

97



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Coordinación de Ciencia Política

BIENES PUBLICOS, GRUPOS DE PODER
Y ADMINISTRACION PUBLICA
MEDIO AMBIENTE/SEMARNAP

T E S I S
Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN CIENCIA POLITICA
Y ADMINISTRACION PUBLICA (C.P.)
P r e s e n t a

RAUL RODRIGUEZ CRUZ



A s e s o r:

288193

DR. JUAN CARLOS LEON y RAMIREZ

México, D. F.

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIA

A MI MADRE

Por tu inmenso e incondicional amor, por tu ejemplo de honestidad, perseverancia, esfuerzo, fortaleza y sinceridad.

Por los cuidados y atenciones que me haz brindado en mis más grandes tristezas y mis pequeños triunfos, por tus desvelos durante este camino de aprendizaje no sólo académico sino de la vida misma.

Por enseñarme los grandes valores por los que hoy guío mi vida.

Por haberme permitido ser y hacer lo que he querido, sin que por mis desaciertos me hayas abandonado, permitiéndome con ello conocerme mejor.

Gracias a todo ello hoy te brindo con todo mi corazón este trabajo que esta lleno de esfuerzos, sacrificios, paciencia y amor de ambos, por lo tanto quiero que lo consideres un gran éxito tuyo, por que sin ti no lo hubiera logrado.

Mil gracias.

A MI PADRE

Que con enormes esfuerzos me haz permitido hacer realidad un sueño largamente acariciado.

Gracias por tus consejos y por querer transmitirme tu experiencia, que aunque no lo parezca, siempre llevo en mi corazón tus palabras de aliento.

Por que en la distancia he podido comprender mejor la falta que me haz hecho, pero también el saber que haz estado conmigo para ayudarme a ser un mejor hombre.

Te dedico este esfuerzo, que también es tuyo, aunque me hayas dicho miles de veces que sólo es mío, lo comparto contigo.

Por que a pesar de lo que hemos creído somos mucho más parecidos de lo que pensamos y sentimos.

Gracias.

A MI HERMANO

Por que en nuestras diferencias he valorado lo que somos y lo que compartimos.

Por que aunque no lo creas sé que muchas veces haz buscado la manera de hacer más sencillo mi camino en esta empresa que decidí iniciar, por aquellos momentos de risas y alegrías que compartimos de niños como los mejores amigos, los cuales quisiera volver a vivir.

Gracias por aconsejarme cuando lo he necesitado.

Que la fuerza te acompañe.

A MIS COLEGAS Y AMIGOS

A ti Gabriel Ramos por permitirme ser tu amigo, por la suerte de haber iniciado juntos este camino y compartir sus alegrías y sinsabores, ambos llenos de tensión, pero que no por ello nos ha dejado alejarnos.

A Roberto Vargas por ser un buen consejero y excelente aliento para no dejarme caer, gracias por permitirme compartir lo que tenemos en común y lo que nos ha hecho diferentes.

A ambos gracias por acompañarme en uno de los momentos más difíciles de mi vida tanto personal como académica, por no permitirme alejarme, por su apoyo y consejo en ese y todos los momentos, muchas gracias.

A MIS AMIGAS

A Claudia Bertoni, primeramente por no ser prejuiciosa e inquisitiva, lo cual me ha permitido encontrar en ti a una excelente amiga, compañera de trabajo y hasta jefa, gracias por escucharme y aconsejarme en los momentos difíciles que he vivido en mi vida personal y académica, por tu invaluable ayuda para conocer la Facultad, por la enorme confianza y respeto que siempre me haz profesado, las cuales son recíprocas, por abrirme las puertas de tu casa y el corazón de tu hermosa familia, la cual me ha dado sólo apoyo y alegría, gracias por dejarme conocer a quien hoy considero un gran amigo Flavio V. CH. y por dejarme convivir con dos niños encantadores: Flavito y Aldo.

Por que cuando más he necesitado de ti ahí haz estado, siempre con una palabra de aliento y una sonrisa, mil gracias por preocuparte y ocuparte en mucho de lo que hoy es esta tesis, que también es tuya.

A Martha Juárez, por ser una persona que escucha a los demás, por tu apoyo y amistad que he disfrutado mucho, por apoyarme y alentarme cuando lo he requerido, por reconocer mis esfuerzos y pocas virtudes, por la confianza brindada que sólo la he podido pagar con más confianza y un enorme respeto y admiración a tu persona.

A Arely Santoyo por que a pesar de conocernos hace bastante tiempo en el poco que convivimos más estrechamente pude conocerte un poco mejor y divertirme como creí que no lo podíamos hacer, gracias por tus comentarios que me han ayudado mucho, pero sobretodo por haberme ayudado en distintos momentos de la carrera a transcribir mis garabatos e ideas de forma eficiente y con calidad, gracias por tu apoyo e interés en que este sueño se materializara.

A María Gaytan, Claudia Molina, Denaly Barrera, Vania Galindo y Karla Cárdenas por confiar en mi como académico y por la suerte de posteriormente poderlas conocer como amigas, donde quiera que estén MIL GRACIAS.

A AMIGOS DE SERVICIOS ESCOLARES

A Aida Galicia por tus sabios consejos y tu apoyo, pero sobretodo por tu amistad, por permitirme encontrar en Jaime un amigo más.

A Gerardo Fernández por tu ayuda técnica y emocional, y por lo buenos momentos después de las inscripciones.

A Pedro A. Mundo por ser tan amable y accesible, por tu amistad y sarcasmo, por dejarme experimentar en carne propia que dentro del área de trabajo se puede convivir sanamente y encontrar amigos.

A todos ustedes gracias por su apoyo y gran amistad.

A MIS MAESTROS

A Rosita Lince y Carmen Solórzano por ayudarme a ser un mejor estudiante e investigador novato, que con sus excelentes clases pude aprender mucho, siendo consciente que las fallas y deformaciones son exclusivamente mías.

A Marcela Bravo por enseñarme en el aula y por haber sido quien primeramente me brindó la gran oportunidad de iniciarme en la fabulosa experiencia de la docencia, pero más importante aún por su amistad y por abrirme las puertas de su casa.

A Martha Singer por dejarme expresar en el salón de clases libremente y por permitirme compartir con ella la labor docente.

Al Doctor Fernando Pérez Correa que quien sus comentarios y señalamientos cuando fui su alumno me ayudó a aprender más de los temas que me interesan, y por haberme invitado permanentemente a sus cátedras.

A MIS SINODALES

A Gustavo López por su rápida y cordