, proponiendo un Estado solidario, comprometido con la justicia social, promotor, regulador, orientado a satisfacer las necesidades básicas de los mexicanos, respetando los derechos laborales y protector del medio ambiente.

No existía nada nuevo sobre el discurso presidencial, el país seguía inmerso dentro del proceso de globalización e interdependencia, la compatibilidad entre los derechos individuales y los derechos sociales se queda simplemente en un intento, si bien se rechazaba la noción liberal de un individualismo radical, pero no se tenía un control, ni la cohesión social para superarlos, pues sus objetivos prioritarios, seguían basados en la preeminencia del mercado, reivindicando las libertades económicas, sólo para algunos.

El nuevo Estado apegado al liberalismo social, pretendía ser un Estado financiero sano, regulador del mercado y promotor de las inversiones, con el objetivo fijo de estabilidad económica, crecimiento y moderar desigualdades entre regiones.

El discurso variaba, los medios y fines caían en el mismo sentido, llegar a tener un Estado librecambista, con la propiedad privada como eje del desarrollo, así como la concentración de la tierra, reprimiendo y restringiendo la organización correspondiente y la lucha laboral colectiva en pro del reparto de ingresos, sin embargo, promueve la distribución regresiva del ingreso y achica funciones del Estado, como promotor del bienestar social.

A pesar de que se introducen conceptos como justicia social, libertad, democracia, indigenismo, no se cristaliza el fin último de dar mayor credibilidad y legitimidad al accionar de la gestión gubernamental.

El gobierno intentaba atenuar los grandes problemas sociales y económicos, pero sólo a través de discursos y ocultando los costos y los riesgos sociales, aunque se abren nuevos campos de acercamiento entre el Estado y la sociedad.

## 2.7 La nueva perspectiva estatal: Una Reforma Necesaria.

En esta etapa ya se habla formalmente de una redefinición del Estado, definida y predeterminada, aunque no es una propuesta aislada, sino como consecuencia de la situación internacional, los nuevos acontecimientos y tendencias globalizadoras proponen a un Estado en defensa de la soberanía, promotor de la justicia y conductor de la sociedad.

Nos encontramos ante una nueva perspectiva estatal, en cuanto a la acción, conformación, estructura, atribución y ejecución del Estado. La integración de México a los grandes emporios capitalistas, fue condicionada por la dinámica internacional, era condición necesaria, cambiar el eje funcional del país, el Estado.

Durante medio siglo se protegió a la industria nacional, se crearon empleos públicos y se comprometió con empresas para no dejar caer los índices de desempleo, así como la función estatal era de dotar a la sociedad de lo indispensable para vivir, se tenía un Estado paternalista, benefactor a la sociedad desprotegida, pero que a su vez mantenía un control estricto sobre la misma sociedad, ésta no tenía pauta para cuestionar alguna decisión gubernamental.

El nuevo acomodo de las fuerzas capitalistas y los nuevos métodos de acumulación, no permitían un gran empleo de recursos públicos, la opinión general era que el Estado mexicano autoritario había sido superado, se manejaba la modernización como parte esencial en la transformación mundial, aislarse sería poco benéfico y no garantiza la estabilidad nacional, este cambio implica una conversión de las viejas estructuras, además de un nuevo orden en lo económico y social; los recursos públicos se deberían de racionalizar, además de que varios servicios deberían de dejarse a los privados, cuestionando el tamaño estatal.

"Mi generación en un ambiente que siempre se asociaba más Estado con más justicia, pero la realidad nos ha demostrado que en estos años de crisis, que más Estado significa menos capacidad para responder a los reclamos sociales de nuestros compatriotas y más debilidad del propio Estado

Un Estado más grande no es un Estado más capaz, un Estado propietario no es un Estado más justo, un Estado de mayor tamaño, no necesariamente satisface sus responsabilidades, con quien reconoce como su autor y destinatario el pueblo.”<sup>39</sup>

En apariencia las tendencias mundiales iban en el sentido de una redimensión de los factores estatales, pero en México no se tomaron en cuenta los aspectos internos, como la gran evolución de la sociedad mexicana en los últimos años, la creciente urbanización del país, crecimiento de satisfactores y servicios básicos.

Pero existe algo más importante y que tiene mucha pertinencia, la dinámica social exige para sí misma, autonomía y participación de los grupos en todas las regiones del país; este nuevo eje democrático no es exigido por las condiciones externas, la situación interior condiciona el entorno gubernamental, ante estos reclamos innovadores, es necesario mantener una nueva relación con la sociedad y revisar o cambiar sus prioridades. La creación de nuevos caminos de interlocución es imprescindible no sólo para garantizar legitimidad, sino porque la misma sociedad exige la apertura de caminos para su participación en las decisiones de gobierno.

Varios son los cuestionamientos para la llamada redefinición del Estado; el primero es la comprobación empírica, de que en menor tamaño estatal, mayor sea la eficacia de acción y ejecución; las razones son bien fundamentadas, el adelgazamiento del aparato burocrático y la desincorporación de empresas (muchas con números rojos, pero hay que recordar también que muchas otras, eran demasiado rentables para el sector público, vendiéndose a precios muy bajos)

Los recursos de estas ventas se fueron a las arcas del Banco de México y de ahí al pago del servicio de la deuda o en su mejor caso se inyectó a la Bolsa Mexicana de Valores en periodos de crisis.

---

<sup>39</sup> Afirmación hecha por Carlos Salinas de Gortari, citada por Arnaldo Córdova "¿Un Nuevo Estado?"\_En *Revista Nexos* # 145 enero de 1990 de un discurso hecho el 5 de octubre en la Universidad de Brown de Providence, Rhode Island. pp. 36. 37

Por un lado se benefició a los grandes grupos empresariales, ya que las empresas no se vendieron en precios reales, fueron malbaratadas debido a las presiones de los inversionistas nacionales y extranjeros, además de esta ayuda gubernamental, dicho capital no fue utilizado en beneficio social, sino que fue guardado con el fin de evitar una crisis de enormes dimensiones; por un lado se benefició con los precios de venta bajos, por el otro cuando existió mayor volatilidad económica, se le protegió mediante la inyección de capital en el sistema financiero, para que no recayera en ellos todo el precio de la crisis.

Mientras tanto los servicios públicos que fueron desincorporados, subían de precio, ya que el gobierno cuando los poseía, los mantenía abajo del precio real, para hacerlos más accesibles a la población.

Con el proceso de redimensión estatal, a la sociedad se le pegó por dos frentes, ya que no recibieron beneficio de manera directa por las transacciones hechas, es decir, a través de programas sociales, subsidios (los cuales fueron disminuyendo poco a poco). el otro frente tal vez fue más costoso, la desincorporación trajo un alza en los costos, ocasionando el encarecimiento de algunos productos, generando inflación, que era controlada vía gubernamental, afectaba a los sectores sociales bajos.

Esto quiere decir que no es el tamaño estatal una prerrogativa para considerar la eficacia de gestión, además la situación social no mantenía una constante de evolución y desarrollo, ya que los programas sociales eran solo un condicionamiento para ganarse legitimidad, puesto que sólo fueron ciertas regiones las privilegiadas por estos programas.

Lo único interesante de esta propuesta de redefinición, es que la sociedad a pesar de estar muy reprimida, puede llegar a tener un papel preponderante en la toma de decisiones, además que ella va exigiendo conforme se le permite, nuevos caminos gubernamentales

La desincorporación podría considerarse como un nuevo tipo de relación Estado - sociedad, la incorporación de grandes grupos, a través de organizaciones civiles a las tareas estatales o que exigen un mayor beneficio por parte del Estado. <sup>40</sup>

Es en esta propuesta del liberalismo social, donde además de que se liberan las condicionantes económicas y se dejan a las libres fuerzas del mercado; también se libera lo político, por medio de la creación de instituciones que pueda presentar alguna presión para el gobierno, lo rescatable es la incorporación de la sociedad directamente a los procesos decisórios.

Pero en esencia no se lograron avances específicos que nos ayudaron a salir de la crisis, el achicamiento estatal trajo solamente una mayor exigencia de la población, la eliminación de ciertas áreas del sector público, trastocaron y descuidaron ciertos aspectos que eran cubiertos por el Estado, propiciando la demanda de grupos sociales afectados.

El déficit presupuestario y del sector público eran prioridad, ninguno ha superado su problema; la deuda externa no pierde su fuerza y mientras más tiempo pasa, el servicio de la deuda aumenta y no se superan los rezagos internos.

"Se trata de acotar las funciones del Estado, de reducir su participación en la economía, para permitir que las fuerzas del mercado, en su libre operación, generen de manera automática, primero, la regulación necesaria para que la economía funcione de manera adecuada, y a través de ese funcionamiento se produzca el empleo y la distribución del ingreso que el país requiere para superar el atraso social." <sup>41</sup>

Tal parece que la acepción de la redefinición del Estado, esta bien definida, además que ya tiene sus funciones bien establecidas, pero sus objetivos se diversifican a extremos inconcebibles, la reducción de la participación estatal en la economía, permitió que la

---

<sup>40</sup> Tal vez suene un poco contradictorio, pero la desincorporación es considerada como una etapa alterna de la Relación Estado - sociedad, ya que los compradores forman parte de la sociedad en general, que además son parte de un grupo de empresarios y que tuvieron beneficio por conocer y tener redes gubernamentales, aunque es muy difícil y complejo de verificar, pero ellos se consideran como parte de la sociedad mexicana, por tanto con derecho a adquirir bienes públicos.

<sup>41</sup> SANCHEZ González, José Juan. Administración Pública y Reforma del Estado 1ª edición 1998 INAP-México p. 145

industria nacional fuera superada a pasos agigantados, y por tanto que el incipiente aparato productivo creará desempleo abierto, lo cual a la larga trae problemas sociales, acrecentando contrariamente a su objetivo dichos problemas (inseguridad pública, narcotráfico, corrupción).

Sin embargo, lo más destacable es que la llamada acotación de atribuciones, permite incorporar de mayor grado la presencia de la sociedad en el proceso de Estado, introduciendo conceptos como lo público social, público gubernamental, la socialización de decisiones, que no son otra cosa que la apertura de la gestión de gobierno (incluyendo a la administración pública, como su eje de acción gubernamental, la mano visible) a la sociedad, lo importante, es comprender cual ha sido el verdadero papel de esta incorporación y si ha logrado mantener la tendencia democratizadora (transición) que tanto se ha hablado en los últimos años.

La transformación estructural que de manera general se ha dado en todo el mundo, las revoluciones tecnológicas, así como las nuevas áreas económicas básicas, han cambiado la geopolítica mundial, el nuevo proceso de formación y evolución social en la participación de los sistemas políticos, así como la internacionalización de la economía, dejan ver una aldea global.

Esta nueva visión, nos permite reflexionar sobre muchos aspectos que afectan la dinámica social establecida, una de ellas y la más importante, es el nuevo papel del Estado; la principal premisa es saber cual es el contexto a seguir en esta nueva acepción, no ir tan lejos, sino verificar el verdadero significado del binomio Estado - sociedad.

México esta ahora definiendo el binomio ya mencionado, para tratar de resolver su situación actual, con las transformaciones que esto conlleva (Estado, gobierno, administración pública y sociedad). De inicio el Estado mexicano busca sin cesar, nuevos modelos de interrelación y acercamiento a la sociedad, fortaleciendo la participación de la misma y maximizando la coordinación.

El primer paso para comenzar una redefinición del Estado lo hizo Miguel De La Madrid Hurtado, con el desmantelamiento del Estado autoritario, dejando los lineamientos para el surgimiento del Estado inmerso en la globalización, poniendo fin al populismo y a la

intervención estatal, manejando una apertura comercial. Con Carlos Salinas de Gortari, la prioridad era la globalización, insertar a México en el mercado mundial, liberalización comercial y desregulación estatal.

En apariencia la redefinición del Estado en México fue un simple cambio de orientación económica y la adecuación de los lineamientos nacionales a los establecidos en el ámbito internacional, pero la realidad no lo maneja así.

La transformación misma de la sociedad mexicana, modifica las demandas y prerrogativas hechas hacia el aparato estatal, la explosión de la pobreza, el deterioro social, así como la desigualdad social han provocado un rediseño profundo del Estado y de interacción hacia la dinámica social (políticas sociales, de gobierno, de Estado así como la creación de ONG's).

Esta visión preponderante del Estado (globalizado) parte de que las sociedades se desarrollan a partir de un nuevo intercambio de mercancías, servicios y mano de obra; siempre bajo la Ley de Oferta y Demanda, una competencia internacional no regulada, primero a nivel nacional, como antecedente de inserción a la economía internacional, pero siempre apegada a una base democrática. <sup>42</sup>

Para nuestra nación el Estado autoritario, se pone a la par con la crisis de endeudamiento y la pérdida de autonomía en el diseño de la política anti - crisis, aportando una recesión en la participación y regulación estatal, así como del tradicional, pero poco utilizado consenso social, provocando una redefinición en las relaciones Estado - sociedad, incorporando además entre ellas, la variable del mercado, como un ente activo para su funcionamiento, con la única pretensión de facilitar y crear condiciones idóneas a la empresa privada y a la sociedad a través de la innovación tecnológica, el acercamiento al mercado internacional y el auge del sector privado.

" La libertad económica, valor supremo en el dominio del mercado, origina concentración del poder económico, que se transforma luego en el poder

---

<sup>42</sup> Caracterizada por un conjunto de reglas (primarias o fundamentales) que establecen quién está autorizado para tomar las decisiones colectivas y mediante qué procedimientos. BOBBIO Norberto. "El Futuro de la Democracia" en *Revista Estudios Políticos* No. 1 enero-marzo 1985 p. 62

político. Y en última instancia acaba contraponiéndose a la igualdad y libertad políticas, que la democracia postula como valores centrales. " 43

El mercado participa de manera activa y dinámica en los procesos de poder, considerado como fundamental en el accionar de la política; además si consideramos a la sociedad como un ente dinámico y en constante movimiento de sus estructuras internas, acrecenta la demanda de necesidades mínimas básicas, con una gran eficacia y productividad, incluyendo la competitividad como el sustento equilibrado para el mercado.

El proteccionismo estatal no cumplió sus objetivos de incentivar la producción y evolución de la economía en su conjunto, impidió la innovación tecnológica y la competencia, con base en la capacidad eficiencia de lo intercambiado. Este proteccionismo llevó a los gobiernos a mantener una economía de subsidios, destinados a impulsar ganancias, sin embargo, creo una economía cerrada, doméstica, temerosa a la competencia abierta, dejando en el interior ineficiencia productiva y de control de calidad.

La evolución tecnológica, junto a los grandes saltos en cuanto a gestión y conocimiento de organizaciones complejas, se abren cada día más las posibilidades reales, objetivas para la empresa, la innovación y competencia.

El Estado es ahora un regulador de la economía, con nula participación en las transacciones mercantiles, su intervención en el proceso de mercado, consiste solamente en proponer, revisar e interpretar los reglamentos y leyes establecidas, de todo lo referente a l intercambio y regulación mercantil; la idea de sostener un reglamento eficaz es con el objetivo de superar la idea de que el mercado es nocivo, por la generación de desequilibrios que trastocan el sistema social, sin embargo, la inclusión de la competitividad integra el papel conciliador del Estado, dejando de ser una institución de intervención, pues via consenso tienen una nueva participación en el mercado.

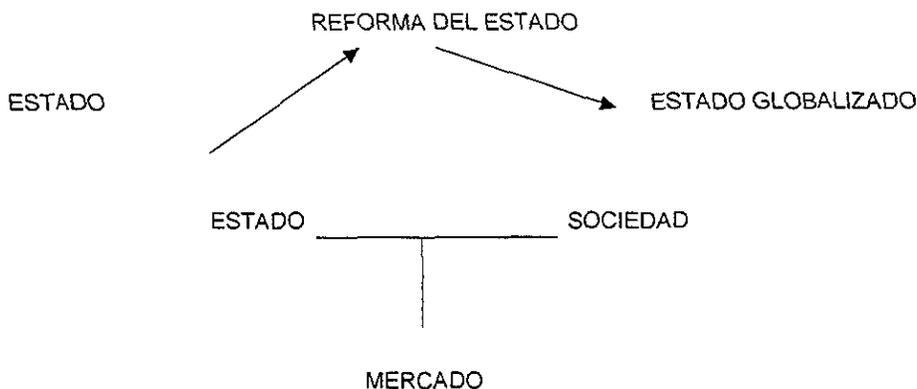
" El Mercado con todas sus bondades en la formación de capital y en elevar las eficiencias, propicia dispendades sociales insostenibles a la larga y formas monopólicas de producción que cancelan muchas de sus virtudes Surge

---

<sup>43</sup> IBARRA, David. "El Estado y el Mercado", en *Revista Nexos* abril 1990 No 148 p 49

entonces la idea de la justicia económica, íntimamente asociada a regular el funcionamiento del mercado, por la vía de la intermediación estatal " 44

El mercado es considerado como insustituible en los procesos de poder, es una arena de intereses sociales en competencia, dotando de mayor calidad al espacio de intercambio, acrecentando la legitimidad por medio de la integración de intereses individuales, sometido solamente al papel regulador del Estado



*La redefinición del Estado Mexicano, consistió en una etapa de transición, donde se intenta superar la tendencia autoritaria e introducir una visión globalizadora, que además de incorporar al mercado como eje económico, contempla a la sociedad en un papel dinámico en este proceso, mediante la nueva relación Estado - sociedad en base a canales de comunicación.*

Partiendo de este cuadro como base para analizar la llamada reforma del Estado, debemos tomar en cuenta que la crisis política y administrativa de los años 70's, fue el motivo para el desplome de los Estado mexicano autoritario, provocando desde este momento, una revisión de las atribuciones y los métodos del Estado como tal además de reconocer su centralidad en la estructura de gobierno.

---

<sup>44</sup> *Op. Cit.* p. 50

El Estado autoritario mexicano era infinitamente subsidiado, la existencia de un gran número de instituciones públicas o de gobierno, que coadyuvaban al funcionamiento del mismo, sin embargo, el costo era muy elevado, de manera paulatina el país fue incrementando sus adeudos hacia el exterior, sin obtener una base sólida interior (la economía interna era pasiva, la calidad y avances tecnológicos nulos, no permitían la competición en el ámbito internacional, lo que mermaba las armas para subsanar el adeudo adquiriendo).

Pero la economía internacional no perdona, el objetivo es recuperar las inversiones hechas, sin ningún punto importante para fundamentar este tipo de estado, México se vio en la necesidad de cambiar su forma de acercamiento y relación con otros países.

La caducidad del Estado autoritario, originó una visión diferente, no sólo en lo político, sino en lo económico y social. Por un lado se plantea una apertura económica irrestricta (bienes, mercancías y capitales) para asegurar la integración al nuevo orden mundial.

En cuanto a lo social se busca una mayor participación de la sociedad en las decisiones del Estado, sin dejar de lado que esta relación Estado - sociedad y la apertura económica, introducen al mercado como un eje complementario a este proceso.

No podemos dar marcha atrás, simplemente estamos hablando de la transformación del Estado, ante una sociedad más participativa, es decir, una renovación de estrategias, pensando en lo público, como algo paralelo a la sociedad, incorporar una institucionalidad pública, acorde al desempeño gubernamental.

En México la redefinición del Estado es planteada por dos ángulos, el económico y el democrático.

## **2.8 Redefinición Económica del Estado.**

Por el lado económico, se buscó superar la exportación primaria y la industrialización sustitutiva, que revaloraba los mercados internos y protegía su desarrollo a través de políticas populistas, se prevenía la creciente tendencia a la concentración y desigualdad; si bien este tipo de economías facilitaron el desarrollo de las fuerzas productivas y

transformaciones estructurales importantes, al mismo tiempo acentuaban el estancamiento y se perdía la posibilidad de crecimiento, que a su vez, traían consigo problemas sociales, acrecentando el número de personas en condiciones de pobreza extrema, multiplicó la tasa de desempleo y el empleo informal, aunado a esto, nuestro país se hundía en el desequilibrio externo, el endeudamiento condicionaba la manera de función y gestión del Estado, llevándolo a límites poco manejables.

Las medidas para refuncionalizar la economía mexicana eran ya muy conocidas, pues nuestro país no era el único ni el primero en esta situación, así se buscaba introducirlo a esta visión globalizadora, básicamente en tres ejes de acción;

1. Constituir las importaciones en la fuente principal de crecimiento económico.
2. Reducir drásticamente el ámbito de acción del Estado Mexicano, agilizando la privatización de ciertas actividades productivas y de servicios, entregando al mercado la asignación de recursos.
3. Referente a la política económica a corto plazo, manteniendo los equilibrios macroeconómicos, según se explican en las cuentas fiscales y externas, así como de las presiones externas.

Estos puntos constituyen la base económica para refuncionalizar al Estado, que si lo analizamos, podemos llegar a la conclusión, que esta crisis profunda del Estado, como lo afirma Luis Carlos Bresser Pereira es:

"Endógena: debido al carácter fiscal y administrativo, puso en jaque el modo de intervención en lo social y lo económico; la fórmula y burocracia del Estado, ineficiente en materia administrativa Exógena. Provocada por el proceso mundial (internacional) de globalización " <sup>45</sup>

De ahí que nuestra redefinición del Estado tenga una estructura internacional, por llamarla de alguna manera, pues esta orientación exportadora no es otra cosa que la incondicional apertura externa, abre las fronteras nacionales (económicas) al capital transnacional, a la libre circulación de productos e instrumentos financieros, pero sin extenderse de una

---

<sup>45</sup> Lo afirma en el prólogo del libro Repensando lo público a través de la Sociedad escrito por Nuria Cunill Grau. CLAD-Nueva Sociedad p. 11

forma igual a la fuerza de trabajo, esto con el propósito de sostener una competitividad en los mercados internacionales, pero que a la vez induce a políticas restrictivas en los salarios, así como una superexplotación de recursos naturales.

Promover las importaciones, para condicionar el proceso de competencia interna, de manera que los productores nacionales modernicen las plantas productivas e incrementar calidad y eficiencia productiva.

Otro paso importante fue eliminar el subsidio estatal a ciertos sectores y desincorporar algunas funciones de producción y suministro de servicios, trasladando al mercado la organización y distribución de recursos.

Muchas fueron las voces que cuestionaban esta redefinición del Estado, que no es otra cosa que la adecuación y alineación del país a la oleada globalizadora, nuestro país, como parte integrante de esta globalización, se vio en la necesidad de captar esta forma de gestión económica, que al final beneficia a las grandes potencias.

Sin duda la redefinición económica es guiada en principio a la intervención estatal, con base a la globalización y competitividad, se pretende eficientar el proceso de intercambio, hacer que la lógica del mercado, impere en la visión estatal.

Tal vez parezca obcecado, pero la realidad así lo ha demostrado, debido a las condiciones de subdesarrollo sobre las que se encuentra México, el mercado introducido en esta etapa, opera solamente a favor de la concentración, desigualdad y exclusión de ciertos estratos sociales. La política económica se constituye en un guardián de equilibrios macroeconómicos, con un sentido pasivo, para no alterar las atribuciones del mercado.

Por lo tanto debemos cuestionar esta redefinición, la apertura comercial, la desregulación y liberalización económica, al igual que la desincorporación de empresas públicas, como procedimientos para lograr un crecimiento económico sostenido, pero también considerar los sacrificios por parte de los grandes estratos sociales del país y la vulnerabilidad externa.

Los resultados no han sido los esperados, la desincorporación de empresas no llevó a la modernización de aquellas que se quedaron bajo tutela estatal, la entrada de capitales no trajo disponibilidad crediticia, ni mayor inversión para reactivar la economía y generar empleos bien remunerados; tales recursos salían del país, ocasionado por la ola de importaciones promovida por el gobierno, los únicos beneficiados han sido los grandes industriales, tanto nacionales como extranjeros que adquirieron los activos a bajo precio y con muchas facilidades.

La economía nacional al no tener capacidad productiva y financiera para mantener la baja inflación y tener cierto crecimiento, promueve la entrada de capitales, captando solamente recursos volátiles, por medio de la inversión extranjera indirecta (aquella que no cumple el ciclo productivo, es invertida sólo en valores bursátiles, los cuales pueden ser retirados del mercado financiero nacional, ocasionando desequilibrios a la economía mexicana); la entrada de capitales financió de manera artificial el déficit del sector externo, aliviando en poco, el tipo de cambio sobrevaluado, pero no se detenían los problemas ni el desequilibrio externo.

No se han creado los factores que sustenten de manera endógena la superación sino plena, controlada de la crisis, la productividad se ha detenido, al ahorro interno es nulo y no se ha podido ajustar el sector externo, de manera que incentive el desarrollo interno. Los cambios estructurales propuestos en esta transición, han originado irremediabilmente un mayor nivel de endeudamiento, mínimos niveles salariales, así como el menor nivel de crecimiento actual y futuro de la economía mexicana.

La apertura externa y el tipo de cambio antiinflacionario (sobrevaluado) no fueron acompañados de políticas industriales, ni crediticias que impulsaran la modernización del sector productivo, la competencia desleal se desencadenó, la importación masiva fue la moda, contraponiéndose a la exportación controlada y sumisa.

En pocas palabras, el objetivo era generar condiciones para que sea el sector privado quien determine los rumbos y reestructuración de la economía, ampliando la frontera de inversión a sectores estratégicos y prioritarios de alta rentabilidad, eficientando esos sectores.

Promover el retorno de capitales y obtener recursos para alcanzar superávit en la cuenta de capitales y cubrir el déficit en cuenta corriente en la balanza de pagos, aliviar la macroeconomía.

La disminución de la participación del sector público, era para generar confianza en el mercado (control, regulación y reestructuración), alcanzar el saneamiento de las finanzas públicas, con lo que se podía reducir la presión sobre los precios y eliminar expectativas devaluatorias, estimulando así la entrada de capitales. Otra medida que poco o casi nada pudo hacer para superar la crisis, a pesar de que la deuda externa se redujo gracias a la venta de empresas paraestatales, la canalización de dichos recursos, desprotegió a las finanzas públicas a pesar del superávit fiscal.

El Estado ya casi retirado del mercado no ha tenido la eficiencia para corregir los desequilibrios internos y externos mucho menos ha creado las bases para el crecimiento económico y se hace vulnerable a la entrada de capital especulativo.

Existió otro punto interesante en este proceso, que revivió la discusión revolucionaria, la liberalización y privatización del ejido, la reforma constitucional del artículo 27, dejaron entrever cual era el propósito estatal. Se permitió la venta de ejidos, para dar mayor certidumbre a la tenencia de la tierra, combatiendo el minifundio, incentivar las agrupaciones de predios para la producción a escala estimulando la participación de las sociedades mercantiles en la producción agropecuaria.

Este cambio constitucional para dar cabida a la desincorporación del campo mexicano, no ha generado la legitimidad ni las condiciones para asegurar la canalización de recursos y que la inversión en el campo modernice su estructura y alcance niveles de productividad que requiere la sociedad mexicana para su subsistencia y que se cumplan con los estándares que defiende la economía abierta.

La reforma económica se fusiona en realidad en el contexto de interdependencia y de globalización mundial, ya que como se había mencionado las revoluciones tecnológicas y los bloques económicos, caracterizan esta visión reformista basada en el eje único del mercado.

## 2.9 Redefinición Democrática del Estado.

En México como en otros países de América Latina, los desequilibrios económicos, la deuda externa y el estancamiento en el crecimiento, aunados a los problemas internos inflacionarios, originaron problemas de carácter social, los cuales terminaron por desestabilizar la situación.

El Estado mexicano autoritario se sobregiró en atribuciones y objetivos, el incremento de las demandas sociales y políticas no lograba completar el ciclo de beneficio a la sociedad, que cada vez se encontraba en un periodo de crisis, la intervención estatal había extendido su área más allá de lo posible

La nueva articulación económica, ligada a la modernización y a este capitalismo posindustrial, nos llevan a considerar una renovación en el interés democrático, es decir, una refuncionalización de esa relación Estado - sociedad.

Existen varios aspectos que nos permiten pensar en esta idea democrática, en muchos años se ha manejado la gestión pública mexicana, primero con un predominio del gobierno federal, sobre lo regional y local, en base a una agenda nacional, que por su extensión y generalidad era compleja en su aplicación y entendimiento, bajo un estilo de decisión, amplio, autónomo y discrecional, con escasa participación ciudadana, donde es el gobierno quien propone, organiza y controla la vida pública.

Además la gestión pública no logró contar con una legitimidad, mucho menos con una eficacia decisional que diera respuesta a las demandas sociales, no existía además una visión gubernamental de apoyo, consenso y cooperación con la comunidad, la burocratización creó una subordinación ciudadana, pero también en ella misma se gestaban la adhesión de compromisos personales, y un gobierno de arreglos o conveniencias, por lo que no se permitía un desarrollo social.

Asimismo se descuidó la dimensión de acción y costo, pues se gastaba dinero a manos llenas y sin beneficio alguno a largo plazo, con un gobierno autoritario y con enorme déficit en las finanzas públicas.

"La reforma del Estado nace con el propósito fundamental de modernizar todas las estructuras de gobierno, a través de dos formas principales: adecuar la relación Estado - Sociedad a los nuevos parámetros de exigencia ciudadana y revitalizar la confianza de la sociedad en las instituciones del Estado " <sup>46</sup>

Parte esencial para esta transformación es el fortalecimiento de la sociedad, recuperar de alguna manera la autonomía social, que exalte los valores democráticos, ofreciendo los canales apropiados para que sea la misma sociedad quien por medio de la actividad colectiva, proponga sus necesidades y demandas. Lo importante es cómo lograr dicho fortalecimiento, sino a través de la renovación de los sistemas de intermediación de representación y participación social y de la publicación de la administración pública.

Hasta el momento hemos tocado los tres ejes básicos para la redefinición democrática en México (Estado, gobierno y administración pública), los cuales debemos tomar en cuenta para complementar esta redefinición.

El Estado es la institución más importante de la sociedad contemporánea, que permite la conservación y desarrollo de la misma, es quien denota fuerzas, recursos y objetivos, que además debe de integrar la vida política y social, para llegar a la eficacia, es una institución indispensable para la convivencia, plagada de intereses y relaciones, que lo doten de autoridad, legalidad y legitimidad.

Es necesario que tenga una orientación a fines públicos y colectivos, ya que el poder está sujeto a pesos y contrapesos en varias zonas de influencia, pero que a su vez tiene que ser un poder utilizado por la sociedad, para darle la factibilidad institucional y el toque democrático, sin olvidar su correlación con los procesos económicos.

El Estado mexicano debe ser el organizador de capacidades potenciales y de compromisos adquiridos por la sociedad, y para lograr esta apertura o acercamiento a la misma, es necesario tomar en cuenta la renovación de compromisos Estado - sociedad (libertades públicas, bienestar colectivo y pluralismo) que llegue a despejar un poco la diversidad y complejidad social, hasta encontrar la razón de ser de la misma sociedad.

---

<sup>46</sup> PALACIOS Alcocer, Mariano. "Reforma del Estado en México" en *Revista Veritas* No. 1530 Año XLII febrero 1999 p. 20

El desarrollo de las tareas relacionadas con el bienestar, fomento, promoción y regulación encuentra su espacio en la sociedad y el Estado, por lo que su progreso debe orientarse a las capacidades de gobierno y destrezas administrativas, siempre atendiendo a la vida pública; la evolución estatal se mide como el desarrollo y condiciones de la vida en sociedad (bienestar, democracia y gobernabilidad).

La transformación o redefinición de las atribuciones del Estado, deben tener un eje paralelo a los procesos de poder, desarrollo de la sociedad y el comportamiento de la economía, incrementando los niveles de apertura y funcionalidad.

"El Estado no es cualquier forma de organización. Es una institución que conjuga visión, iniciativa, fuerza y capacidad. Su vitalidad exige de condiciones que le permitan existir como institución suprema. Para ello reclama su derecho a la vida, refrenda su capacidad de autodeterminación y procura que el bienestar de los individuos sea la base del bienestar público " <sup>47</sup>

Como al principio del capítulo lo marcamos y según el pensamiento de Jesús Reyes Heróles, la Reforma del Estado es un lineamiento básico de la economía internacional, pero también son las condiciones internas, al igual que la dinámica social, quienes determinan hasta que punto debemos referenciar esa transformación.

Tal vez se cuestione porque redefinición y no reforma, comenzaré con la fundamentación del Estado, que lo componen la forma de gobierno, constitución, territorio y población, los cuales a pesar de estar en transformación como tal, no se suprimen, aunque constitucionalmente se reformaron los artículos primordiales, no se derogó completamente la constitución, no se suprimieron o incorporaron nuevos territorios, y la población no se cambia o elimina, sino que se predeterminan nuevas y variadas atribuciones, de ahí que se considere solamente una redefinición de atribuciones, ahora con la incorporación activa de la sociedad, como un ente participativo y decisorio.

El Estado es una creación humana, organización poderosa y perfectible, cuyo objetivo es racionalizar y organizar su funcionamiento, a través del interés social de dirección, conservación y desarrollo, pero con la incorporación de las mutaciones y

---

<sup>47</sup> UVALLE Berrones, Ricardo. Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea 1ª edición 1997 IAPEM - UAEM p. 119

transformaciones que impacta a la sociedad misma, lo cual nos permitirá conservar los principios del Estado, políticos y públicos, que legalizan y legitiman su existencia.

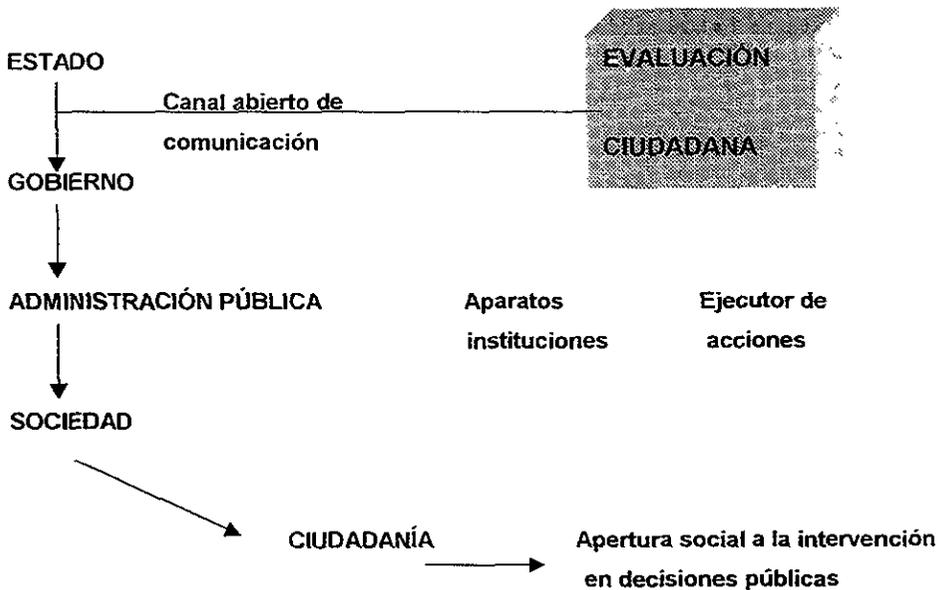
Garantizar a la sociedad los recursos mínimos para su existencia es el rol del Estado, que al articularse da sustento a la vida ciudadana, relacionado con lo público, conviven lo colectivo y plural organizado; lo público es además, el centro de convivencia, asociación e interdependencia de los ciudadanos.

" El Estado es una realidad en movimiento, no realidad inmóvil. Si es realidad en movimiento, esto significa que el cambio rige su vida " <sup>48</sup>

La redefinición del papel estatal en México, es complejo, pero esto no lo hace menos rico en su contenido, por un lado el gobierno forma parte importante en el Estado moderno, a través del control político administrativo y judicial, mientras que la administración pública toma una alternativa de acción y ejecución, donde la perfección social de ineficiencia, condiciona su accionar, con la pretensión de dar autonomía la ciudadanía y llegar a que la sociedad política impulse y consolide la democracia, legalidad y legitimidad a través de la acción ciudadana, con participación y cooperación voluntaria.

---

<sup>48</sup> UVALLE Berrones, Ricardo Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública Edit. PyV



*El Estado como institución superior cuenta con diversas instituciones capaces de acercar más a la sociedad; el gobierno y la administración pública son quienes integran y coordinan la relación Estado - sociedad. La redefinición de las funciones estatales incorpora a la ciudadanía en la intervención de las decisiones públicas, es decir, una apertura social que participa activamente en la administración pública, con las estructuras e instituciones acordes para ejecutar este tipo de acciones, manteniendo un canal abierto de comunicación entre el Estado y la sociedad, siendo la misma evaluación ciudadana quien determine la acción del gobierno y la administración pública.*

Me parece pertinente considerar la relación Estado - sociedad, como la base y el fundamento para la redefinición del papel y atribución del Estado, ya que se habla de una democratización y ciudadanización de las decisiones públicas, así como una revalorización de lo público gubernamental y lo público social.

Hablo ahora de una forma de organización, que es el primer vínculo y punto de comunicación entre la sociedad y el Estado, el gobierno,

"El gobierno es el ejercicio del poder del Estado en la sociedad y, por tanto, es una relación que vincula a los dos. El gobierno es una fórmula que compensa

el divorcio entre la sociedad y el Estado, una forma de relacionar dos entes divididos " <sup>49</sup>

El gobierno es un canal de comunicación abierto de manera permanente, para tratar de captar todas aquellas demandas sociales, a través de aparatos o instituciones logra intervenir en la vida en sociedad.

Dentro de esta redefinición, debemos agregar la evaluación ciudadana para las acciones hechas por el propio gobierno, cumpliendo con los deberes de bienestar social, representación política, al igual que regular y mantener el orden jurídico

La acción del gobierno es infinita, debe ser ajustada y de acuerdo a la dinámica social, logrando además consensos que permitan legitimar su accionar.

"Gobierno Poder público que dimana del pueblo, por el cual éste ejerce su soberanía nacional y que representa jurídicamente a la nación constituidos por los Poderes de la Unión. Legislativo, Ejecutivo y Judicial Federal, con el fin de ejecutar los ordenamientos que la Constitución Política confiere a la Federación." <sup>50</sup>

El gobierno es un aparato administrativo público, que debe tener dimensión y efectividad, ya que ante la crisis fiscal y de recursos, se decidió redimensionar el gobierno, con una especialización y niveles de preparación, que junto a la innovación tecnológica, se pretende llegar a los diversos públicos de la sociedad, a través de la Administración Pública, interactuar lo viable y lo factible, para así poder racionalizar la gestión pública.

"Es propio de la democracia moderna, que a la acción del gobierno no solo se le reconozcan atribuciones, sino que se le impongan límites para que no se desborde en la sociedad. Los excesos del gobierno en materia de atribuciones es fuente de males públicos y fermento para tensionar las relaciones del Estado y la sociedad " <sup>51</sup>

---

<sup>49</sup> Tomada del libro Administración Pública y Reforma del Estado de José Juan Sánchez González, es una definición hecha por el Dr. Omar Guerrero Orozco p. 33

<sup>50</sup> *Ibid* p. 33

<sup>51</sup> UVALLE Berrones, Ricardo. "El Mundo Actual de la Ciudadanía, el Estado y La Administración Pública" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* No. 164 abril-junio 1996 p. 113

En esta época donde la sociedad es dinámica y abierta, el gobierno debe ser aquel ente que propague las capacidades ciudadanas, armonizando los intereses de toda la sociedad para beneficio público, pero a su vez, incitando a la participación ciudadana y no hay otra posición que colocar la relación ciudadanos - administración pública, en una visión plural, participativa y correlacionada mutuamente que extienda esta nueva labor estatal.

El Estado como un ente superior, pero legitimado por la sociedad, debe tener a su cargo canales de comunicación, mantener un contacto pleno con la sociedad y el gobierno en primera instancia, pero es la administración pública la que permea y adecua las demandas para poder manejar la calidad de vida de los ciudadanos. Mientras el gobierno es una institución entre el Estado y la sociedad para su mutua comunicación, la administración pública constituye la parte activa y visible, es el brazo ejecutor, el cual cotidianamente se relaciona con el ciudadano.

"La Administración Pública es el conjunto de instituciones y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regida por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado" <sup>52</sup>

La administración pública puede entenderse como el gobierno en acción y no es más que un enlace con la sociedad, un agente administrativo activo, que determina e identifica las demandas sociales para su revisión y solución, pero que además debe tener una estrecha relación con el cambio social, ya que es quien recibe de manera inmediata las peticiones.

Como es el primer paso para evaluar al Estado, la administración pública por medio de la planeación, organización y dirección, debe ser eficiente para cumplir y mejorar las condiciones de vida social de la población, así es como esta redefinición de las atribuciones estatales, la administración pública es un eje fundamental.

---

<sup>52</sup> SANCHEZ González, José Juan Administración Pública y Reforma del Estado en México 1ª edición INAP-México 1998 p. 34

Antes se hablaba de un Estado centralizado, un gobierno con poca apertura y una administración pública cerrada, donde las decisiones se manejaban a nivel cupular, ahora se intenta encuadrar a la Administración en una democracia moderna, que nos permite una mayor apertura a la participación de la sociedad en las decisiones políticas.

“ Redefinición de las fronteras entre el dominio de lo público y lo privado, al restringir de diversas maneras la extensión y la naturaleza de la intervención del Estado en los asuntos sociales ” <sup>53</sup>

Cuando nosotros detectamos ciertos desequilibrios en el funcionamiento estatal, de igual forma requerimos de un nuevo enfoque para subsanarlos, es por eso que necesitamos adecuar las instituciones públicas a este nuevo contexto, que por ser innovador nos permite recrear el espacio de lo público y lo privado en la administración, siempre pensando en los fundamentos básicos de la redefinición, la democracia y la justicia social.

El ajuste económico y la reconversión industrial (cambio económico estructural) trajeron una política de redimensionamiento y ajuste de finanzas públicas, cambios en el estilo de gobierno y administración, una nueva responsabilidad. Esto alteraba la forma de hacer política en México, el surgimiento de líderes y grupos que representan a diversos intereses y promovían ciertas demandas, creaban una nueva arena de poder, donde los conflictos e intereses, planteaban una dimensión política diferente, una administración innovadora, legítima y con eficacia decisional, representando los intereses sociales.

La nueva articulación de relaciones administrativas quedaba al descubierto, era prioridad modernizar la administración pública (a nivel de innovación tecnológica) pero también lo era adecuarla a la dinámica social, incrementando la participación del cuerpo social, para llegar a obtener el bien común.

La ciudadanización de las decisiones y funciones gubernamentales es el fin, accionar colectivos a través de consensos y disensos, pero a través de propuestas públicas sociales y públicas gubernamentales.

---

<sup>53</sup> *Op. Cit.* pp. 40 tomada del libro *La Reforma del Estado: un día después* de Oskar Oslak

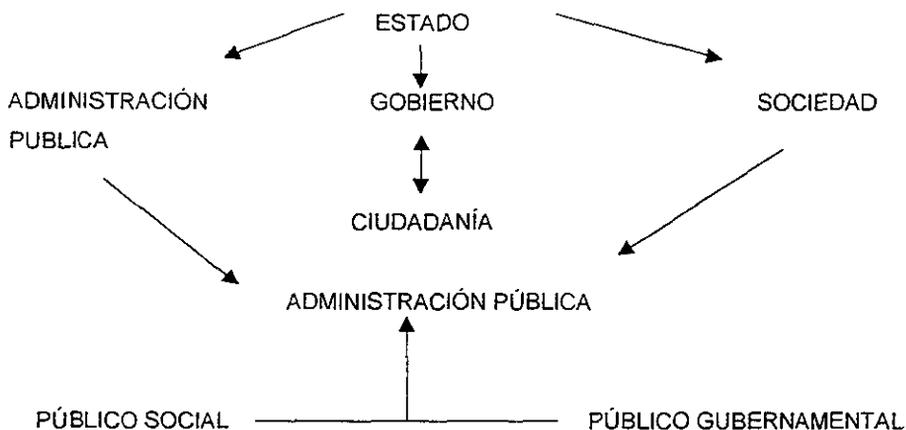
Cuando suponemos el fin del monopolio de público, es necesario que consideremos que pasara con la parte que se desprende del ámbito estatal y es donde se considera la redefinición de atribuciones del Estado y se incorpora formalmente a la sociedad en el aparato administrativo

Existen muchos y muy variadas formas de considerar la ciudadanización de las decisiones; la que se implementó casi de manera inmediata en esta etapa innovadora del Estado fue la desincorporación (tomada con un redimensionamiento del tamaño de las instituciones del Estado, que por medio de la misma, se amplía la base ciudadana en la producción de bienes y servicios, necesarios para incrementar el logro del bienestar; los que adquieren son parte de la sociedad y son considerados como ciudadanos comunes, por lo que se considera una apertura en el sistema de Estado). Además de esta forma de redefinición de funciones, replantearon el espacio de lo público

Las nuevas formas de organización social, con diversos intereses y funciones requerían de espacios amplios para su movimiento, para instrumentar y materializar el bien común, por lo que se adecuaron más caminos, para insertarse tanto en el proyecto de Estado, como en el de gobierno.

---

<sup>54</sup> León y Ramírez Juan Carlos. "Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea ;Los Nuevos Territorios de la Administración Pública" Ponencia agosto 1997



*El Estado interactúa con el gobierno y la administración pública para dotar a la sociedad de los insumos mínimos, cuando se considera que las acciones no cumplen con su fin último, la apertura en las decisiones públicas, incorpora ahora la relación administración pública - ciudadanía, pero teniendo como fundamento una revalorización del espacio de lo público (social y gubernamental); donde lo público social incorpora a la sociedad como un agente más activo para la elaboración de planes, programas y proyectos, mayor participación en las decisiones públicas, una institución no necesariamente debe ser gubernamental para incidir en las cuestiones públicas, sino debe de ser ciudadana, para que en ella se encierren diversos intereses individuales, pero con la encomienda de obtener el bien común.*

- *Como sociedad legitiman la existencia y dan la pauta al surgimiento del mismo Estado, su agente de interlocución es el gobierno y el de acción la administración pública*
- *Como ciudadanos con derechos y obligaciones, exigen la dotación de los insumos mínimos, para su supervivencia y mejorar el nivel de vida.*

El Estado debe de asegurar la convivencia, la voluntad e inteligencia de la sociedad, garantizar la conservación y desarrollo de la misma, a pesar del conflicto político y social.

La ciudadanización de las decisiones supone un nuevo método para delimitar el espacio de lo público, incorporando lo público social, no como antagónico, sino complementario a la apertura de las decisiones.

Lo público es considerado como la convivencia colectiva, plural y organizada, es la noción de ciudadanía, propone articulación de las formas, que puedan servir para lograr el bien común

Debemos entender lo público social, no como un espacio diverso a lo estatal y gubernamental, sino como un proceso que integra los diversos espacios y arenas de poder; antes lo público estatal permitió la expansión de organismos gubernamentales y administrativos, pero sus procedimientos no satisfacían las demandas sociales, la sociedad se sumergía en un abismo poco fácil de superar.

Es la misma sociedad o ciudadanía, quien detecta tales desequilibrios en la gestión pública, no permite ya la autoridad centralizada, dependiente y redefine el espacio público.

En México la sociedad ha creado nuevas formas de organización, que al replantear lo público, asignan funciones innovadoras a la administración pública, creando así lo público social y lo público gubernamental, como un enlace y no como conflicto. Estas consideraciones llegan a tener una pertinencia muy grande en el fin del monopolio de lo público por parte del Estado, gobierno y administración pública, que dejan de ser los únicos mecanismos, con capacidad de solventar las necesidades básicas de la sociedad.

Lo público gubernamental es el cuerpo de instituciones oficiales, que garantizan la impartición del bienestar; lo público social podemos caracterizarlo desde dos lógicas. uno en cuanto a sociedad política (diseño y organización institucional) y otro en cuanto a sociedad (donde no tiene leyes ni reglamentos, confluyen diversos intereses individuales, pero que al estar juntos, forman el conjunto social).

Lo cambiante y compleja de la sociedad, se entiende como una agregación y articulación de esfuerzos individuales, este valor de lo individual, comienza a recuperar su importancia y se inserta en el contexto, que incrementa en la esfera donde se ejercen libertades civiles, políticas y públicas.

La sociedad favorece la autogestión, como un elemento vital de incremento de bienestar colectivo y social, pretendiendo una redefinición de los espacios públicos y privados.

Cuando lo público gubernamental ya no responde a las expectativas básicas de supervivencia, se pierde la legitimidad, la confianza en las instituciones estatales, acentuando las desigualdades sociales, originando el rechazo y cuestionamiento del gobierno y la administración pública, pues el Estado bloquea las capacidades individuales y colectivas; la crisis de legitimidad y credibilidad originada por el caos de lo público gubernamental, cuestiona tanto la gobernabilidad (Instituciones públicas en acción), desembocando en movimientos sociales, que buscan lo público social como una alternativa de acción y ejecución.

"En el Espacio de lo social, lo público conjuga una pluralidad de intereses, expectativas, energías, capacidades, medios, afinidades e identidades, que reclaman y proclaman el derecho a realizarse de manera autogestiva, defendiendo la autonomía de las organizaciones que se han creado para asegurar su presencia en la sociedad (civiles o no gubernamentales)." <sup>55</sup>

Las organizaciones bajo el influjo de lo público social, atienden a los valores de democracia, libertad y justicia social, son cuerpos organizados, con capacidad de establecer canales de comunicación, una relación diferente con organizaciones no necesariamente gubernamentales.

El redimensionamiento de lo público gubernamental, hacia lo público social, nos lleva a la evaluación de lo político y lo administrativo, con el fin incremental del bien común, en base a la ampliación ciudadana, tomando en cuenta intereses públicos y políticos que demanda la sociedad.

En México las instituciones sociales y la política social, ya no necesitan de una intervención estatal aislada al ciudadano, sino de cooperación social, instituciones intermedias, que no por tener etiqueta de independiente o con interés público, sea menospreciada por lo gubernamental; ante estas nuevas organizaciones, se presentan

---

<sup>55</sup> UVALLE, Berrones Ricardo. "La Calidad de la Administración Pública Moderna" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* p. 104

también intereses, pretensiones y exigencias, que doten al orden administrativo de legalidad y responsabilidad, transformando los métodos de ejercicio e instrumentación en la administración pública.

No existen individuos aislados, siempre se tiene contacto con la sociedad, con beneficios y obligaciones, lo público inicia en el individuo, que con interés particular, se interrelaciona con otros, siempre en defensa de su interés, pero respetando el de los demás. La conservación y equilibrio de lo individual (privado como referente individual, pero público como interacción con otros) y lo colectivo es la sustancia hegemónica del Estado.

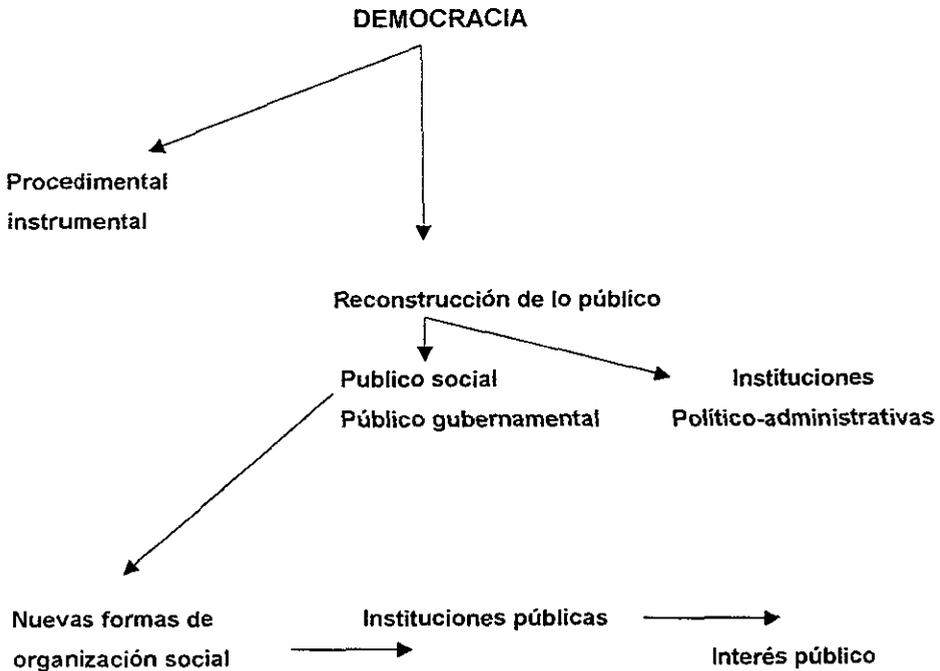
La ciudadanización del gobierno, llega debido a la falta de legitimidad y se maneja como solución, el reconocimiento de instituciones públicas, que no necesariamente tienen que ser de carácter gubernamental, como lo plantea la democracia moderna. <sup>56</sup>

La sociedad acorde a la transformación, lucha por un espacio público autónomo, buscando la racionalidad que permita canalizar la fuerza y opinión pública a la solución de

problemas. Esta revaloración de lo público en la fuerza ciudadana, permiten que las relaciones de poder entre la sociedad contemporánea y el Estado, crean nuevas organizaciones ciudadanas y de la vida en sociedad.

---

<sup>56</sup> Democracia Moderna: Los derechos sociales redefinieron la adjudicación de aquello que compete a los particulares y aquello que compete a lo colectividad; Juan Carlos León y Ramírez lo menciona en la página 6 de su ensayo Consideraciones Relativas al Espacio de lo Público y esta afirmación es tomada por Nora Rabotnikof. Agosto 1997



*Hay que recordar que al entrar a esta etapa de renovación de atribuciones estatales, la democracia juega un papel importante ya que la incorporación de ciudadano (lo social) aunado a la reconstrucción del ámbito de lo público se maneja una democracia (en procedimientos e instrumentos), que llega a renovar los mecanismos de las instituciones político - administrativas, pero que además son adaptables a las nuevas formas de organización que surgen en la sociedad, que tienen la característica de no ser gubernamentales y de interés público.*

La parte importante es definir a estas nuevas instituciones como agentes sociales, con una agenda y estructura en su interior, racionalidad social, por medio de la interacción e intercambio de información, se conjuguen los actores y la estructura, a fin de crear y hacer funciones este espacio público social.

## 2.10 Reflexiones a la redefinición del Estado en México.

México ha entrado en una etapa de transición, los vertiginosos cambios que se presentan en el orden mundial, superaron las expectativas que se proyectaban, la tecnología se convirtió en la punta de lanza para la evolución deseada. Mientras tanto el cambio social fue el detonante para una profunda reflexión, sobre los elementos indispensables para continuar esta vida en asociación.

Nuestro país no quedó exento ni aislado a este movimiento mundial de reorganización, sobre todo, porque inmersos en el orden de cooperación y correlación con otros países, se requería de una tendencia innovadora, que rige y abarca a toda la estructura del Estado mexicano. La Redefinición mexicana puede tener muchos intereses, ramificados según la importancia y relevancia de los actores participantes en ella

Debemos reconocer que a pesar de que llevamos una interdependencia al exterior en varios aspectos (económico principalmente) la redefinición debe existir bajo lineamientos estrictamente internos, no podemos dejar de lado la situación por la que atraviesa el país y el condicionamiento debe ser en el sentido de lo que la misma sociedad requiere para su desenvolvimiento.

Tres son los aspectos fundamentales que debemos tomar en cuenta, por un lado la variable económica, superar los retrasos internos, para lograr la integración mundial, la globalización como eje conductor en esta etapa, sin mucha ciencia o innovación, México sólo acopló el aparato productivo y el mercado nacional a la apertura exterior, refuncionalizando la economía.

GLOBALIZACIÓN

ORGANISMOS FINANCIEROS



MERCADO

Eje Rector de la Economía



APERTURA

Financiera, Económica, Comercial



REDEFINICIÓN DE LAS ATRIBUCIONES ESTATALES

*La globalización de la economía, realidad relativa, es un nuevo imperialismo, tiende a disolver la unidad constitutiva del Estado y del capital nacional, subordinarlos al poder de las empresas.*

*México interactúa de manera muy cercana con las condiciones internacionales prevalecientes, la globalización es el objetivo, los organismos internacionales son los que establecen los lineamientos de actuación en esta nueva etapa del Estado; la economía mexicana se mueve bajo el fundamento del mercado y la apertura como el sostén en el funcionamiento, propiciando la redefinición de las atribuciones estatales*

La incertidumbre económica y el ajuste interno, formaron parte de esta refuncionalización, que llevo a conocer de forma real su propósito, en el cual el Estado era primordial, pues era considerado sino el generador de los problemas, si la consecuencia de ellos. Tal vez la afirmación sea confusa o llegue a ser irracional, pero si se comprende en realidad la función estatal, podemos concluir lo anterior

El Estado como creación humana, organización poderosa y por tanto perfectible, es permeable a los acontecimientos, debe de racionalizar su organización y funcionamiento. esto nos lleva a recapitular que la transformación social, condiciona la función estatal, la dinámica de las fuerzas sociales, evalúa el papel real del Estado y es aquí donde debemos considerarlo como una consecuencia y no como un generador. Consecuencia porque es la misma sociedad quien determina la legalidad y legitimidad de la acción y ejecución estatal.

Tal vez la última afirmación parezca con fundamento efímero o con poca seriedad, pero lo que debemos tomar en cuenta, es que al hablar de Estado, llevamos implícita la necesidad de retomar todos sus aspectos posibles, así como en lo económico se reconoce que la globalización e internacionalización condicionan el desempeño y la labor de la planta productiva y la economía nacional, retomando el mercado como eje primordial.

Ahora debemos analizar al Estado, como ente activo (según el grado de actividad de la sociedad y sus necesidades), ya que los tiempos actuales donde la sociedad es más abierta, y con una mayor participación en los aspectos de decisión y de gestión. Se dice que el Estado se reforma, redefine sus atribuciones, pero realmente es decisión propia o es la sociedad quien define y determina esta nueva etapa en la vida estatal, sin temor a equivocarme la respuesta aunque no es sencilla, si es determinante, y puedo afirmar que es la sociedad el eje rector de esta redefinición tan importante.

Tomarlo en cuenta como una consecuencia y no como el generador de su mismo proceso, no es renegarlo a un plano secundario o de implicación mínima, sino es darle su parte esencial en la transformación.

"Sin el Estado la sociedad no puede aspirar a desarrollar su proyecto de vida. El Estado sin la sociedad es una institución que carece de sentido e identidad. La sociedad y el Estado viven, conviven y sobreviven. No son antagónico el uno al otro. La sociedad se organiza en el Estado y el Estado es una organización política de la sociedad." <sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> UVALLE Berrones, Ricardo. Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal IAPEM 1994 p. 12

El punto primordial de esta lógica de acción es vislumbrar al Estado, como el enlance básico con la sociedad, el mercado, y el régimen político. No existe ningún ser aislado al Estado, de alguna forma se garantiza la adhesión de todos los miembros de la sociedad a los beneficios, derechos y obligaciones de lo estatal y es ella misma quien da la pauta al movimiento o transformación de éste ente supremo, para obtener los recursos mínimos para su supervivencia.

"El Estado no se explica por sí mismo. Su proyección e impulso responden a la lógica del poder y a los cambios históricos. Por eso la vida del Estado no es uniforme, sino contrastante, diversa y regida por mutaciones que alteran, impactan y transforman a la sociedad. Esto significa que la transformación de la sociedad, es proceso correlativo a la conservación del Estado." <sup>58</sup>

El Estado mexicano es soberano y autónomo, legalizado y legitimado por la sociedad, quien da la pauta para su transformación.

La sociedad es dinámica y por tanto, maneja diversas formas de comunicación e interlocución con el Estado, de ahí que los requerimientos hechos al mismo, pongan en constante movimiento a las instituciones estatales, para adecuar su alcance a las necesidades que surgen en esta transformación.

El punto más relevante de la presente investigación, sobre todo al tomar en cuenta a la sociedad como un eje básico en el proceso de redefinición del Estado, ya que la importancia reside en la relación Estado - sociedad, para tratar de abrir los canales y espacios adecuados, que completen realmente la acción colectiva, por medio de la participación de los individuos.

---

<sup>58</sup> *Ibid* p. 11

No se deben de expandir o confundir los objetivos " sociales y de gestión " de esta función, sino que debemos tener en claro la exigencia ciudadana y sobre todo la recuperación de la confianza de la sociedad en las instituciones del Estado, superar el centralismo

"Para avanzar en el camino de la democratización, es preciso transformar radicalmente no solo las estructuras del Estado, sino también la cultura del poder, lo que significa desaparecer el Estado burocrático, ajeno a los ciudadanos, desalentador de la participación, para dar lugar a otro abierto, corresponsable y plenamente representativo." <sup>59</sup>

Lograr la integración es importante y más cuando se trata del Estado y la sociedad; es necesario por parte de los gobernantes tener una mayor responsabilidad y claridad en las decisiones públicas y por el otro lado a la sociedad, como ente organizado, dotarla de una cultura participativa.

Es necesario reconocer de manera puntual el verdadero papel que juega la sociedad en la redefinición estatal, ya que no se puede reducir a una operación administrativa o gerencial, operativa del Estado, sino ir más allá, identificar las instituciones y el marco jurídico que compone la red estatal y las relaciones entre ellas, para complementar las necesidades sociales.

Por su parte la sociedad mexicana no ha dejado de transformarse, su crecimiento desmesurado diversifica y rebasa los marcos de negociación, generando movilizaciones, que exigen aún más espacios para su comunicación. El Estado es una expresión unitaria y su relación con la sociedad se puede cristalizar en diferentes vías, pero siempre con el objetivo de llegar a la apertura de decisiones (ciudadanización), que al final es nuestra intención, demostrar que esta etapa transformadora del Estado, la sociedad es parte activa y determinante de la misma

El Estado como su conexión con la sociedad (gobierno y administración pública), requiere de cierto grado de libertad y uso de razón, que desemboque en la confianza entre ambos y que asimile al mismo tiempo el vínculo de asociación y regulación, reconociendo al

---

<sup>59</sup> PALACIOS Alcocer, Mariano. "Reforma del Estado en México" en *Revista Veritas* Año XLIII No 1530 febrero 1999 p. 222

ciudadano como parte esencial en la conformación del cuerpo político y administrativo, justificando la legitimidad y el beneficio colectivo, logrado por la apertura de las instituciones estatales.

En el mundo contemporáneo y posmoderno los ciudadanos a través de estructuras organizativas, crean formas alternativas de participación, flexibles, con objetivos y formas de operación, pero también espacios de negociación y discusión, que no necesariamente son parte de la red estatal, sino que son ubicados en lo llamado "público social", incrementando la participación social de manera indirecta, exigiendo el redimensionamiento del Estado mexicano, con todos los niveles regionales y globales posibles.

La participación de todos en lo público social, trae consigo diversidad en las formas democráticas, con una estructura organizativa que presiona a los sistemas políticos y administrativos, para que se de una relación amplia y con sistemas de comunicación abiertos y claros.

La sociedad actual tiene infinidad de relaciones de poder (grupos y asociaciones con formas de cooperación) con variedad de intereses, pretendiendo la democratización del poder, comenzando por la acción individual, hasta llegar a la colectividad o lo público del poder.

Crear espacios autónomos e innovadores, nos lleva a incentivar la actividad social, superando la democracia centralizada y comprometida, para introducir las cualidades de lo público, a la negociación y discusión de los aspectos relevantes, todas las acciones de gobierno, deben de estar dentro de la evaluación pública, ciudadana, y dejar de lado la concepción de que lo público es función única y exclusiva del Estado, además de superar lo gubernamental, como un ejercicio burocrático explícito, integrar lo plural y social a la participación y representación de lo público.

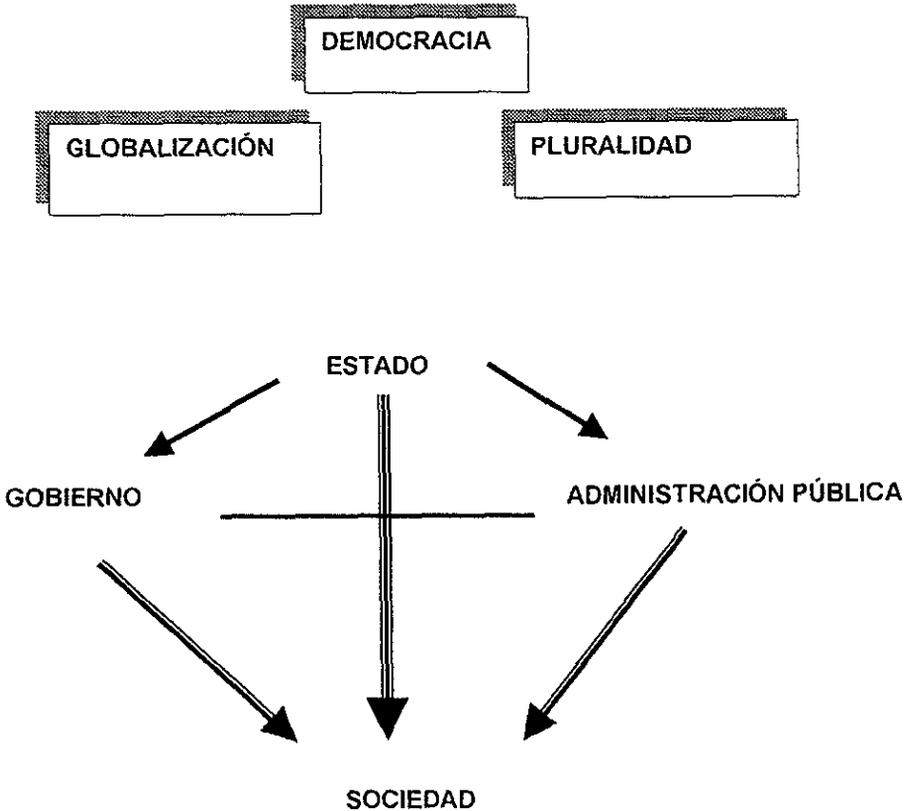
Esta transformación de intereses que expresan el cambio en la etapa innovadora del Estado, nos permite observar como la conjugación de intereses individuales (aunque diversos, su objetivo principal es presionar al gobierno y a la administración pública para

crear espacios de comunicación y solución), para la integración del interés general y llegar al bien común.

La redefinición de lo público (público social - público gubernamental) no es cosa que la ciudadanización de las decisiones; los movimientos sociales, aunado a la crisis de representatividad, credibilidad y legalidad, origina la crisis de las instituciones, por lo que este replanteamiento, pretende integrar a la sociedad civil, mediante nuevas formas de organización

## 2.11 Anexo esquemático.

La redefinición del Estado en México la podemos caracterizar sobre tres grandes vertientes: globalización, democracia y pluralidad.



*El Estado surge como parte de la sociedad, legitimado por ella misma, garantizando su conservación y desarrollo, integrando lo colectivo e individual, crear instituciones mediante recursos técnicos.*

*El gobierno garantiza la evolución y desarrollo social, para lograr el bienestar, es el agente visible del Estado, mantiene una estrecha relación con los individuos, es el agente de la ciudadanía, respetando las leyes, la libertad, la igualdad y la justicia*

*La administración pública es la principal fuente de interacción, entre el gobierno y la sociedad, es al mismo tiempo eje conductor en la dirección y organización de la misma, adecua los métodos hacia la ciudadanía, para recuperar su contenido social, es el Estado en acción, cuyo principal objetivo es la máxima eficiencia en el funcionamiento de un organismo social.*

*Sociedad, con capacidad para desarrollar mecanismos estructurales, que permitan su incorporación a la gestión gubernamental, con equilibrios y contrapesos, que garanticen la distribución del poder, acorde a la transformación y dinámica social*

# GLOBALIZACIÓN

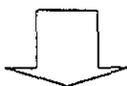
Liberalización  
Económica



Fuerza Productiva  
Nacional

Descentralización

- Fusión
- Extinción
- Desincorporación



REDIMENSIONAMIENTO

MERCADO  
Eje único para el  
Control  
económico



ESTADO PROMOTOR  
REGULADOR



Gobernar la Sociedad



*Globalización principalmente en el sentido económico, la nueva división internacional del trabajo, junto a las innumerables revoluciones tecnológicas, han traído también la agrupación de bloques económicos, aplicación de técnicas comerciales y productivas, para apegarse a estas innovaciones*

*El Capitalismo posindustrial planea ante todo formar un mercado global, de ahí que la liberalización económica financiera y comercial, a las que se deben someter las fuerzas productivas nacionales, considerando al mercado como el control único en la economía, convirtiéndolo en un Estado promotor y regulador, que se ve en la necesidad conjunta de gobernar a la sociedad y regular al mercado.*

*Esto implica además que la administración pública, tenga un severo redimensionamiento y por tanto, una redefinición de su funcionamiento*

**PLURALIDAD**



*Pluralidad: Los grupos sociales que nacen de la acción social, tienen una diversidad de intereses, pero su importancia no disminuye ni su objetivo ni la esencia, lo que se pretende es lograr la apertura de la administración pública y categorizar plenamente lo público social y lo público gubernamental, como alternativas para solucionar las disfuncionalidades, por medio de programas y estrategias públicas, tomadas de aquellas instituciones públicas sociales*

*La apertura y el reconocimiento de lo público social por parte del gobierno, garantiza la ciudadanización de las decisiones, llevando entonces, a la redefinición de la función estatal y de la Administración Pública*

# CAPÍTULO III

## La administración pública ciudadana.

"La administración pública moderna se encuentra inmersa en un cúmulo de acontecimientos que obligan a repensar su esencia y cometidos. Si algo caracteriza a los tiempos políticos e históricos, es que no transcurren rutinaria o mecánicamente; que no son el resultado de impulsos inerciales, menos de movimientos deterministas. No al menos en cuanto se refiere a la vida de una sociedad cambiante y compleja, como es la sociedad civil, la cual ha de entenderse como una agregación y articulación de esfuerzos individuales."

Ricardo Uvalle Berrones

Varios han sido los intentos por caracterizar esta nueva era en la administración pública, los Estados modernos están conscientes que en esta dinámica social nada tiene reposo, de ahí que sea primordial revisar los modos y las formas para la función de gobernar, para que los problemas no rebasen el límite y se llegue a desequilibrar el objetivo fundamental de dotar de bienes y servicios a la ciudadanía

Uno de los pilares de la redefinición del Estado, lo constituye sin duda el debate en torno al rol del Estado, en nuestro país este proceso fue acompañado de la introducción del plan globalizador y la revolución tecnológica, enriqueciendo la temática e introduciendo a su vez, nuevas variables que influyeron en la conformación de esta teoría reformista.

Bajo esta perspectiva, el Estado es una agente autónomo, donde confluyen arenas y relaciones de poder, que limitan las estructuras y políticas estatales, pero al estar inmersos en este proceso y con el fin de tomar las alternativas para superar la crisis existente, la adecuación de estructuras estatales y de gobierno, acorde a las necesidades de la sociedad.

De primera instancia y la medida tomada de manera inmediata, generando además opiniones encontradas en su aplicación, fue la reducción del tamaño estatal, que tenía estrecha relación con el desmantelamiento del Estado autoritario, poniéndole fin al populismo y a la intervención estatal, con la desincorporación de empresas públicas, eliminación de subsidios y reducción del gasto público. Sin embargo la medida tuvo nula repercusión para superar la crisis, a pesar de que los lineamientos se aplicaron a la letra, los resultados obtenidos no supieron la debacle de credibilidad, legalidad y legitimidad que tenía a cuestas, condicionando así el accionar del Estado.

Esto provocó un estudio más profundo sobre la repercusión de la administración pública, ya que a pesar de que se intentó descender el nivel de ingresos utilizados en el proceso de presupuestación, no fue suficiente para terminar con los desequilibrios en el contexto nacional. El rasgo fundamental que se heredó de la aplicación de la administración pública en el Estado autoritario, fue una estructura corporativa, llena de vacíos jurídicos, pero además inmersa en el favoritismo, la capacidad y los conocimientos de la materia administrativa, no eran suficientes o indispensables para alcanzar un grado importante en el sector público, sino que eran las relaciones personales, quienes condicionaban el "desarrollo profesional".

Sobre la base de esta afirmación, se reconoce que la llegada de la redefinición de las atribuciones estatales, obligo como consecuencia y objetivo básico la transformación de la relación Estado - sociedad, que no implica solamente la reducción del aparato gubernamental, sino que abarca la reestructuración y transformación del aparato institucional, es decir, los mecanismos de contacto o acercamiento hacia la sociedad (el gobierno y la administración pública), renovaron su funcionamiento y replantearon su acción y ejecución

Dentro de esta complejidad y tomando en cuenta los cambios de la humanidad y la dinámica social, la conformación del poder se diversifica, con la incorporación de nuevos actores económicos, políticos y sociales que lucha por el poder, de ahí que el funcionamiento del gobierno y su agente práctico, mantengan una lógica de cambio.

Pero no solamente se trata de proponer un nuevo papel en la función estatal por cambiar su práctica y formulación, sino que es todo un proceso que comienza por garantizar el buen funcionamiento del Estado

El primer esfuerzo llega para consolidar y asegurar que los poderes económicos, políticos y sociales superen la crisis de legitimidad y legalidad arrastrada durante años, que proyecten al mismo Estado como una institución capaz de fijar y adecuar las reglas de organización, que de igual forma al cambio social, sea un punto de partida para articular las diversas instituciones. Cuando se menciona esta etapa innovadora del Estado, uno de los puntos fundamentales y coyunturales para una eficiente aplicación, es la de asegurar sin restricciones la democracia, un tema que por su misma esencia, manifestaba una mayor atención.

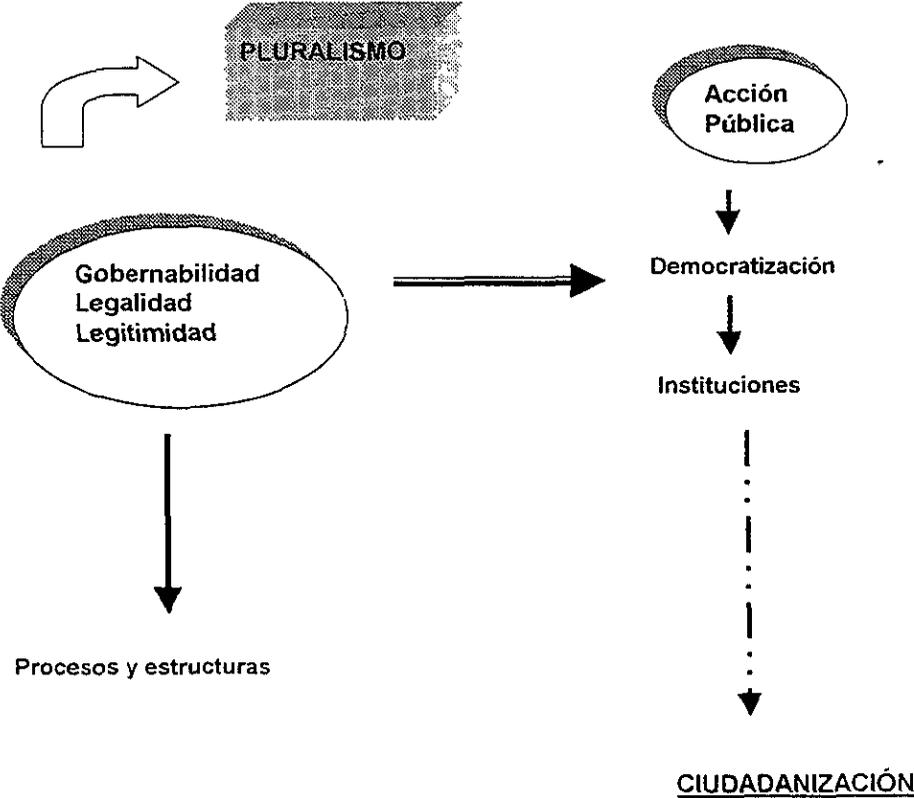
La democracia referida cuestiona el papel interventor del Estado y el papel de la sociedad de masas, debe ser una concesión limitada, controlada por derechos civiles, políticos y/o libertades, pero su rasgo más destacable es que pugna por una sociedad plural y centrifuga, es decir, que participe en el intercambio político, entre intereses organizados, en base a la negociación.

Al introducir la democracia en la reforma del Estado y sobre todo en la redefinición de la administración pública, debemos tomar en cuenta una visión global, desechando las decisiones unilaterales, la flexibilidad en el sistema político, garantizando que las reformas a las instituciones estatales, vayan de acuerdo al contexto nacional y sobre todo que el reordenamiento institucional y social, se de en base a la distribución de funciones, jerarquías, principios organizacionales y relaciones de poder.

Estos procesos estructurales de transformación, de reconstrucción del orden social, no son otra cosa que medios para obtener, legitimidad, legalidad y gobernabilidad en esta

etapa, con nuevos interlocutores, procedimientos y argumentos capaces de incorporar lo social a lo político en cuanto a toma de decisiones.

Ahora hablamos de una reorganización institucional, de los programas de gobierno, donde se incorpore a los sistemas sociales a la toma de decisiones en torno a la acción pública, la agrupación de intereses organizados en un pluralismo social, desembocando en la democratización.



*Sin duda alguna al introducir la redefinición de las funciones estatales, es preciso a la par de ello, dotarla de sus principios básicos y de la gobernabilidad como el orden en el accionar, la legalidad (jurídica) y legitimidad (consensual) de los procesos y estructuras del gobierno y la administración pública, que le permitan concebir el pluralismo de la sociedad y no el autortansmo estatal. La participación de todo el conjunto social en la acción pública, democratiza sus instituciones y llega a la ciudadanía del proceso político - administrativo*

El sistema social está constituido por la ciudadanía, a partir del concepto de soberanía, donde la competencia para ocupar las instancias de decisión y conducción de programas públicos, sea con el fin de la democratización de la sociedad, donde la apertura de los canales político - institucionales de representación y participación ciudadana, permitan una apertura plena en los procedimientos, además de la reorganización de la administración pública, así como la redefinición del papel estatal en la economía.

Sin embargo, no solamente se trata de reconocer que la sociedad debe de intervenir por regla en la democratización del Estado, sino prever los mecanismos idóneos para completar este ciclo; la capacidad de gobierno no deja de ser cuestionada, la sociedad llega a enriquecer los modos de gestionar la cosa pública, esperando una renovación de estrategias, reconceptualizando la participación ciudadana, así como la institucionalidad pública.

Estamos hablando entonces del fortalecimiento de la sociedad mediante la autonomía y recuperación de valores primordiales, como la noción de lo público y su espacio colectivo, abierto y visible, donde la conjunción de lo público social y lo público gubernamental, nos lleva a una democracia con menos gobierno y más libertad social de acción en procesos públicos.

La formación del nuevo pacto social, incorpora componentes para la participación en las estructuras fundamentales del país, reclamado por la sociedad, promoviendo intereses comunes e instancias de intermediación.

La intervención de lo público debe ser considerado no como un espacio diferente a lo estatal y gubernamental, sino como una adecuación de la sociedad en la visión de la gestión pública del Estado, por tanto debe considerarse su adhesión a los mecanismos, procedimientos e instituciones designadas para labores de orden público. así la sociedad consciente de la crisis, demanda se moviliza ante el mismo Estado, para redefinir el espacio de lo público

En suma el cambio estructural que trajo la redefinición del Estado como institución suprema; la redefinición de gobierno como la institución encargada de recibir las demandas sociales, se hizo necesaria la reconfiguración del espacio de lo público (público

social - público gubernamental), a través de una sociedad activa y propositiva, reduciendo el protagonismo institucional. Además cuando se introduce el mercado como participante único, negociador en el ámbito económico y el Estado mexicano se convierte simplemente en promotor y regulador, que logra influir en la capacidad de racionalizar los conflictos y la elaboración de programas gubernamentales.

Los cambios aplicados en este proceso tienden a evitar la centralización; en México esto se dio como un redimensionamiento, en base a la descentralización, regionalización y desarrollo local o municipal (se conoció como el Federalismo Mexicano, al cual buscaba en base a la descentralización de funciones, que los gobiernos locales participaran activamente en los procesos decisivos, sin embargo, tal gestión provocó desequilibrios, ya que las localidades aún no tenían los recursos ni las estructuras capaces para solventar los servicios). Pero no solamente se trata de descentralizar la administración pública como ejecutora de los programas de gobierno, sino adecuar sus estructuras e instituciones a la colectividad.

Cuando Luis F. Aguilar Villanueva afirma que "Lo gubernamental no cubre enteramente lo público" nos enseña una visión práctica y alternativa de la administración pública, ya que esta revalorización nos enseña formas hacia una democracia y que pueden ser organizaciones privadas, sociales, civiles o no gubernamentales las participantes en la gestión pública, tomando distancia de lo gubernamental, pero con la consigna de resolver funciones públicas. El territorio administrativo estaría influenciada por organizaciones gubernamentales (públicas) y por organizaciones no gubernamentales o voluntarias, lo cual no les impide estar en la esfera de lo público

La transformación social pretende dejar de lado la visión individualista y materialista, para llegar a un acercamiento de la democracia por parte de la sociedad, incorporando la transición democrática (en lo político - administrativo) y la libertad de mercado (en lo económico), para dotar de legitimidad y gobernabilidad al orden social; estas nuevas organizaciones tienen expectativas y exigencias, así como intereses en el aparato administrativo.

Las formas de interacción estatal se reforman, la administración pública era recortada y transformada (a pesar de que la nueva delimitación del Estado, respecto a lo

público/privado y lo social la adelgazaba, los diversos conjuntos de organizaciones, programas y procesos, también transformaron el ejercicio e instrumental administrativo)

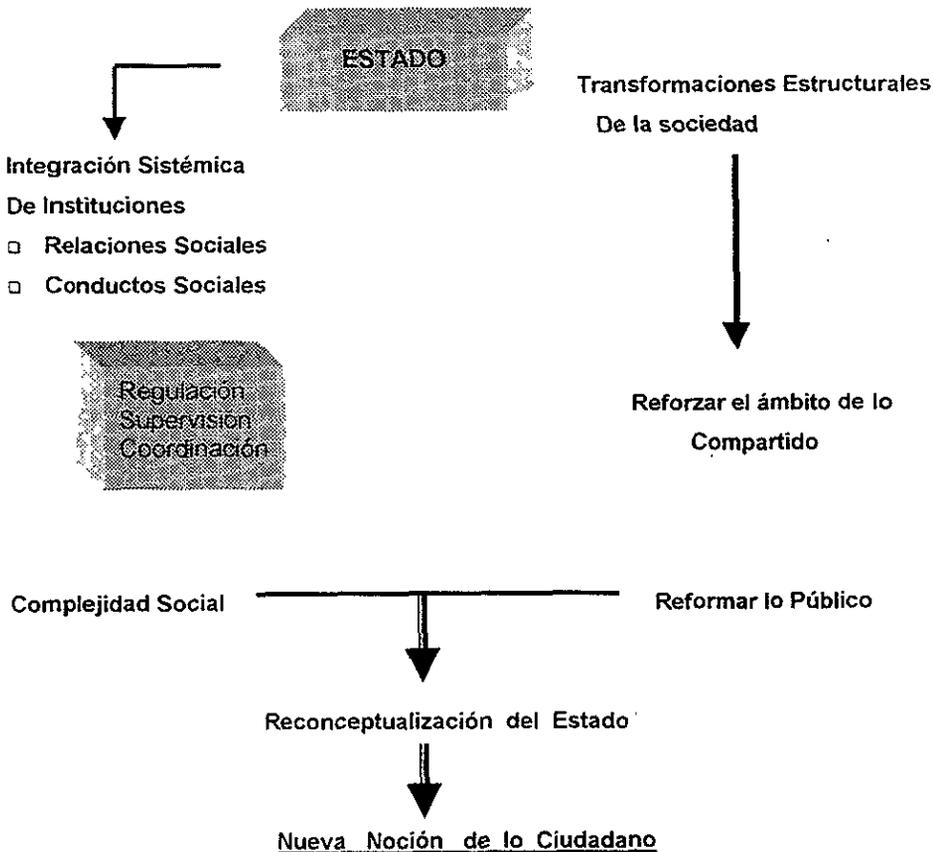
Aún cuando se intento privilegiar a la administración pública en el proceso de redefinición, a través de la incorporación de lo público social, los mecanismos internos de funcionamiento de la misma, no lograron complementar el proceso; a pesar de que existían fallas, desordenes e ineptitudes en la propia acción gubernamental, dichas disfuncionalidades no se reconocieron en la organización de la administración pública

En realidad la confusión se extendió conforme se avanzaba en la negociación de la redefinición de atribuciones estatales, por un lado una gran reforma estatal sin una previa revisión de la estructura y coyuntura administrativa queda al margen de obtener resultados favorables; de manera inversa las consecuencias son las mismas.

Mediante esta observación nos podemos dar cuenta que al momento que se redefinen las atribuciones estatales, no se debe hacer de manera superficial, es un preciso análisis político y del quehacer administrativo para que de esa manera la instrumentación y materialización de este proceso no arrastre desequilibrios. No podemos considerar la transformación del Estado y la dinámica social como variables, plenos y definitivos para lograr una revalorización estatal, sino que debemos considerar sus dos principales rubros: mecanismos de regulación y promoción de mercados; políticas sociales de participación y equidad.

El Estado como garante y motor del bien común, preserva el interés general de la sociedad, legitimando la soberanía interna y externa, de igual forma es la misma sociedad quien da la cohesión básica para el mercado.

La sociedad ha desarrollado múltiples sistemas funcionales, autónomos según sus racionalidades, es preciso eliminar la centralidad del Estado y la política, para lograr un marco de unidad social, de representación, dejar de lado la elaboración lineal de procesos y por medio de un enfoque sistémico, lograr la regulación y coordinación del individuo. Racionalizar las estructuras y las relaciones sociales, estamos hablando por lo tanto, de una institucionalización de organizaciones relativamente autónomas, con la integración de valores y normas que rigen la vida en sociedad.



*El Estado como motor para el desarrollo social, debe llevar un estricto seguimiento de las transformaciones sociales, procurar la integración paulatina de instituciones públicas, que enriquecen las relaciones y abren cada vez más los conductos sociales, de regulación, supervisión y coordinación, acrecentando la complejidad social, por lo que se debe reforzar el ámbito de lo compartido, reconceptualizando al Estado, dándole una nueva noción ciudadana, más participativa en la agenda nacional y por tanto, en los procesos públicos.*

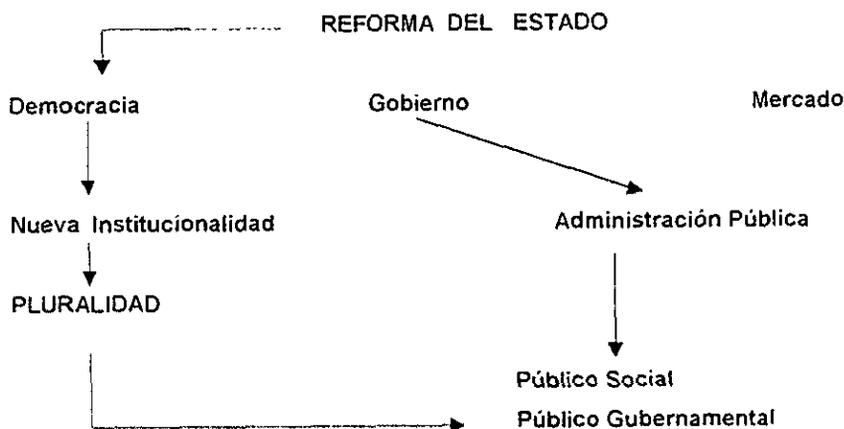
Cuando se llega a concluir que estamos frente a una nueva visión de ciudadanía, necesariamente debemos delinear hacia donde se pretende llegar en este nuevo campo de acción; nuestro principal objetivo es consolidar un gobierno plenamente ciudadano, que por medio del ámbito constitucional, la libertad y democracia actúen como garantes en el proceso social; ninguna acción gubernamental puede o debe orientarse en contra de

las prerrogativas de los ciudadanos, quienes como participantes activos en la conformación del cuerpo político - administrativo, legitiman su existencia.

En este movimiento de readecuación de las estructuras e instituciones públicas, permite crear formas alternas de organización y participación, con estructuras, objetivos y formas de operación, que sean flexibles y polyvalentes, incorporando la pluralidad social, creando espacios de discusión para la toma de decisiones.

La apertura en la presencia de ciudadanos, representa un reto para el sistema político, quien debe limitar y exigir a sus instituciones y estructuras. Las nuevas actitudes y aptitudes sociales manejan renovadas relaciones y prácticas sociales y de poder, la reconstitución como sujetos políticos y sociales, derechos a participar en asuntos públicos, una sociedad deliberante y participativa, mecanismos de justicia y equidad, en pocas palabras **la socialización del Estado**.

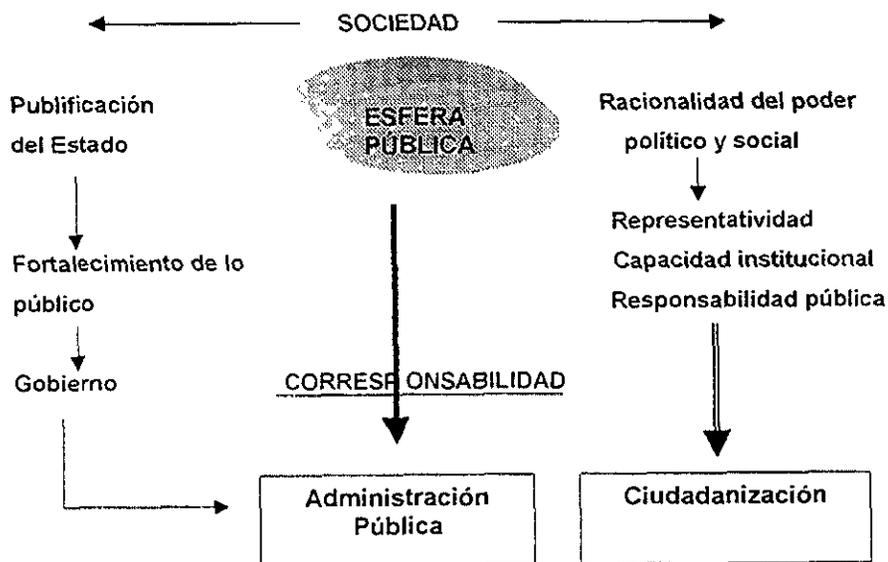
El nuevo modo de institución de lo social busca redistribuir el bienestar y la justicia social, permeare el Estado por parte de la sociedad, para que la relación de lo individual y colectivo, se rige en la soberanía popular por medio de la descentralización político/electoral, administrativo/decisional. El Estado redefine sus relaciones con la sociedad por medio del gobierno y la administración pública, transformando el monopolio de lo estatal y la introducción de principios organizacionales diversos, no necesariamente dentro del ámbito de lo público gubernamental.



*La redefinición del Estado vista de una manera sistemática y tomando como referente la democracia, integrándola funcionalmente, nos enseña que tanto el gobierno y la administración pública, están bajo una reestructuración definida por el nuevo orden social o mejor dicho la pluralidad, llevando a cabo una nueva connotación de lo público, incorporando a la sociedad en el ámbito gubernamental y administrativo, donde participe la sociedad en asuntos públicos, fin primordial de la democracia.*

Lo que nos interesa es mostrar, como este cambio de funcionamiento estatal, reacciona ante la administración pública, como surge una relación nueva entre la sociedad y las instituciones públicas. Los retos crecientes ante una sociedad compleja y demandante, origina la ampliación de las fuerzas políticas, principalmente las ciudadanas, las cuales ante la crisis - transición y mediante objetivos colectivos, inciden en la acción de gobierno hasta llegar a la visión de conjunto en la dirección, en el cambio y permanencia de instituciones

Nuestra administración pública tiene su rol definido en la gestión pública, incorporando la variable social, redefine espacios, mecanismos y procedimientos, en pro del vigor de la vida ciudadana, fortaleciendo organizaciones públicas, capacitadas para cumplir dichas funciones.



*En el cuadro presentado llegamos a la conclusión que la democracia es el principio de una redefinición estatal, ya que tomando en cuenta la participación social en la esfera pública, fortalece, vigoriza y publicita el accionar del Estado y sus agentes visibles (gobierno y administración pública) fortaleciendo lo público y dándole racionalidad al poder político y social, pero sobre todo que es la misma sociedad quien debe aplicar la representatividad y responsabilidad pública, dotada de corresponsabilidad además de contar con la capacidad institucional para lograr una plena materialización de la ciudadanía de las decisiones.*

Estamos hablando de una sociedad casi auto - gobernada, bajo el círculo de un Estado democrático, con una institucionalidad pública de representación y participación, con la creación de espacios autónomos (recuperación y ampliación), para que las organizaciones sociales tengan injerencia en las decisiones públicas de los diversos niveles administrativos.

La redefinición de las atribuciones estatales y de la administración pública es un proceso permanente, donde incrementar la eficacia y eficiencia del aparato gubernamental es la prioridad, por lo tanto hablamos de un redimensionamiento de ella, pero no solamente en cuanto a la eliminación, descentralización o desincorporación de instituciones y funciones, en el debate de los costos fiscales, la presupuestación o desajustes de acción, hay que ir más allá en la innovación como institución creativa e indispensable de recursos humanos y estructuras, receptivas, adaptativas e inteligentes, conducir vía consensos, sin excluir o marginar.

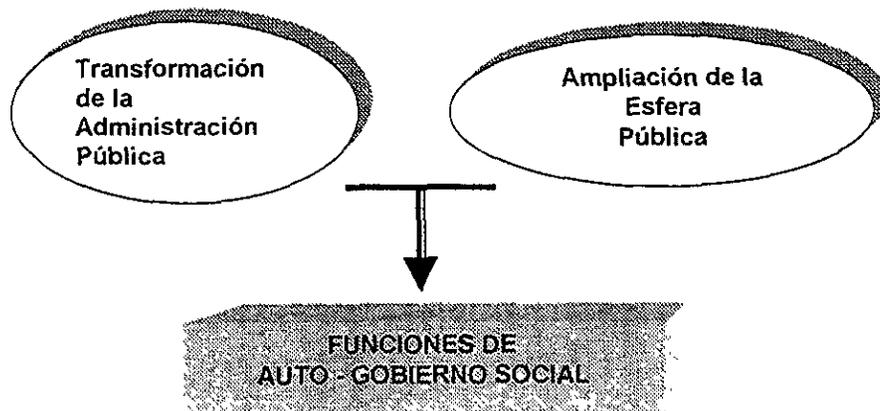
La formulación y gestión de planes, programas y proyectos forman parte de una agenda de gobierno, cumpliendo el bien público y los intereses políticos. Cuando es la propia administración pública quien evalúa los rendimientos y contribuciones a favor de la vida pública, delega los medios para dirigir e incorporar a la sociedad, eliminando excesos, desviaciones, improductividad, dilatación funcional y organizativa, que lleven a integrar a los diversos grupos del territorio nacional, con lo cual se permitirá un equilibrio en el orden social y por lo tanto la participación adecuada en los niveles administrativos.

La gestión administrativa tiene por lo tanto una nueva connotación de lo público, donde el papel importante lo cumple la expansión de la sociedad en la función estatal; la incorporación de lo público social en la arena política, nos permite reconocer que en la redefinición de funciones la sociedad y su interdependencia con el ámbito gubernamental

son condición necesaria para el proceso, además de permitir una mayor apertura en los procedimientos y capacidad decisional e introduce el consenso como eje único en la conformación de programas y proyectos.

No hay que confundir la incorporación social en la gestión pública con la eficacia y eficiencia del proyecto de gobierno; a pesar de que su adhesión permitió un mayor grado de discrecionalidad, ciertas instituciones públicas - estatales no permitieron dicha transformación, por lo que la gestión ciudadana aún mantiene ciertos vacíos y límites en su accionar. El equilibrio dinámico entre la coordinación y el consenso permiten que la participación ciudadana se desenvuelva en los espacios estatales públicos y que las alternativas de gestión se diversifiquen en pro de obtener una mayor eficacia gubernamental.

La revalorización del ámbito de lo público, así como la evaluación de las diferentes instituciones públicas gubernamentales y sociales, permitió incorporar lo social en la toma de decisiones. La superación de las directrices del bienestarismo originó un acercamiento de la administración pública y la sociedad, pero mediante un estudio minucioso y profundo, dándole una mayor credibilidad, legalidad y legitimidad.



*Las transformaciones de la administración pública que tanto se ha mencionado en la presente investigación, es la ampliación de la esfera pública y aunque plenamente no se ha consumado, se pretende llegar a el auto-gobierno social, donde el Estado seguirá como coordinador y aquella institución permanente que integre y garantice las acciones las condiciones para esta función*

Como la transformación de las instituciones públicas gubernamentales y el surgimiento de las públicas sociales, surgieron a la vez instituciones de intermediación y representación con diseños organizativos acordes a los nuevos requerimientos pero sobre todo que cumplan con sus funciones de coordinación.

La redefinición de la atribución estatal permitió además de una valoración de los pilares gubernamentales, un esfuerzo para racionalizar los conflictos, erradicando la burocratización y estatización.

Ahora no solamente se trata de informar a la sociedad que se esta en una transición administrativa, sino que en base a considerar al Estado con sus nuevas atribuciones (orientador, promotor y regulador) las fuerzas sociales existentes, tienen cabida para cuestionar el modelo tradicionalista, inclusive el nuevo modelo aplicado, promoviendo así la expansión de la sociedad y un mayor y mejor control sobre la administración pública.

La rearticulación de los valores administración pública - sociedad, permite una modernización administrativa (incorporando la innovación tecnológica) fortaleciendo la institucionalidad pública, redefiniendo las fronteras y los límites, devolviendo el poder social.

La capacidad de acción de los mecanismos sociales de representación, son capaces de presionar lo público gubernamental, preservando la autonomía en el marco institucional, actuando como fuente de interacción en las nuevas condiciones políticas y económicas.

De igual forma la apertura y adaptabilidad de los agentes sociales en el proceso administrativo, depende de las condiciones internas (hacia el interior de las organizaciones gubernamentales, sociales, civiles o no gubernamentales), y externas (respecto a la globalidad de todo el sector público); permite de esa manera la deliberación pública, pero también frenos, balances y contrapesos del control interno.

La pluralidad, diversidad y heterogeneidad de los nuevos actores, así como la lógica del cambio, conforman las relaciones de poder, transforman el ejercicio instrumental - administrativo. Esta nueva tendencia de gestión, elimina la sociedad no activa y el Estado que todo lo hace, volviendo a una sociedad central participativa.

"El espacio público es una potencia creativa y realizadora. Se integra por instituciones privadas y sociales, que no pertenecen a la esfera de lo gubernamental." <sup>60</sup>

El objetivo es maximizar la eficiencia de los organismos públicos y ahora sociales, tangibilizar las acciones estatales, una administración abierta, eficiente y respetuosa del interés general. Toda institución pública debe ser capaz de dirigir y coordinar sin favorecer a grupos y organizaciones, sin concesiones, privilegios que desequilibren la igualdad social.

Redefinir las atribuciones vitales del Estado, como la administración pública es integrar a la sociedad mexicana en el pluralismo y la democracia del mundo actual, donde la complejidad del contexto no permite descansos, la responsabilidad política, económica y social, reacomoda espacios públicos y privados, delimita responsabilidades sociales, armoniza la eficacia gubernamental para gobernar y administrar lo público social.

El Estado debe llegar a ser una institución objetiva, con organización y propiedades tangibles, pero abierto al ingenio humano, que determine acciones y funciones específicas para garantizar el bien común y asegurar las condiciones mínimas de vida, obteniendo la conjugación e integración técnica de sus estructuras, procedimientos y actividades, sin olvidar la incorporación de las tendencias actuales.

---

<sup>60</sup> UVALLE Berrones, Ricardo. Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal IAPEM 1994 p. 97



### 3.1 Gobiernos corresponsables.

La acción administrativa del gobierno debe mantener regulación y equilibrio social, las instancias públicas de coordinación son parte de la administración pública como brazo operativo, subordinado e incremental. Es un conjunto de organizaciones y actividades encargadas de la provisión de bienes y servicios públicos a la ciudadanía, debe de ser entendida como una realidad o proceso social.

Considerada como social, la administración debe caracterizar cambios en sus estructuras, comenzando por la jerarquización; como macro es considerado el Estado en sus estructuras y limitaciones; a nivel micro se considera el desempeño del sector público. programas efectivos, operaciones eficientes para economizar recursos y mejorar la calidad de prestaciones y servicios

Enfocar más a los resultados con eficacia y eficiencia, procesos de mercado, alternativas e incentivos, pero introduciendo las capacidades estratégicas que permitan flexibilidad de las organizaciones, para la incorporación del orden social a sus mecanismos y procedimientos.

Si logramos generalizar los criterios que son cuestionados para tratar de renovar los proyectos e intereses de la acción administrativa, serían las siguientes: Suprimir la Burocracia, Presentación de cuentas públicas con su respectiva comprobación y fundamentación; dotar a la administración pública de una ética pública que se les otorgaría por medio del servicio civil de carrera; cuestionamiento y participación pública relacionadas con la apertura decisional; además de estas consideraciones técnicas y prácticas, la promoción de la investigación en materia administrativa debe ser la que termine por proponer nuevos e innovadores caminos para la gestión pública.

Los nuevos pilares administrativos giran en torno a estos puntos específicos, dependiendo de igual manera de las condiciones internas, la distribución de diversas tareas y acciones entre múltiples actores, la cooperación e integración facilita el logro de objetivos y la producción de resultados.

Materializar organizaciones operativas de las instancias de poder público, en las instancias del poder ejecutivo. La problemática social aunque es parte de lo público, es responsabilidad del Estado, quien debe crear soluciones, por lo que entran a la agenda de gobierno en sus diversos niveles, áreas y organismos, con una función y propósito social.

Con la expansión de la sociedad y la sociedad política, la asociación y libertad de expresión, se multiplicaron los espacios de participación reclamados, los asuntos eran ya de interés público, la coordinación entre el gobierno y las organizaciones sociales, promovían los intereses comunes, para que los mecanismos de interlocución gubernamental y de organizaciones sociales, superen el entramado burocrático y amplíen la base ciudadana participativa. Una organización social, introduce la innovación, perfeccionamiento y evaluación de los procedimientos para la consecución de objetivos. con la apertura de este tipo de canales de expresión, se logra una mayor representación política y una redistribución del poder, además que las instancias de intermediación, miden el grado de participación y politización que la sociedad presenta gradualmente.

Esta cooperación social y activa en la acción administrativa, cambia los parámetros de convivencia social, coordinación y estabilidad, modificando sus funciones, alcances y procesos, reafirmando su naturaleza pública, al igual que su carácter gerencial y de calidad. La conexión directa entre los procesos administrativos gubernamentales y la participación ciudadana, logran la unión de lo público ciudadano y la administración pública, dejando la visión gubernamental - institucional práctica para adecuar a las organizaciones civiles y su participación en la elaboración y ejecución de la política social.

Esta deliberación y participación ciudadana en asuntos públicos, reivindican el papel del ciudadano en las acciones gubernamentales; el fortalecimiento de la interacción - negociación de la administración pública y la sociedad, pretende introducir diversos modos de razonamiento, pensamiento e imaginación y con esa visión crítica en el manejo de complejidades, es mantener la capacidad de discernimiento de instituciones sociales en el juego democrático.

La declinación del gobierno propietario y empresario, originó cambios importantes en las formas de gestión pública, aunque incipientes, su desarrollo propicia nuevas dimensiones en lo político - administrativo y en algunas funciones públicas. Esta nueva configuración

democrática y plural, cambia el sistema político que legitima y legaliza los valores de la vida pública.

El gobierno como representante inmediato y visible del Estado, mantiene una estrecha relación con la acción administrativa, para condensar y aplicar los procesos decisivos y directivos de operación, cuando la existencia de otros poderes públicos (independientes y autónomos) dan forma y cauce a la organización, pero también limitan la actuación administrativa y gubernamental.

Varias han sido las propuestas para lograr un acercamiento en esta nueva visión, pero todas llevan inmersas la propuesta democrática, que tiene una estrecha relación con la participación ciudadana en las acciones de gobierno. El Estado mexicano revisa sus mecanismos de gobierno, por ello es preciso de acuerdo a las relaciones Estado - sociedad - administración pública Ciudadana para integrar y coordinar las fuerzas sociales.

### **3.2 La nueva concepción de lo público.<sup>61</sup>**

En estos momentos la sociedad demanda espacios que permiten una mayor facilidad para acceder al bienestar, por medio de la revisión de la intervención estatal, vigorizar la vida pública donde la pluralidad social garantiza la coordinación y por tanto la corresponsabilidad del Estado y sus instituciones, así como la sociedad.

---

<sup>61</sup> Es preciso aclarar que esta parte de la investigación, son las propuestas que han salido sobre la nueva administración pública, además que las mismas no fueron escogidas al azar, sino que se tomó como fundamento para su inclusión, la estrecha relación que tienen dichas afirmaciones, con el punto neurálgico de la presente información, es decir, la redefinición de las funciones estatales, sobre la nueva relación Estado - Sociedad en la Administración Pública y el Gobierno.

Su clasificación de primera instancia se hizo en el espacio temporal y posteriormente en los lineamientos básicos; el punto 1 es basado en Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal, escrita por Ricardo Uvalle Berrones; el 2 es basado en David Shand "La nueva Gerencia Pública, retos y temas de discusión a una perspectiva internacional" y Pedro Medellín Torres " La Modernización del Estado en América Latina entre el reformismo y la reestructuración"; es importante señalar que hasta este punto, se dio lectura a las propuestas y se trató de condensar los fundamentos esenciales y los esquemas señalados en cada una de las explicaciones son iniciativa propia. Finalmente el punto 3 fue tomado como base de dos artículos de Luis F. Aguilar Villanueva "Gestión Gubernamental y Reforma del Estado" y "La Administración Pública y el Público Ciudadano", los esquemas presentados en este punto, solamente son trasladados a la presente investigación, para no desviar el objetivo básico y primordial del autor.

### 3.2.1 Tecnologías de Gobierno.

La sociedad con libertad y creatividad individual, pugna por organizaciones públicas, gubernamentales o no, que coadyuven a la prosperidad social, donde la democracia es un precepto básico para su desarrollo, institucionalizando la libertad y la participación en la gestión pública.

"... gobernar la sociedad abierta con orientación democrática, implica que las tecnologías del poder, como las políticas públicas, la gerencia pública y la gerencia social se utilicen para mejorar los rendimientos de la acción de gubernamental a favor de la vida pública . " <sup>62</sup>

#### 3.2.1.1 Política Pública.

El Estado es una organización dinámica, es la misma evolución de la sociedad quien condiciona su funcionamiento, en la vida social, política y económica nos encontramos ante una contextualidad compleja, además que estamos inmersos en esta nueva concepción de los procesos de gobierno, incorporando nuevos actores políticos y sociales, para garantizar la aplicación adecuada de la democracia y la gobernabilidad, como requisitos únicos e indispensables para obtener un equilibrio en las instituciones públicas (gubernamentales o sociales).

Debido a estas características, el Estado además de redefinir sus atribuciones, debe superar el atraso y la poca flexibilidad de sus estructuras, procesos y sistemas, vigorizando la vida pública e incorporando la opinión ciudadana, con el consenso y la negociación, permitiendo que lo público además de ser abierto y receptivo, sea común a los ciudadanos.

---

<sup>62</sup> UVALLE Berrones, Ricardo. Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal IAPEM 1994 pp. 110-111

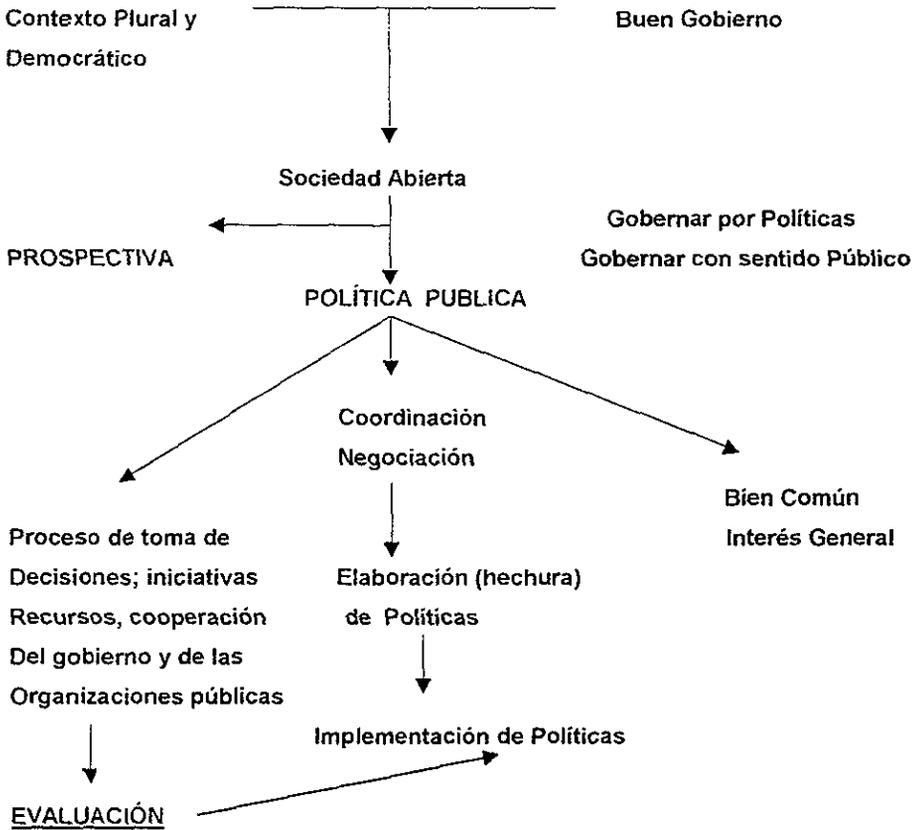
Como tecnología de gobierno, una política pública ayuda a la racionalización y ejercicio del poder, tiene una acción orientada y presta solamente atención, estudio y solución de problemas sociales, de antemano es considerado un gobierno ciudadano, ya que requiere de la evaluación de la sociedad, básica en este proceso.

Una política pública además de permitir la convivencia con los ciudadanos y reforzar la calidad de acción de gobierno, extiende aún más la vida pública, la legalidad y legitimidad, así como la participación ciudadana, por tanto revalora de gran manera el papel del Estado, pero sobre todo y con gran importancia su relación con la sociedad.

La sociedad se enfrenta cotidianamente a la complejidad de su desarrollo e inmersos en el contexto plural y democrático, es participante activa de los procesos y funciones de gobierno, de ahí que la negociación forme parte importante en la nueva administración ciudadana.

Una política pública se debe de aplicar a un marco democrático y ciudadano, pues se entiende como una tecnología que incorpora la toma de decisiones estrechamente relacionada con el bien común, pero sobre todo incluye la participación ciudadana, para recabar información, recursos, cooperación, coordinación y para su análisis, elaboración, implementación y evaluación.

Con la aplicación de ésta, se evita la burocratización de los programas y estatización de las decisiones, mejorando la vida ciudadana y sus procedimientos; deben ser flexibles para su adecuación a las necesidades sociales, el interés general y la vida en común. Incluir a las políticas públicas como una tecnología del poder, implica reconocerla como un ejercicio democrático, pues la negociación y el consenso son base de la misma, su eficacia depende de los grupos participantes, en su elaboración, pero también de los roles determinados para su implementación. La evaluación y credibilidad de ellas, depende del grado de legitimidad y legalidad adquirido, como una forma decisional del sistema político - administrativo; la aproximación pluralista y los actores sociales determinan su utilidad social, elaboración de objetivos claros y precisos, pero con un sentido medible para su cuestionamiento y evaluación.



*Una política pública como tecnología de gobierno debe en principio adecuar los lineamientos establecidos por la democracia (Legalidad, Legitimidad, Gobernabilidad) y si además se desenvuelve en una sociedad abierta, con mayor razón debe de gobernar con sentido público, en pro del bien común y del interés general. Una política Pública debe llevar un Diagnóstico (lo presente) y un pronóstico (lo posible), además de la coordinación y negociación con la misma sociedad, que nos permite en la Elaboración e Implementación, integrar a la sociedad (mediante organizaciones) que evalúen el proceso decisorio.*

### 3.2.1.2 La gerencia en la administración pública.

Durante muchos años se ha hablado de la labor gerencial, paulatinamente se han incorporado elementos de planeación, organización y control; en la administración pública la gerencia toma un papel importante en el cambio estructural, pues contribuye a proveer de insumos y servicios básicos, además de regular numerosas actividades, incorporando a la ciudadanía en sus procesos, pero con una orientación, seguimiento y control de las actividades de gobierno, fortaleciendo la democracia.

México generaba normas y relaciones que ahogaban la función administrativa, complicando procesos y servicios gubernamentales, pero la introducción de la gerencia, como un tecnología de gobierno, permitió ésta visión alternativa, que se maneja con la revalorización de lo público y de acuerdo a la evolución y desarrollo de la sociedad, las funciones y estructuras se acoplaron para acercar lo administrativo al ciudadano.

#### 3.2.1.2.1 Gerencia Pública.

Es una tecnología de gobierno que racionaliza estructuras y actividades administrativas, teniendo como objetivo la cobertura de la vida pública, tanto en los procesos de gobierno, como en la sociedad abierta, comprometida con los fines públicos y los objetivos sociales, enfrentando acontecimientos no previstos en la agenda de gobierno, para dar una mayor grado democrático. No se trata de una improvisación, la gerencia pública parte del estudio de los contextos cambiantes (identificación, diagnóstico, medición y evaluación), que le ayudan a enfrentar la complejidad social y política, coordinando a los agentes sociales, promoviendo sin duda las capacidades de la sociedad.

Se caracteriza por administrar y aprovechar recursos, así como el diseño de políticas, trabajando así por medio de los resultados obtenidos, no por los mecanismos y procedimientos, sino estableciendo una comunicación directa con la ciudadanía.

"Es pues la gerencia pública una modalidad de la acción gubernamental, que pone énfasis en la gestión de asuntos públicos, combinando variables socio-políticas y económicas, vinculadas con los aspectos de la gobernabilidad y la democracia política." <sup>63</sup>

Tiene como campo de acción los procesos de gobierno y la sociedad abierta, debe racionalizar sus estructuras y actividad sustantiva, conforme a la intensidad del cambio político, económico y social y cultural. Trabaja sobre las variables de gobernabilidad, democracia política, descentralización y participación ciudadana, su responsabilidad es en los asuntos gubernamentales y públicos. Funciona a través de la identificación, diagnóstico, medición y evaluación de los contextos sociales, cambiantes y complejos.

Permite encarar la complejidad de la vida política y social, además de administrar y aprovechar recursos, lleva a cabo del diseño de políticas; se evalúa la racionalidad en razón a los resultados obtenidos. Además de establecer una estrecha relación y comunicación de los actores e interlocutores que participan en la vida pública. Dicho proceso además de ser abierto y evaluado de manera constante, debe de enfrentar de primera instancia los problemas que se presentan, no relegarlos o destinarlos a la última prioridad gubernamental, es imprescindible conciliar y negociar los resultados pretendidos, es decir, por medio de un contacto constante con el conflicto, construir redes de información de los actores incluidos, para conocer los objetivos de cada uno y proyectar los alcances de la instancia mediadora.

La importancia en la gerencia pública es que se maneja en un nivel interdisciplinario, caracterizada por la complejidad, además de ser una movilidad de acción gubernamental, tiene la facultad de introducir a la gestión pública a la democratización del poder y los procesos públicos.

---

<sup>63</sup> UVALLE Berrones, Ricardo. Los Nuevos Derroteros de la Vida estatal IAPEM 1994 p. 162

Debido a su carácter abierto y sus métodos y procedimientos flexibles, la gerencia pública permite abordar contextos con una gran intensidad de cambio, gracias a la interdependencia de las estructuras políticas, sociales y económicas impulsa un tipo de gestión democrática, pero acorde a las necesidades presentes en ámbito de acción.

### 3.2.1.2.2 Gerencia Social.

Con el agotamiento del Estado de bienestar, los nuevos componentes económicas y la división internacional del trabajo, dieron un giro importante en las atribuciones del Estado y sus instituciones, la inclusión de la innovación tecnológica desplazó los estándares tradicionales sin mecanismos alternos para superar las consecuencias que deja la transición a la sociedad posindustrial. Mientras más se avanzaba en esta nueva era tecnológica, la consecución del bienestar se hizo cada vez más difícil para los estados.

Este tipo de gerencia se relaciona estrechamente con la calidad de vida de los ciudadanos y en específico el bienestar para cada uno de ellos, permitiendo la incorporación de grupos sociales que participen en la mejora de las condiciones vida, superando la acción burocrática, aludiendo a los resultados, no a procedimientos inconexos.

"Para la gerencia social los males de la pobreza tienen que atacarse con mejor acción de gobierno, pero fundamentalmente con la participación organizada de los mismos grupos que la padecen. Es un tipo de gerencia que no es altruista ni caritativa, menos paternalista. Es una gerencia que alude al realismo de la vida social y económica, tanto en los beneficios a distribuir, como en las desigualdades a erradicar " <sup>64</sup>

---

<sup>64</sup> *Ibid* p. 129

Esta nueva idea conciliadora para la administración pública surge después que el Estado benefactor y la sociedad industrial, han sido superado por paradigmas innovadores; un Estado promotor y regulador es ahora quien determina los papeles de gestión gubernamental, mientras que la producción industrial incorpora nuevos métodos, propone la innovación tecnológica, la informática, redes de comunicación como elementos prioritarios, la sociedad es relegada paulatinamente, sin que se creen nuevos modelos económicos y productivos para su integración, se da entonces una caída en los niveles de bienestar colectivo.

También tiene como referencia la sociedad abierta y se relaciona en la economía moderna para recuperar su carácter público, con fines de interés común y se acrecenta el bienestar general por medio de las capacidades individuales y los esfuerzos sociales, sin que el ámbito de lo gubernamental deje de entregar a la sociedad sus obligaciones y viceversa los grupos sociales deben de participar y corresponsabilizarse con la creación de nuevos y mejores condiciones de vida.

La gerencia social atiende la desigualdad, injusticias y marginación de la vida económica, deja de lado el protagonismo estatal y la desgastante burocratización, auspicia la participación comunitaria por medio de la descentralización política; propone que sean los mismos programas gubernamentales y no la extensión de estructuras administrativas, quienes dotan de eficacia los resultados, teniendo un carácter adaptativo hacia los acontecimientos, permitiendo la revisión, evaluación y adecuación en caso de ser necesario.

Nuevamente podemos hablar de una negociación y consenso en las actividades realizadas, pues debido a esto la aplicación de programas sociales masivos, no sigue una secuencia mecánica, simplemente va ligada a la dinámica social y organizacional

### 3.2.2 La Gestión Pública renovada, una condición para la Modernización.

Reformar la administración pública y por ende el sector público ha sido una tarea de varias décadas, así como diversos los cambios significativos en límites y estructuras, además de que esto se encadenó en los niveles gubernamentales, de ahí que este proceso sea complejo y contemple con una interdependencia en las medidas tomadas para su ejecución.

Mediante estas directrices, dos fueron los medios para renovar la administración pública, por un lado la definición del rol y el tamaño del sector público; por el otro aparece el sector público como la base para mantener la legitimidad. El Estado por medio de la administración pública es el procesador y conductor de las demandas sociales, así como el conocimiento cercano de la evolución y dinámica social.

Ante esta visión de la gestión pública, solamente nos queda reconocer que este nuevo papel innovador y reformador, debemos entenderlo como complemento, es decir, cuando se introdujo la renovación de las funciones administrativas, se reconoció que tenía vacíos y carencias que no permitían su desenvolvimiento eficaz, pero también para reconocer dichas disfuncionalidades, fue preciso contar con el consenso social, que nos diera la pauta a realizar los movimientos requeridos para su cambio.

Entonces, al introducir la variable de reforma y conjuntarla con el consenso, podemos lograr la legalidad jurídica y legitimidad social, para que de esa forma introducir mecanismos, procedimientos y métodos que hagan los procesos más ágiles en su resolución y amplios en su connotación.

Las reformas políticas y el reordenamiento institucional y social, origina procesos estructurales de transformación, la gestión dinámica acompañada por el orden social, propone la elaboración de principios políticos, administrativos y sociales, que llevan al camino de la modernización; por la aplicación de una participación como autogestión y una disciplina organizacional, que introduzca un fundamento al cambio, pero sobre todo una modernización ciudadana centrifuga.



*Nosotros como entes activos e interdependientes en lo interno y externo, como sociedad en conjunto, pero además como ciudadanos demandantes ante el Estado, estamos inmersos en el contexto de modernización, básicamente en el ámbito decisional, donde además de la innovación tecnológica, necesitamos nuevos mecanismos y procedimientos, que ayuden a comprender lo político - institucional, burocrático - administrativo y económico - social, que sea a la vez ciudadano, pero también eficaz y eficiente en su accionar*

### 3.2.3 Reformando la administración pública.

No existe en el orden social individuos aislados, el objetivo de preservar lo individual con equilibrio y conciliación, también se refiere a lo colectivo y a lo público, como sustancia del Estado. La nueva oleada de la democracia busca acomodar la dimensión espacial de lo

público, lo visible, atender demandas sociales de interés general. La expresión del poder, lo estatal, gubernamental y su redimensionamiento hacia lo social evita erosionar la función del Estado, la adhesión de instituciones públicas, aproximan la plena aplicación de la democracia y afirman la ciudadanización de las funciones de gobierno.

La administración pública mexicana ha tenido problemas en su desenvolvimiento, pero no es cosa de pocos años, dicho proceso lleva varias décadas y dar un número exacto sería aventurado, por eso es preciso de inicio, generalizar los lineamientos de la Administración Pública

Tenemos que mantiene una centralización extrema, el predominio del gobierno federal, al igual que del control sobre la agenda nacional es muy estricto; además que los programas gubernamentales hay un amplio margen de maniobra, autonomía y discrecionalidad, donde la participación y conciliación ciudadana es nula, protagonizando y controlando el ámbito de lo público.

La acción gubernamental encargada de proveer y prestar los servicios mínimos a la sociedad, no fue suficiente para atenuar los desequilibrios, el aumento de las demandas sociales provocó disfuncionalidades en la gestión pública.

Una excesiva burocratización no permitía la cooperación comunidad - gobierno, la subordinación ciudadana, dejó caer todo el peso de la gestión de lado gubernamental, que estaba lleno de adhesiones y compromisos personales, descuidando así la dimensión de costos, provocando ineficiencia y dispensión de recursos, el protagonismo estatal, dejó un déficit fiscal y endeudamiento excesivo.

A grandes rasgos estos son los problemas que han determinado el rumbo de la administración pública, la cual paulatinamente fue demeritando su accionar y la ineficiencia se apoderó del aparato administrativo, que a pesar de los esfuerzos por aparentar un rumbo definido, el descontrol y los desequilibrios llegaron a los extremos. Por eso dar cabida a las organizaciones externas en la administración pública, revalorizando la importancia ciudadana, pero además introduciendo nuevos procedimientos en la vida pública.

Luis F. Aguilar Villanueva, propone también ciertos pasos para que la redefinición administrativa, no quede solamente en una visión parcial y poco factible; primero enfatiza una propuesta para redefinir el Estado y la desglosa en tres niveles.

1. **Nivel o proceso de gobierno o gestión pública;** proponiendo cambios expeditos y manifiestos en las formas o instrumentos de gobernar y para la toma de decisiones: en la cuestión de redimensionamiento del Estado, debe existir una modificación en su proceso, aplicando con eficiencia la implementación de políticas (eliminando la función rectora del Estado e incorporando al ciudadano como participante activo), haciendo un gobierno eficaz, siguiendo el método de privatización y desregulación
2. **Nivel o régimen político o política misma;** la relación política Estado - sociedad emerge nuevamente en el proceso, eligiendo a los poderes del Estado y participando en el ejercicio del poder, manteniendo una intervención de los niveles y poderes del Estado, así como la real y eficiente distribución y división del poder.
3. **Nivel de Constitución Política;** las leyes y fundamentos del Estado, debe estar acorde del ámbito y ejercicio de libertades políticas, económicas y sociales; los ciudadanos participan en el ejercicio de poderes regulatorios, ahora la relación Estado - sociedad es más estrecha y con mayores responsabilidades mutuas.

Además, tomando como base la crisis del Estado social, propone reformas en los rubros fiscales, a través del saneamiento de las finanzas públicas, disciplina fiscal y un presupuesto balanceado, en lo administrativo tomar como referencia la eficacia y eficiencia, una economía de procedimientos, sistemas de incentivos y profesionalización del personal; en la política el restablecimiento de las libertades públicas y de la certidumbre jurídica, así como el ensanchamiento del espacio de lo público. Finalmente en lo cultural la nueva relación gobierno - sociedad responsabiliza a los ciudadanos para la toma de decisiones.

Aguilar Villanueva cuando se introduce de manera formal en la redefinición de espacios públicos en la administración pública, define la evolución de la misma, para llegar a la propuesta final:

"Escuela Institucional. Inspirada en los valores de legalidad, la certidumbre jurídica y el trato imparcial de los ciudadanos. Teoría prescriptiva, Burocracia como organización jerárquica, especializada y limitada en sus competencias  
Escuela Gerencial. Inspirada en los valores de eficacia - eficiencia - calidad administrativa y en las teorías de decisión, organización y gestión (sociología de las organizaciones, economía de las organizaciones, elección pública, nuevo institucionalismo, Management). Dos corrientes principales

- Análisis de Políticas Públicas
- Gerencia - Gestión Pública

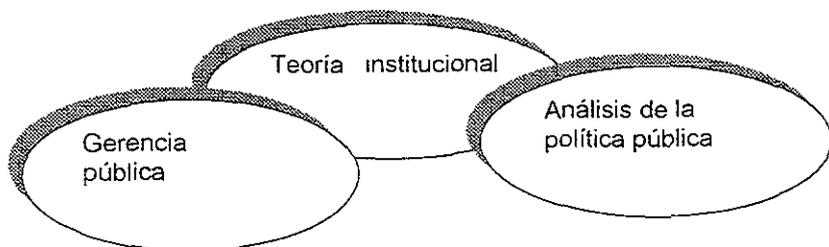
Escuela Posburocrática. Inspirada en los valores de flexibilidad gubernamental y de la interacción - cooperación entre gobierno y ciudadanía en el desarrollo de la función pública. Empoderamiento de los ciudadanos, Administración de las fronteras interorganizacionales (entre sectores, gobiernos, agencias, programas y niveles " <sup>65</sup>

---

<sup>65</sup> AGUILAR Villanueva, Luis F. "La Administración Pública y el Público Ciudadano" en *Revista del Senado de la República*. Enero-marzo 1997 p. 63

### 3.2.4 Esquemas de la Administración Pública Posburocrática <sup>66</sup>

#### VISION GUBERNAMENTAL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



#### VISION ALTERNATIVA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA



<sup>66</sup> Los cuatro esquemas presentados en este apartado son expuestos por Luis F. Aguilar Villanueva en el artículo "La Administración Pública y lo Público ciudadano", donde él propone un nuevo método de ver la Administración Pública y son los que fundamentan su propuesta, de ahí la decisión de incluirlos en la presente investigación.

Características de la nueva administración pública, reinventores, desreguladores, emprendedores y neoparadigmáticos.

	GOBERNACIÓN (NEW GOVERNANCE)	ORTODOXIA ADMINISTRATIVA
Relación con los ciudadanos	Involucramiento, autorización, empoderamiento	Mando, información
Objetivos y Metas	Sentido de misión, orientación valorativa	Orientación por planes y programas
Actitud frente a los problemas	Proactiva, creación de oportunidades	Reactiva, solución de problemas particulares
Patron de comportamiento	Descentralizado, emprendedor, uso de mecanismos de mercado y posibilidades de elegir entre opciones	Centralizado, mando jerarquico procedual
Tratamiento de los ciudadanos	Clientes, orientador al consumidor	Clientes, orientado a las organizaciones de interés
Indicadores del éxito	Obtención de resultados	Administración y utilización de insulmos
Gasto público	Beneficios de mediano y largo plazo	Rendimientos inmediatos
Formas de organización	Alianzas horizontales colaboración con los beneficiarios	Jerarquía, única forma de organización para todos los casos

Fuente: Donald F. Kettl "Deregulating at Boudaries" en: *Deregulating the Public Service*. Washington DC John J. Dilulio The Brookings Institution 1994 p. 180

PARADIGMA BUROCRATICO	PARADIGMA POSBUROCRATICO
- Interés público	Valor de los resultados para los ciudadanos
- Eficiencia	Calidad y valía
- Administración	Producción
- Control	Lograr adhesión de normas
- Especificar funciones, autoridad y estructura	Identificar la misión, servicios, clientes y resultados
- Justificar costos	Aporta valor
- Fincar Responsabilidades	Formar a la rendición de cuentas, desarrollar las relaciones de trabajo
- Seguir reglas y procedimientos	Entender y aplicar normas, identificar y resolver problemas, mejora continua de los procesos
- Operar sistemas administrativos	Separar el servicio del control, construir la adhesión a las normas, aumentar la opción al cliente. Incentivar la acción colectiva, ofrecer incentivos, mediar y analizar resultados, mejorar el feedback

El papel actual del Estado no es un enigma, las condiciones no son obra de la casualidad, sino que llevan todo un proceso anterior, así que el entendimiento y comprensión de ellos, nos enseña a plantear una nueva forma de acercamiento estatal, pero sobre todo a deliberar que la dinámica social regula, coordina y en ciertos casos condiciona el accionar de la vida pública, al igual que las instituciones públicas encargadas de dotar el bien común a la ciudadanía.

La crisis del Estado autoritario (gobierno propietario y empresario) y la inclusión de nuevos lineamientos, dejaron la labor del Estado como un promotor, regulador de ciertas atribuciones, por lo cual y a través de un proceso paulatino, se diversifican los objetivos, procedimientos, mecanismos, instituciones y estructuras de los agentes visibles del Estado, concretamente el gobierno y la administración pública.

Esta nueva interrelación gobierno - administración pública - Sociedad trajo consigo cambios en la gestión pública, donde ahora no solamente lo gubernamental tenía ingerencia en la esfera pública, sino que gracias a la reconfiguración del Sistema Político Mexicano y el auge de la participación ciudadana, surgieron instituciones complementarias y la condición no necesaria era su carácter gubernamental, cambiando radicalmente el funcionamiento de la administración pública mexicana.

Nuevas directrices son prioritarias en esta innovación, gobernabilidad, legalidad, legitimidad, democracia, pluralidad, dotan al ciudadano de una etapa activa en las decisiones de gobierno, pero también en la conformación de la agenda nacional, no solamente son observadores, sino que a través de las organizaciones públicas formales, reciben y procesan demandas sociales, por lo que la política gubernamental atiende al interés público.

De las investigaciones enunciadas, podemos deducir que en ellas la principal propuesta, es sin duda el interés público, donde predomine un equilibrio y ajuste de los grupos y organizaciones, donde la viabilidad la constituye la negociación ciudadana, es decir, la apertura en la elaboración de la agenda de gobierno y la toma de decisiones, participan los diversos grupos sociales, este espacio abierto propone la interacción del gobierno y los ciudadanos.

Además de esta propuesta de la ciudadanía de las decisiones, se crean mecanismos de acercamiento hacia lo gubernamental, las tecnologías de gobierno se encaminan a la maximización no solamente de los recursos, sino a la adhesión de diversas capacidades, enalteciendo la cultura cívica, pero también dotando a la ciudadanía de responsabilidades propias de desarrollo y evolución.

La flexibilidad en las instituciones públicas, propia de la democracia, permite el desarrollo de una legalidad poco cuestionada y de una legitimidad consensual, esto aplicable al pluralismo social, donde los intereses organizados fluyen si barreras, al igual que la aplicación de las leyes del régimen político, podemos considerar a un Estado gobernable en sus procesos y estructuras, garantizando la democratización y ciudadanía de sus instituciones.

Además que todas las formas de gestión y manejo de instrumentos de gobierno, capacitados para dar la conducción y dirección de gobierno, cuentan con el control y la evaluación de los principales actores sociales.

Sin embargo, la gobernabilidad no llega solamente en el papel, sino que de manera práctica debe ser aplicada, para ello es preciso que cada uno de los actores participantes en la actividad estatal, cumplan con su labor, por eso el aparato político - administrativo, debe garantizar la distribución del poder público, actuar con y para la sociedad, conformar un gobierno que evite el centralismo y se de una integración regional.

Una sociedad integrada, organizada y coordinada por sus instituciones públicas comunes, se deduce que es constituida a partir de la soberanía, evalúa los resultados de los programas de gobierno en el contexto social, previa elección racional para su aplicación (autonomía del individuo, que como tal tiene un desarrollo consciente y deliberado de la acción social).

No debemos cerrarnos a la innovación, como seres humanos integrados a una comunidad y por ende, inmersos en el contexto social, nuestro trabajo es conservar, así como ampliar los canales de comunicación que nos incluyen dentro de lo social, que aunque es una estructura e integración no jerarquizada, las instituciones intermedias de conexión mantienen siempre un grado de organización.

La administración pública mexicana no está lejos o a destiempo para implementar estas innovaciones, con la estricta condición de cumplir ciertos principios básicos, para que la eficacia y eficiencia no sea cuestionada

Necesitamos superar la regla no escrita que el ciudadano no puede hacer o permanecer cierto tiempo en una labor pública, equiparándola con una labor de gestión pública

Es inminente considerar al ciudadano como un agente activo, racional y permanente en el acto administrativo de gobierno, además de este reconocimiento, se le concederá un rol específico en los procesos, esto incluye a parte de la redistribución del poder, la capacidad y el derecho a decidir en los asuntos públicos, esto lo podemos llamar una democratización social, ciudadanización de las instituciones y estructuras públicas; con poder de decisión, socialización del Estado o una redefinición de las atribuciones estatales, que aparte de una nueva interacción Estado - sociedad, que al llegar a las instituciones visibles y ejecutoras del Estado, como lo es el gobierno y la administración pública, se propone a considerar al ciudadano como su eje comunicador y que vincula los diferentes sectores sociales para que ayudados con la negociación, las libertades civiles, justicia social y el bienestar común sean parte de un todo social, interdependiente entre el Estado - gobierno - administración pública - sociedad.

*Dos son las condiciones que permiten acercarnos a una comprensión plena de la redefinición del Estado, por un lado la sociedad, que su principal característica es el movimiento de sus partes, por el otro la democracia que como fin básico y esencial es incorporar al mayor número de personas en las decisiones tomadas por las organizaciones estatales. Estos dos conceptos buscan formas alternas de acercamiento social, hacia el Estado y sus organizaciones (el gobierno y la administración pública), pero un acercamiento que logre no solamente verificar sus estructuras, mecanismos y procedimientos, sino que además éste conocimiento, incorpore al ámbito social y a sus instituciones, como parte integrante en el proceso gubernamental, administrativo y decisorio, permitiendo mayor veracidad en las actividades.*

*La incorporación y acercamiento de lo social, influye en la capacidad de innovar nuevos mecanismos de acción, tanto de la administración pública, como del gobierno, que al revalorar lo público, incorporan al ciudadano con derecho a participar, cuestionar, proponer, evaluar y comunicar de las decisiones públicas que se tomen, ayudado por las tecnologías de gobierno, que como parte de esta nueva visión, basan sus principios en la sociedad abierta, afirmando que la redefinición de las funciones estatales, es la socialización del Estado.*

# CONCLUSIONES

- 1 -

La sociedad actual no es ajena a lo que sucede en su entorno, por lo que al conjunto social debemos considerarlo como dinámico en cuanto a su evolución y constante de acuerdo a que sus estructuras que se adecuan a lo que la misma sociedad experimenta y necesita. El principio social es permanecer en constante convivencia, obteniendo un beneficio general, que no es una decisión unilateral, sino que es un beneficio por y para la sociedad, pero también debe participar el ente que organiza, dirige y coordina a la sociedad: el Estado.

Actualmente nos encontramos ante una nueva misión social, el auge democratizador introduce esquemas que incorporan no solamente al conjunto social en los procesos de gestión pública, sino renueva las relaciones Estado - sociedad, parte preponderante en el proceso.

El fin último de la sociedad es el bien común, que además de ser el que da forma a la sociedad, permite su articulación política y administrativa; la sociedad es autónoma y soberana, integra lo individual y colectivo, legitimando la existencia del Estado, que surge como parte de la misma sociedad.

- 2 -

El Estado inmerso en el contexto social, aunque enmarcado por la ley, debe garantizar adaptabilidad a las circunstancias, además de ser creado para fines de poder, permite la conservación, dirección, desarrollo y bienestar de la sociedad, por lo que ambos son interdependientes, de ahí que ante una sociedad compleja, cambiante y revolucionada, el Estado se encamina con procesos activos e innovadores, con un carácter plural y social.

Este nuevo modelo de convivencia acorde a las transformaciones geopolíticas y la nueva estructuración mundial económica, renueva las relaciones existentes hacia el interior y considerar el bien común como aquel beneficio que le da naturaleza pública al Estado, dotándolo de veracidad y credibilidad en sus acciones; sin embargo en este proceso se incluye también al mercado, como una variable que incide de gran forma, pues ante el esquema globalizador, incorpora la innovación tecnológica y la competitividad, convirtiéndolo en una arena de poderes sociales, capaz de regular la economía y legitimar el accionar del Estado, pues incorpora a diferentes grupos sociales en su entorno.

Al igual que la sociedad, el Estado es un conjunto de Instituciones dinámicas, debido a que se mueve en la contextualidad tanto interna, como externa, el cambio rige su vida, es el encargado de organizar a la sociedad, coordina los elementos relevantes en la formación de los procesos de poder, racionalizando su funcionamiento.

La sociedad en el auge democratizador demanda la apertura de los canales de comunicación y acercamiento a la gestión gubernamental, provocando no solamente su inclusión en los procesos de toma de decisiones, sino incluye nuevos parámetros en el accionar del Estado

- 3 -

En la redefinición de las atribuciones estatales influye de manera directa en sus instituciones visibles el gobierno y la administración pública; así como la democracia busca evitar la desintegración de lo social, las instituciones ejecutoras del Estado, son las encargadas de asegurar la evolución y desarrollo social, respetando las libertades públicas y políticas, para así alcanzar el bienestar social e individual.

Redefinir, es revalorizar la relación Estado - sociedad, que de antemano debe condicionar una construcción de estructuras acordes a las necesidades visibles, una cooperación, pero además asegurar la participación de los individuos sociales en las instituciones públicas, para convertirse en una apertura de espacios de acción y decisión, donde lo gubernamental y administrativo sea un espacio abierto a la interacción ciudadana.

Nos encontramos frente a un redefinición estatal (de atribuciones y de marcos de competencia en los mecanismos gubernamentales y administrativos) donde se retoma el ámbito de lo público para tener la legalidad y legitimidad requerida que nos permite la integración y agregación de intereses. La sociedad delega su soberanía para que los mecanismos de planeación y programas de desarrollo, además de garantizar el orden social y el bien común, busca la autonomía y fortalecimiento de instituciones públicas, donde el nuevo carácter de lo público incorpore a lo social en las funciones estatales y gubernamentales, permitiendo la apertura de espacios públicos, privilegiando la participación ciudadana en la toma de decisiones.

La evaluación en la acción y ejecución del aparato estatal por parte de la sociedad, marca el fin del monopolio de lo público por parte del Estado e incorpora una visión más generalizada de la actividad pública, donde la asociación e interdependencia entre las instituciones encargadas de la gestión estatal, aprendan a gobernar la vida en sociedad.

- 4 -

En México esta redefinición de funciones gubernamentales, se gestó de manera paralela a un cambio de sentido y orientación del Estado; esta transición se presentó en el periodo de Miguel De la Madrid Hurtado 1982-1988, y su Estado autoritario, con Carlos Salinas de Gortari 1988-1994 presentando el Estado globalizador.

1982-1988 fue un periodo enclavado en un déficit fiscal, la crisis estructural, originó una nueva forma de visualizar la función estatal, condicionada principalmente por la dependencia externa, preocupándose más por el entorno macroeconómico, que en crear las condiciones externas para superar la crisis; 1988-1994 es considerado como un Estado Globalizado, que busca no solamente integrar al país a este movimiento mundial, sino también revolucionar el pensamiento económico hacia el interior, la característica de este periodo es la aplicación de programas económicos o de reordenamiento. con el objetivo de restablecer la estabilidad económica, supeditando la economía al capital externo, conjuntando solo pactos corporativos, con una superficial estabilidad política y el restringido proceso de distribución de poder.

Los lineamientos aplicados en esa etapa del Estado mexicano, se hicieron con la intención de integrar al país en la transición globalizadora, se sanearon las finanzas públicas, con el objetivo de erradicar el déficit público (principalmente se intentó en base a la desincorporación de algunas entidades públicas, sin embargo, no se logró vislumbrar una mejora, ya que el déficit aún sigue sin que se pueda hacer algo), racionalizando la apertura comercial, para que de manera paulatina se integre el aparato productivo al mercado mundial, flexibilización y ajuste diario del tipo de cambio, además del constante aumento de los servicios que presta el Estado

En cuestión económica la transición del Estado mexicano autoritario, era capaz de organizar, dirigir y coordinar las relaciones que se presentaban en el aparato productivo nacional, pero controlaba la mayoría de las decisiones; cuando el ámbito internacional introdujo la visión global, así como la integración de los países en las grandes zonas de influencia, incorporando al mercado como fundamento en las relaciones económicas, se gestaron nuevas atribuciones al Estado, con un grado de supervisor y coordinador, promulgando normas y reglas, sin participar activamente en las relaciones económicas.

Es muy importante comprender la transición globalizadora, delinear su funcionamiento y conocer sus reglas de integración, sin embargo, cuando la economía era el foco de atención en lo nacional e internacional, otros aspectos importantes en esta lógica de cambio fueron descuidados, como el ámbito político y social, donde se luchó por una conciliación de intereses en los principales sectores del país, pero no contó con la fuerza suficiente para cambiar un poco el atraso interno, originando que la política social se perdiera en los mecanismos administrativos y burocráticos, desequilibrando la situación del gobierno y su administración, cuestionando su modernización institucional.

Mientras la mayoría opinaba, cuestionaba y determinaba los principios económicos, el gobierno mexicano no lograba consolidar una gestión gubernamental transparente, el conflicto político y el descontento social eran visibles, la credibilidad y legitimidad iban cada vez más en descenso, la estabilidad interior se perdía en el intento por lograr la cohesión entre la sociedad.

Sólo hubo pequeños intentos por incorporar la problemática social a esta nueva integración y redefinición, a pesar de que este periodo fue único en el surgimiento de

organizaciones sociales no pertenecientes al ámbito gubernamental, Carlos Salinas de Gortari pretendió dar un nuevo giro con la introducción del liberalismo social, que mencionaba la modernización como guía y el consenso como su fundamento, no permitió de manera general la integración social a la actividad pública.

Es preciso considerar dos factores básicos en la redefinición estatal en México, aunada a la transformación estructural, la globalización económica (internacionalización) y la dinámica social (formación y evolución), presentando un nuevo papel de Estado y de las relaciones Estado - sociedad.

En esta innovación del Estado mexicano el objetivo es aplicar modelos de interacción y acercamiento a la sociedad, maximización y coordinación para cubrir las demandas y prerrogativas del conjunto social.

- 5 -

La redefinición es un proceso dinámico, las transformaciones además de presentamos una nueva visión estatal, con la revaloración de lo público, permitiendo la relación con la sociedad, introduciendo organizaciones complejas, que al ser parte integrante de lo social, tienen derechos y obligaciones, por tanto, pueden participar en las arenas de poder que funcionan en el Estado.

La crisis de legitimidad y legalidad, pero sobre todo la centralización de decisiones y gestión, fue la principal causa del cuestionamiento estatal y su espacio público, la nula participación ciudadana no permitió la evolución social, por lo cual el bien común se vuelve un ideal, no se cristaliza para permitir el desarrollo de los esfuerzo públicos.

La renovación del interés democrático y la misma diversificación de la relación Estado - Sociedad, asegura el fortalecimiento de la soberanía y autonomía social, siempre acorde a los valores democráticos, la actividad ciudadana y colectiva permite la introducción de instituciones de intermediación, capaces de comunicar al Estado, como ente superior y a las instituciones de coordinación, organización y ejecución, como el gobierno y la administración pública. Cuando intervienen organizaciones intermedias, es la misma

sociedad quien las crea, dándoles un carácter público y con derecho a evaluar la gestión, es decir, la sociedad ingresa a los procesos gubernamentales y administrativos.

Para lograr la incorporación de lo social, se hace necesaria la revalorización del espacio de lo público, abriendo nuevas expectativas de participación ciudadana; la delimitación coherente de lo público gubernamental y la incorporación de lo público social, limita el accionar del Estado, pero vigoriza la actividad pública.

Una sociedad que participa en el diseño orgánico - institucional de la actividad pública del Estado, creando instituciones no necesariamente gubernamentales y que agrupan un gran número de intereses sociales, garantiza la vida colectiva, encontrando en la sociedad la esencia de las acciones públicas, legitimando su accionar y acercándose en mayor grado a la obtención del bien común, concretando así la ciudadanización de las decisiones de gobierno.

El nuevo espacio público incorpora a la ciudadanía en la gestión gubernamental, dándole un sentido de corresponsabilidad a la administración pública, orientado a la consecución del bien social y tangibilizando las acciones estatales, una dirección más ligada a lo social.

Este carácter abierto y social de lo administrativo, logro clarificar la verdadera función de la redefinición estatal. la expansión y el número de organizaciones públicas estatales no garantiza la eficacia gubernamental y administrativa, no existe un patrón determinado de la extensión estatal, todo depende de las condiciones internas, además no es preciso centrarse en redefinir instituciones superiores sin antes verificar sus acciones y objetivos finales, aplicados por instancias inferiores, ya que la comunicación puede distorsionar para ambos lados; de manera contraria los resultados serían los mismos, es decir, no hay una visión general que permita el accionar en el proceso de redefinición.

Es muy importante considerar a la redefinición como un proceso de integración, donde el Estado y la Sociedad requieren vínculos estrechos, canales abiertos de comunicación, donde la información sea veraz y fluya con la misma intensidad para ambos lados.

El Estado como agente autónomo debe coordinar las arenas y relaciones de poder, adecuando las estructuras que permitan identificar las necesidades sociales, son las encargadas también de limitar programas y políticas estatales, convirtiéndose en la transformación y reestructuración, es el acercamiento de la sociedad los procesos decisorios de la función estatal, la diversificación del poder incorpora nuevos actores, articulando instituciones diversas, formando una sociedad plural y centrífuga, enriqueciendo el grado democrático.

Reconstruir el orden social, permite flexibilidad en el sistema político. reorganiza el conjunto institucional de toma de decisiones, para lograr legalidad, legitimidad y gobernabilidad, incorporando el consenso y la negociación como ejes fundamentales de la acción pública y el pluralismo social.

La noción de corresponsabilidad debe influir en el sistema social, la soberanía ciudadana que permite en la conducción de programas públicos, canales abiertos de comunicación, recuperando los valores democráticos, donde las instancias de mediación permiten la participación ciudadana en sus estructuras, una visión pública de la gestión ciudadana, por lo tanto una sociedad activa y propositiva; aunque la innovación es el gobierno ciudadano, esta forma alterna debe de igual manera garantizar que el proceso del Bien Común se cumpla.

La representación y participación social debe ser un proceso permanente. la coordinación, regulación y equilibrio social de instancias públicas, así como la redistribución del poder, abren espacios de convivencia social en los procesos administrativos y de participación ciudadana.

Varias han sido las propuestas en esta redefinición, incorporando cada una de ellas diferentes concepciones en el nuevo papel de la administración pública.

El proceso de redefinición de atribuciones estatales, no se reduce únicamente a lo económico, el contexto nos enseña que la sociedad juega un papel determinante en él, basados en la negociación y conciliación de la democracia, la interdependencia de los actores políticos y sociales, influyen en esta nueva integración, donde el carácter de lo público diversifica su accionar y su institucionalidad, crea espacios compartidos, pero sobre todo, vigoriza la vida pública, que al tener un sentido interdisciplinario y conjuntar los factores inconexos del conjunto social, permitiéndonos el acceso al interés común.

Tener un Estado amplio no significa abarcar todas y cada una de las necesidades públicas, ni garantizar que sus instituciones cumplan con su cometido social; tener un Estado mínimo no significa que existen dificultades para lograr la conjunción del bien común o que sus mecanismos y procedimientos sean escasos para administrar el todo social. El Estado debe tener simplemente el tamaño necesario y acorde a las circunstancias sociales, definir su expansión es limitar las capacidades sociales y estatales, pero al dar una libertad en extensión estatal se debe garantizar al interior de las instituciones, que los procedimientos sean transparentes, con carácter público y de incidencia social.

Las instituciones que deben contener el sentido público y social, son el Gobierno y la administración pública, pues son los que procesan y conducen las demandas sociales, donde la gestión dinámica incorpora a los ciudadanos en el proceso de gobierno y administrativo.

No solamente se trata de definir la conjugación entre el Estado y la Sociedad para la obtención del bien común, esto es únicamente la parte formal; la práctica encierra muchas complejidades, el acercamiento de lo estatal delibera y delinea las formas de acción y ejecución estatal. La dinámica social es quien les da sentido en la actividad pública, el cambio de la gestión gubernamental, es simplemente para introducir a la ciudadanía en lo público ya renovado y plenamente definido.

Así como la democracia incorpora a la mayoría, la pluralidad integración de los intereses diversos, la gobernabilidad nos da un orden político y social, que permite el desenvolvimiento ciudadano en un contexto de legalidad y legitimidad.

Un Estado más público y transparente tanto en sus procesos como en las estructuras, permite la flexibilidad de instituciones públicas, no necesariamente de carácter gubernamental; cuenta con una sociedad organizada, coordinada e integral, capaz de elegir de manera racional los caminos para llegar al pluralismo social. La tendencia de la redefinición requiere principalmente de canales abiertos de comunicación entre las actividades estatales y sus instituciones, su conexión con la dinámica social incluye tanto la negociación, el consenso, el control y la evaluación.

El ciudadano actúa como agente activo, racional y permanente en los actos administrativos y de gobierno, proyectando su rol específico en los procesos tanto de planeación, organización y ejecución, con capacidad de decisión en asuntos públicos.

- 8 -

La redefinición de las atribuciones estatales en México, enmarcada en la relación Estado - sociedad, coloca al ciudadano en un papel muy relevante, el consenso y la garantía de las libertades públicas y civiles, así como la justicia y el bienestar social garantizan su existencia en el complejo cuerpo social. El ciudadano está inmerso en su problemática y espera que sea la administración pública quien le de soluciones y alternativas a los problemas, participando en los procesos de poder (toma de decisiones y distribución) consolidando la democratización, considerada como la ciudadanización de instituciones y estructuras públicas, llegando a la socialización del Estado; lo público es una organización de la sociedad, estructurada desde su interior, formando espacios públicos autónomos, paulatinamente incorporados a los procesos de Estado, incentivando la nueva institucionalidad de gestión pública.

Redefinir es renovar la relación Estado - sociedad, que influyen de manera muy importante para incorporar la voluntad ciudadana en la administración pública, como institución principal y visible, en contacto directo con la sociedad, llevando un control estrecho de la dinámica social, alimentada cuando el Estado, incluye la participación social en las acciones de gobierno y administrativas.

El contacto con lo público y su renovación en esta nueva oleada democrática, nos permitirá introducir lo social como eje rector en las relaciones, además de acercarse a

una gestión interinstitucional, la administración pública consolida y ampara los espacios públicos de la sociedad. Aún falta demasiado, sin embargo, las bases que nos acercan a conseguir esta nueva pretensión de lo público ya están dadas, y es factor de la corresponsabilidad Estado/gobierno/sociedad/administración pública la que determina el grado de participación ciudadana en los procesos de gobierno.

La sociedad mexicana, caracterizada por este nuevo mecanismo de gestión gubernamental y administrativa, donde los nuevos grupos de poder y las decisiones son de manera colectiva. La dimensión de cambio en esta relación (Estado - sociedad, representada ahora por el concepto de ciudadano, con derechos y obligaciones) introduce el consenso y la negociación como el elemento alterno de la administración pública, que se ve seriamente diferenciada, por el nuevo contenido de lo compartido, de lo público como arena de poder, así como de lo social siendo el eje de participación básico.

# RESEÑA BIBLIOGRÁFICA Y HEMEROGRÁFICA

## CAPITULO I

Isaiah Berlin en el libro La búsqueda del ideal o de lo ideal, de la Editorial Vuelta, fue consultado en el primer apartado que lleva por nombre El árbol torcido de la Humanidad, donde se basa la cita inicial del capítulo y la primera introducción del mismo; Berlin asegura que no solamente la ideología es la detonante de los cambios y evoluciones de la sociedad, sino que inmersa en el entorno general, tanto la innovación tecnológica, como las Ciencias Naturales condicionan las relaciones humanas, operando en la dinámica social, por lo que el papel que juega el Estado es muy importante, para conciliar los intereses que en ella se presenten. Considera además a la sociedad cambiante y compleja e inestable, por lo que la ideología nos sirve para integrar los puntos de vista, pero no condiciona el accionar social.

Parte importante en es capítulo es entender que la vida en sociedad va encaminada a obtener el bien común, como lo plantean Bobbio Norberto y Nicolai Matteucci en su Diccionario de Política, donde lo definen como el proceso que da forma a la sociedad, es de los individuos en cuanto a que son miembros de un Estado, es el valor común que cada individuo persigue de manera conjunta, integrando al bien público e individual, que aunque son contrastantes, se complementan entre si.

Luis Ignacio Sainz en el ensayo Dominación y Hermeneútica, escrito en junio de 1995, nos permite caracterizar lo político y la política, comprendiendo la verdadera esencia del Estado, que como institución superior, con sustentación jurídica, pero también con arenas de poder donde fluyen las diversas fuerzas políticas, entrando la sociedad como parte de la política, es decir, con una estrecha relación con el Estado. Inmersos en esta lógica de la nueva configuración Estado - Sociedad, en cuanto a su relación y métodos respectivos de acercamiento y como lo señala Federico Reyes Heróles en la introducción de su libro La Génesis del Estado Moderno, el Estado tienen una nueva connotación, donde lo divino ya no es una condición para gobernar, sino que es el mismo artificio humano quien debe entender este proceso, afirmando lo dicho por Locke, donde propiedad y libertad son derechos primordiales del hombre y dentro de una sociedad en conjunto, el Estado debe respetar y delimitar los derechos de cada individuo imprescindibles para la convivencia; es en este momento donde nosotros podemos entrar en materia, tomando como referencia el libro de Ricardo Uvalle Berrones Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal, IAPEM 1994 este texto constituyó la base para delinear el concepto de Estado, pues lo considera una organización humana, flexible y por tanto es perfectible, capaz de adecuarse a las condiciones que se presentan. Como eje adaptable debe garantizar que la sociedad pueda conservarse y desarrollarse, hacer crecer sus capacidades, tomar un rango de coordinador, procurando siempre el interés general y proclamando el bien común. La necesidad de una agregación y agrupación de intereses me hizo leer a Marcur Olson y La Lógica de la Acción Colectiva de la Editorial LIMUSA, donde me permitió comprender que al formarse una organización o grupo, se pretende proteger los intereses propios (individuales), pero con un interés común, para posteriormente agrupar a un interés general o de grupo, que como parte de la sociedad estructura las prioridades objetivos y metas y metas del Estado.

Retomando Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal, con el fin de explicar la lógica del poder, donde el mismo Estado se crea para ejercer, incrementar y retener el poder, debe tener una razón, racionalidad y raciocinio, cumpliendo con los fines proclamados (bien común e interés general), pero creando formas alternas y diversas para su acercamiento con la sociedad, como lo afirma también Ricardo Uvalle Berrones en el artículo "La Administración Pública como Ciencia Social y Tecnológica" publicado en la *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, reafirmando que la sociedad por su movilidad y estructuración, mantiene una estrecha relación con el Estado, cumpliendo sus necesidades y dándole el sustento legal y social que requiere para su legitimación y permite tomar la afirmación hecha por Luis Fernando Aguilar Villanueva, donde lo público constituyente es la sociedad que autónoma y soberana delega a lo público constituido, es decir al Estado, su capacidad de acción y ejecución.

La Legalidad y legitimidad ya mencionadas y retomadas en infinidad de ocasiones en la investigación, es tomada del Diccionario de Política, de Bobbio y Matteucci, donde la legalidad es un ejercicio de poder de poder de acuerdo a las leyes y la legitimidad es un atributo del Estado que se gana gracias al consenso de la sociedad. No podemos ni debemos olvidar que en este proceso de integración y acercamiento social, se introduce una nueva variable, que ligado al bien común se inserta plenamente en la redefinición estatal; Arturo Fernández en la introducción de la segunda parte del Libro Libertad y justicia en las Sociedades Modernas, Coloquio Internacional Purrúa 1994, donde los tiempos actuales se vislumbran bajo una economía de mercado, un proceso tendiente a la interacción social, donde el Estado participa como árbitro imparcial y donde la innovación y competencia juegan un papel importante, lo cual es fundamentado también por Ricardo Uvalle Berrones en el artículo "La Calidad de la Administración Pública Moderna" publicado en la *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, donde enuncia que el mercado constituye la opción sino principal, si eficaz de la relación Estado - Sociedad, donde la apertura es capaz de permitir un nuevo dinamismo tendiente a vigorizar la parte fundamental del Estado, lo social

Los actores operativos o visibles del Estado, como es el Gobierno y la Administración Pública, encuentran nuevos lineamientos que enriquecen la comprensión de la dinámica social, materializando la apertura social en la toma de decisiones, por lo que la conceptualización se extiende, como lo plantea el libro Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, donde Ricardo Uvalle Berrones escribe las tareas del gobierno y la Administración Pública que tienen nuevas tareas, principalmente son requeridas por la sociedad, la incorporación de la definición de gobierno, tomada del Diccionario de Política, nos permite comprender el intercambio de información y la interrelación del Estado e instituciones con la sociedad, orientado al consenso, logrando una regulación de la vida social, deliberación pública, un gobierno abierto (definido por Uvalle Berrones en el último libro mencionado).

El gobierno debe mantener una gran coordinación para abarcar la mayoría de los sectores, capaces de incidir en el proceso de Estado, por tanto la Administración Pública, definida en el Diccionario de Ciencia Política y Administración Pública, editado por CNCP Y AP hecha por Julieta Guevara incorpora abiertamente la participación ciudadana, con derechos políticos y administrativos en las decisiones públicas.

Consideramos primordialmente la nueva relación Estado - sociedad, que trastoca todos los intereses y conceptualizaciones del Gobierno y la Administración Pública, en esta última se abren todavía más los senderos alternos para materializar esta gestión gubernamental y el ejemplo más claro es al consultar la Ponencia de Juan Carlos León y Ramírez en "Los Nuevos Territorios de lo Público", donde caracteriza lo público no solamente en un ámbito gubernamental, sino por medio de organizaciones sociales que inciden activamente en el proceso de gobierno, las incorpora a lo público, quedando lo público gubernamental (como

parte del Estado y con función Pública) y lo público social que no forma parte del entorno institucional, pero también tiene funciones públicas) con esto se acerca lo social al proceso de Estado.

## CAPITULO II

José Luis Barros Horcasitas y Germán Pérez del Castillo (Compiladores) del libro La Transición a la Democracia y la Reforma del Estado en México, UdeG, Porrua, FLACSO, durante el texto enumeran varias conceptos de la redefinición del Estado y me parece pertinente aclarar que la de Jesús Reyes Heróles cumple con el objetivo de generalizarlas, pues la redefinición no se limita solamente a algunos aspectos, sino abarcarlos de manera general y de acuerdo a las condiciones externas que permitan la evolución social, política y económica del Estado

Para entender el entorno de México, debemos también ubicarlo en el contexto internacional y sin duda el Sistema Internacional es el punto de partida, Aldo Ferrer en el artículo "América Latina y el Orden Mundial" en la *Revista Investigación Económica* # 202 dic 1992, nos dice que la región no tiene un sustento propio, sino que son las condiciones externas las que dan forma y contenido a los países, condicionan su accionar político, económico y social, Rolando Cordera y Carlos Tello en el libro México: La disputa por la Nación perspectivas y opciones de desarrollo, Ed. SXXI donde afirman que no solamente es la dependencia económica y los factores globalizadores el accionar del Estado, sino también la innovación tecnológica al no desarrollarse, esta sobre la sociedad mexicana y no le permite superar la crisis.

Arturo Ortiz Wadgyrnar en Las Políticas Económicas de México Los Sexenios Neoliberales 1982-1995, Editorial Era, presentando los lineamientos de organismos financieros aplicados en México, él la llama la tendencia Neoliberal, por carácter de comprensión, el término lo sustituí por el de Globalización; Octavio Rodríguez Araujo en "Política y Neoliberalismo" publicado en la *Revista Mexicana de Ciencias Políticas* maneja el concepto de globalización como un nuevo modelo de dominación e intervención económica, ligada a la formación de bloques regionales.

Para tener una visión más real de la redefinición del Estado, José Juan Sánchez González Premio INAP 1997 en el libro La Administración Pública y la Reforma del Estado en México, donde hace también una visualización de lo económico para comprender el proceso, una gran cantidad de autores analizaron esta transición, que por muchos fue considerada la más importante, como Víctor M Cuevas Ahumada en México, Revolución de Políticas de Estabilización, UAM-Azcapotzalco, que toca este período con mucha precisión, pues logra establecer una definición precisa de las medidas tomadas para superar la crisis, Clemente Ruiz Durán en "La Transición hacia un Nuevo Modelo de Desarrollo" en la *Revista Investigación Económica* # 183 incorpora aún más elementos, pero la realidad es que todos los autores terminan en la conclusión de que el modelo de política económica, es condicionado sin duda por el exterior.

La gestión de Carlos Salinas de Gortari se caracterizó por la visión globalizadora del país, Miguel Ángel Ríos Rivera en "El Desenvolvimiento de la Reestructuración Capitalista en México 1983-1991" de la *Revista Investigación Económica* # 200, fundamentado con la declaración del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se declara la adhesión al sistema globalizador y se vislumbra un nuevo papel del Estado y es Ignacio Perritoni H y Eduardo Vega en "Estado Providencia y la Crítica Neoliberal" tomado de la *Revista Estudios Político* # 2, 3, 4 que introduce ya al mercado como el ente que relaciona estrechamente a la sociedad y al Estado, además del proceso global y la apertura de la economía

El nuevo rumbo que toma el discurso político en México, surgido como la renovación del concepto globalizador, fue el Liberalismo Social, el artículo de Victor Manuel Muñoz Patrarca "Liberalismo Social: Propuesta Ideológica del Salinismo" en la *Revista Mexicana de Ciencias Políticas*, donde indirectamente nos introduce que la economía internacional esta en proceso de reestructuración y predomina la soberanía, justicia, libertad y democracia, de igual forma el libro de Juan Rebollo La Reforma del Estado en México. Liberalismo Social 1982-1992. FCE que buscaba poner límites al Estado, incorporar al contexto interno y los nuevos actores política e instituciones, sin embargo las condiciones y procedimientos no complementaron las carencias del proceso para superar la crisis o mínimo superar en algo el descontento social. Era solamente una concepción procedimental, no de resultados finales o determinados, propone la improvisación, que al final de cuentas se quedó solamente en el ideal.

Esta última parte del capítulo nos introduce ya de lleno a la reforma del Estado, pero no solamente como el cambio de conceptualización, sino que son las diversas circunstancias que nos ayudan a llegar a una verdadera integración, de la ahora llama redefinición del Estado. Arnaldo Cordova escribe en la *Revista Nexos* # 145 un artículo llamado "¿Un Nuevo Estado?" Donde determina las principales características del Estado Revolucionario enumerando sus carencias y disfuncionalidades que al final de cuentas son las que desequilibran y plantean una nueva forma de acercamiento de la sociedad al Estado.

Cuando se presenta una categorización definitiva o por lo menos una base para generalizar las funciones del Estado, es preciso ir paulatinamente en su obtención, la primera de ellas es sin duda la base democrática, que Bobbio define en el artículo "El Futuro de la Democracia" publicado en la *Revista de Estudios Políticos* # 1 y que se aclara es la copia fiel del capítulo 1 del libro del mismo nombre; la importancia que da Bobbio es que cada grupo social, requiere de una relación con los individuos, vincularse para así poder llegar a decisiones colectivas, considerando además que en esta base democrática surgen nuevas relaciones de poder, incluyendo la relación Estado - Sociedad y el mercado como participantes activos, como lo marca David Ibarra en "El Estado y el Mercado" en *Revista Nexos* # 148, donde el mercado participa en la reordenación de las relaciones sociales, afectando a la sociedad como fuerza política, pues se ha destinado una gran cuota de poder al sector productivo, por lo que en ciertas ocasiones se desprotege a la sociedad, que a pesar de tener una gran movilidad, no llega a condensar el cumplimiento de sus demandas.

Luis Carlos Bresser Pereira, afirma en el Prólogo del libro Repensando lo Público a través de la Sociedad, escrito por Nuria Cunill Grau CLAD- Nueva Sociedad y que será retomado mas adelante, que la Reforma del Estado se conoce en dos ejes básicos, el económico y el democrático, donde la participación ciudadana es quien toma la batuta en el proceso, que no es inconexo o aislado, sino lleva plenamente incorporada la relación Estado Sociedad y la participación ciudadana.

Mariano Palacios Alcocer en *Revista Veritas* #1530 publica un artículo llamado "La Reforma del Estado en México" y de entrada plantea la necesidad de privilegiar la acción de la sociedad en procesos públicos y de la Administración Pública, pero además enfatiza que las organizaciones estatales, deben estar acorde a la apertura participativa y decisional. Es la sociedad quien legitima la acción estatal y de sus ejes operativos y visibles hacia la misma sociedad, nuevamente retomando el texto Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, donde la importancia y progreso del Estado depende de las capacidades de gobierno y destrezas administrativas, pero con una orientación hacia la vida pública y que desarrolle la sociedad para experimentar la amplitud de los procesos.

Siguiendo la misma la misma línea, pero ahora en el texto Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública, Editorial Plaza y Valdez de Ricardo Uvalle Berrones nos permite reflexionar que si un Estado es

cambiante, es la misma sociedad quien origina y predetermina la dirección de tal cambio la redefinición del papel del Estado y su relación con la sociedad, ahora plantean nuevos conceptos, como la democratización y ciudadanía de las decisiones abriendo la gestión pública y gubernamental; en el libro La Administración Pública y la Reforma del Estado en México, Omar Guerrero, define al gobierno como una interacción, coordinación e integración de la sociedad, que tenga canales de comunicación activos y veraces, para así por medio de la Administración Pública tangibilizar las acciones de Gobierno

Ricardo Uvalle Berrones en el artículo "El Mundo Actual de la Ciudadanía, el Estado y la Administración Pública," nos introduce en base a una sociedad abierta y dinámica, que el gobierno además de tratar de coordinar y desarrollar esfuerzos de la sociedad por medio de la Administración Pública El Gobierno en Acción, La Formación del Régimen Presidencia de la Administración Pública, del mismo Uvalle, afirma que el Estado mantiene y garantiza la vida en sociedad en la ejecución de funciones generales y es el gobierno quien de primera instancia materializa al Estado ante la sociedad, en la elaboración de planes, programas y políticas, siendo la Administración Pública quien da las acciones a la sociedad

Existieron varios libros importantes que aportaron un gran cúmulo de conocimientos a la presente investigación que me permitieron llegar a la culminación de la misma, por lógica son los que se mencionan en varias ocasiones, como el de La Administración Pública y la Reforma del Estado, donde aborda primero de manera conceptual los elementos que integran la Reforma o Redefinición como Estado, Gobierno, Administración Pública, Democracia, Gobernabilidad para posteriormente caracterizar su función y esencia, tomando de igual forma el periodo 1982-1994 como la esencia del proceso, considerando la Administración Pública como el enlace por medio del cual la sociedad recibe el poder del Estado, acorde a la dinámica social La conformación de la redefinición de funciones estatales y la relación Estado - Sociedad, pretende e introduce sin duda a la Administración Pública como ente capaz de incorporar a la sociedad como agente activo en el proceso decisorio, como lo escribe Juan Carlos León y Ramírez en la Ponencia "Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, Los Nuevos Territorios de la Administración Pública" donde afirma que las transformaciones en la dinámica social, estatal y gubernamental, así como la administrativa, renuevan el interés democrático acorde a la ciudadanía de las decisiones, que no es otra cosa que replantear el espacio de lo público y que sea la participación ciudadana organizada o no de la sociedad; La categorización hecha de lo público (público social y público gubernamental) vigoriza de gran manera el accionar administrativo y social. Ricardo Uvalle Berrones en el artículo "La Calidad de la Administración Pública Moderna" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas* complementa esta visión ya que la sociedad y sus organizaciones intermediarias o de acercamiento a lo estatal aseguran la apertura, coronado con la afirmación de Nora Rabotnikof y mencionada por Juan Carlos León y Ramírez en su ensayo titulado "Consideraciones Relativas al Espacio de lo Público" donde la Democracia Moderna debe de mantener la integración y coordinación entre lo individual y la colectividad Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal nos permite concluir que no hay una evolución y desarrollo del Estado y la Sociedad, sin antes existe una comunicación pertinente de sus actores

### CAPITULO III

El capítulo final no es un compendio o simplemente una síntesis de los anteriores, éste pretende tomar un rumbo de diagnóstico - propuesta para conservar la coherencia de la misma investigación el inicio del mismo

así lo define, con una cita textual de Ricardo Uvalle Berrones, tomada del artículo "La Calidad de la Administración Pública Moderna" donde el proceso administrativo está en una etapa de redefinición originada por la dinámica existente en la sociedad, entendida como una agregación y articulación de esfuerzos individuales, que al consensar y negociar entre ellos pueden llegar a conseguir el Bien Común.

Caracterizar los cambios e innovaciones que debe mantener la Administración Pública, en esta redefinición de las relaciones Estado - Sociedad es complejo, pero queda claro que el acercamiento social a el ámbito estatal es la propuesta.

Soledad Loaeza en el artículo Pluralismo y Fragmentación de las Sociedades Modernas, nos enseña que la gobernabilidad tienen estrecha relación con la dinámica social y las instituciones políticas y administrativas, así como los grupos sociales de interés, se encuentran dentro de una transformación democrática, un Pluralismo, que a decir de Robert Dahl, es un arreglo de intereses en el que participan de forma normal, deseable y necesaria, partidos políticos y grupos sociales de intereses diversos, lo que da un marco institucional a la actividad organizada en la actividad pública.

Como lo afirma Luis Fernando Aguilar Villanueva en su artículo "Gestión Gubernamental y Reforma del Estado" el proceso de redefinición es un nuevo papel de la Sociedad en la gestión pública, el redimensionamiento no fue el camino alternativo que llegara a consolidar el objetivo del proceso, las grandes ineficiencias administrativas y de ejecución iban más allá de una extensión o de una minimización de estructuras estatales, el conjunto social, no veía de manera clara sus beneficios.

Jaime Ahumada Pacheco en el artículo "Descentralización, Gobernabilidad y Participación Social" en *Revista IAPEM* #26 cataloga el redimensionamiento en base a la descentralización, regionalización y municipalización (nombrado como el Nuevo Federalismo) que sin embargo no consolidó el carácter social. Luis Fernando Aguilar Villanueva en el artículo "La Administración Pública y lo Público Ciudadano" nos introduce a esta visión renovadora donde la Administración Pública debe existir en cuanto a la conciencia ciudadana en la elección y participación en asuntos públicos, que además de limitar las acciones administrativas y gubernamentales, la existencia de otros poderes públicos, que dan forma y cauce a la organización institucional y social. Raúl Conde Hernández en "Estado Post-Ajuste, los Desafíos del Nuevo Estado Regulator" *Revista IAPEM* # 32 nos dice que estamos ante un nuevo pacto social, donde la participación social activa en la estructura fundamental del país a través de la negociación, permitiendo la ampliación de la base ciudadana, redistribuyendo el poder.

Nuria Cunill Grau Repensando lo Público a través de la Sociedad, nos marca la redefinición del Estado como el fortalecimiento de la sociedad, enmarcada por la democratización de la esfera social, donde los mecanismos de coordinación y las redes de comunicación Gobierno - Administración Pública - Sociedad, formando una nueva institucionalidad, reivindicando espacios autónomos, controlando y vigilando los procesos, siendo ella misma quien define a la sociedad autogobernada, que en base a la participación ciudadana recupera y amplía el espacio de lo público.

La segunda parte del capítulo, titulada la Administración Pública Ciudadana es un análisis de las propuestas que se acercan a los objetivos de la investigación, no fueron escogidas al azar, sino que previa lectura, se pudo corroborar que sus principales conceptos eran convenientes y delineaban de una forma clara, de obtener un reconocimiento de lo social y su ingerencia en las decisiones pública. En la *Revista de Administración Pública* # 91 Gerald Caiden propone en su artículo llamado "La Revitalización de la Administración Pública" ciertos pasos o mecanismos administrativos para mejorar la ejecución, que son en materia práctica un mayor control de la sociedad sobre la gestión pública y hacerla más democrática.

Robert Dahl Prefacio a la Teoría Democrática, Samuel P. Huntington El Orden Político de las Sociedades en Cambio, Bernardo Klisberg (Compilador) El Rediseño del Estado. Una Perspectiva Internacional; David Ibarra Transición o Crisis Las contradicciones de la Política Económica y el Bienestar Social; Nora Lusting México: Hacia la reconstrucción de una economía; También los libros de Aguilar Villanueva, Estudio de Políticas Públicas donde solamente se consultaron los estudios introductorios.

Finalmente quiero mencionar un libro de reciente publicación, ya que su primera edición fue en abril del presente año La Reforma del Estado y la Coordinación Social teniendo a Norberto Lechner, Rene Millan y Francisco Valdez Ugalde como Compiladores, observar desde un punto de vista social lo que representa el Estado y su redefinición, además de tener una dinámica social y una evolución, estar determinado por el entorno interno y externo, el sistema social de toma de decisiones, permite obtener una elección racional, pero también una autonomía de la función y construcción de lo público, donde la deliberación y participación ciudadana en asuntos públicos, reivindica el papel de lo público ciudadano y la Administración Pública.

Artículos Publicados en la Revista IAPEM # 26 # 32 Revista Nexos 145, 148, 150 referentes al Estado y de la Revista Investigación económica.

# BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR Villanueva, Luis F., "Estudio Introdutorio" en, El estudio de las políticas públicas, México, Miguel Angel Porrúa, 1992.
- AGUILAR Villanueva, Luis F., "Estudio introductorio" en, La implementación de las políticas, México, Miguel Angel Porrúa, 1993.
- BARROS, Horcasitas y PEREZ Del Castillo (Compiladores), Transición a la democracia en México, 1ª. Edición, U.deG., Porrúa, FLACSO, México 1991.
- BASURTO, Jorge y CUEVAS, Aurelio (Compiladores), El fin del proyecto nacional revolucionario, 1ª. Edición UNAM - IIS, México 1992.
- BERLIN, Isaiah, La búsqueda del ideal o de lo ideal, 1ª. Edición, Vuelta, México 1992.
- BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicolai Diccionario de Política, 3ª. Edición, Siglo XXI, México, 1988.
- Coloquio Internacional, Libertad y justicia en las sociedades modernas, 1ª. Edición, Gpo. Editorial Porrúa, México, 1994.
- CORDERA, Rolando y TELLO, Carlos, México la disputa por la nación, 1ª. Edición, Siglo XXI, México, 1995.
- CUEVAS Ahumada, Victor M. México, revolución de políticas de estabilización, 1ª. Edición, UAM-Azcapotzalco, México, 1993.
- CUNILL GRAU, Nuria, Repensando lo público a través de la sociedad, 1ª. Edición, CLAD-Nueva Sociedad, 1997.
- Diccionario de ciencia política y administración pública, Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública 1992.
- DAHL, Robert, Prefacio a la teoría democrática, 1ª. Edición, Gernika, 1987.
- DAHL, Robert, La poliarquía, participación y oposición, 1ª. Reimpresión, Tecnos, España, 1989.
- HUNTINGTON P. SAMUEL, El orden político de las sociedades en cambio, 1ª. Edición, Paidós, Buenos Aires Argentina, 1972.
- IBARRA, David, Transición o crisis: las contradicciones de la política económica y el bienestar social, 1ª. Edición, Nuevo Siglo, México, 1996.
- KLISBERG, Bernardo(Compilador), El rediseño de una perspectiva internacional 1ª. Reimpresión, INAP-FCE, México 1996

- LECHNER, Norberto, MILLAN, Rene, VALDEZ Ugalde, Francisco (coordinadores), La reforma del Estado y la Coordinación social, 1ª Edición, IIS - Plaza y Valdéz, México 1999.
- LUSTIN, Nora, México hacia la reconstrucción de una economía, 19ª. Edición en español, COLMEX-FCE, México 1994.
- MEYER, Lorenzo, Fin de régimen, democracia incipiente, México hacia el siglo XXI, 1ª. Edición, Oceáno, México, 1998.
- OLSON, Marcur, La lógica de la acción colectiva, 1ª. Edición, LIMUSA, México 1971.
- ORTIZ Wadgymar, Arturo, Las políticas económicas de México: Los sexenios neoliberales 1982-1995, 4ª Edición, Era, México, 1996.
- REYES Heróles, Fedenco, Transfiguraciones del Estado moderno, 1ª. Edición, FCE, México 1986.
- REBOLLEDO, Juan La reforma del Estado en México: liberalismo social 1982-1992, 1ª. Edición, FCE, México, 1993.
- SANCHEZ González, José Juan, La administración pública y la reforma del Estado en México, 1ª. Edición, INAP, México, 1998.
- UVALLE Berrones, Ricardo, Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública, 1ª. Edición, Plaza y Valdéz, México 1993.
- UVALLE Berrones, Ricardo, Los nuevos derroteros de la vida estatal, 1ª. Edición, IAPEM-UAEM, México, 1994.
- UVALLE Berrones, Ricardo, El gobierno en acción: La formación del régimen presidencial en la administración pública, 1ª. Edición, FCE, México 1994.
- UVALLE Berrones, Ricardo, Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea, 1ª. Edición, IAPEM-UAEM, México, 1997.
- VALENCIA Carmona, Salvador, Derecho constitucional mexicano a fin de siglo, 3ª. Reimpresión, Porrúa, México, 1996.
- VILLARREAL, Rene, La contrarrevolución monetarista: Teoría política, económica e ideológica del Neoliberalismo, 1ª. Edición, Oceáno-FCE, México, 1986.

# HEMEROGRAFÍA

- AGUILAR Villanueva, Luis F. "Una reconstrucción del concepto de opinión pública" en: *Revista Mexicana de Ciencias Sociales*. FCPYS - UNAM Octubre-Diciembre 1987 # 130
- AGUILAR Villanueva, Luis F. "La silenciosa, heterodoxa reforma de la administración pública" en: *Revista de Administración Pública*. Ensayos sobre la nueva administración pública INAP México, abril 1996 # 91.
- AGUILAR Villanueva, Luis F. "La administración pública y el público ciudadano" en: *Revista Senado de la República*. Enero - marzo, México, 1997.
- BELTRAN Silva, Rogelio, "Aspectos básicos para la integración de la teoría y la práctica de la investigación científica" ensayo presentado en la materia de Sistemas de Información, julio 1997.
- BOBBIO, Norberto, "El futuro de la democracia" en: *Revista de Estudios Políticos*. FCPYS, México, 1985 # 1.
- CAIDEN, Gerald, "La revitalización de la administración Pública" en: *Revista de Administración Pública*. Ensayos sobre la nueva administración pública. INAP, México, abril 1996 # 91.
- CONDE Hernández, Raúl, "El Estado post-ajuste, los desafíos del nuevo Estado Regulador" en: *Revista del IAPEM*. México, octubre - diciembre 1996 # 32.
- CORDOVA, Arnaldo, "¿Un nuevo Estado? En: *Revista Nexos*. enero 1990, México # 145.
- DIAZ Moll, José Luis, "Participación social y redistribución del poder político" en: *Revista del IAPEM*. México, octubre - diciembre 1996 # 32.
- FAVELA, Alejandro, "La categoría de ciudadano en el mundo posmoderno" en: *Congreso Nacional de Ciencia Política*. IFE-UAM-CNCPYS, México, 1996.
- FERNANDEZ Santillán, José, "Bobbio y la Democracia" en: *Revista Mexicana de Ciencias Sociales*. FCPYS - UNAM octubre - diciembre 1987 # 130.
- FERRER, Aldo, "América Latina y el orden mundial" en: *Revista Investigación Económica*. UNAM-FE, diciembre 1992 #202.
- IBARRA, David, "El Estado y el mercado" en: *Revista Nexos*. abril 1990, México # 148.
- LEON Y RAMIREZ, Juan Carlos, "La profesionalización del servicio público administrativo, público gubernamental en México: Necesidad obligada de la transición democrática" Foro

Nacional "La profesionalización del servicio público" INAP/CNCPYAP, septiembre de 1996.

LEON Y RAMIREZ, Juan Carlos. "Los nuevos territorios de lo público", Ponencia conjunta con Ricardo Uvalle Berrones, en el Congreso Internacional de Ciencia Política; Mesa: Estado actual del ciencia política. Octubre 1996.

LEON Y RAMIREZ, Juan Carlos, "Consideraciones relativas al espacio de lo público" Seminario de políticas públicas, División de Estudios de Posgrado, FCPYS - UNAM, México 1997.

LEON Y RAMIREZ, Juan Carlos, "Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea, Los nuevos territorios de la Administración Pública" Ponencia

MEDELLIN Torres, Pedro, "La modernización del Estado en América Latina: Entre el reformismo y la reestructuración" en: *Revista de Administración Pública*. Ensayos sobre la nueva administración pública INAP, México, abril 1996 # 91.

MERINO, Mauricio, "De la lealtad a la responsabilidad pública" en: *Revista de Administración Pública*. Ensayos sobre la nueva administración pública. INAP, México abril 1996 # 91

PALACIOS Alcocer, Mariano, "La reforma del Estado en México" en: *Revista Veritas*. México, febrero 1999, # 1530.

PARDO, María del Carmen, "Reforma del Estado, gobierno y administración pública" en: *Revista del IAPEM*. México, octubre - diciembre 1996, # 32.

PERRITONI, Ignacio y VEGA, Eduardo, "Estado providencia y la crítica neoliberal" en: *Revista de Estudios Políticos*. FCPYS # 2, 3, 4, 1985.

RIOS Rivera, Miguel Angel, "El Desarrollo de la reestructuración capitalista en México 1983-1991" en: *Revista Investigación Económica*. UNAM -FE, abril - junio 1991 # 200.

RODRIGUEZ Araujo, Octavio, "Política y neoliberalismo" en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*. FCPYS-UNAM, México, octubre - noviembre, 1995 # 166.

RODRIGUEZ Araujo Octavio, "Reforma del Estado, límites y perspectivas" en: *Revista del IAPEM*. México, octubre - diciembre 1996, # 32.

SAINZ, Luis Ignacio, "Dominación y Hermenéutica" ensayo presentado solamente en la clase de Ciencia Política, en junio de 1995.

- SHAND David, "La nueva gestión pública, retos y temas de discusión en una perspectiva internacional" en: *Revista de Administración Pública*. Ensayos sobre la Nueva Administración Pública INAP, México abril 1996 # 91.
- UVALLE Berrones Ricardo, "La calidad de la administración pública moderna" en: *Revista de Estudios Políticos*. FCPYS - UNAM # 166.
- UVALLE Berrones, Ricardo, "La Administración Pública, como ciencia social tecnológica" en: *Revista Gestión Pública*. México, Segundo semestre de 1994, # 2.
- UVALLE Berrones, Ricardo, "Liberalismo, Estado y administración pública" en: *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* FCPYS - UNAM, julio - septiembre 1995, #161
- UVALLE Berrones, Ricardo, "El mundo actual de la ciudadanía, el Estado y la administración pública" en: *Revista Mexicana de ciencias Políticas y Sociales*. FCPYS - UNAM, abril - junio 1996, # 164.
- VALDEZ Ugalde, Francisco, "Concepto y estrategia de la reforma de Estado" en : *Revista Mexicana de Sociología*. FCPYS - UNAM, abril - junio 1993, # 2.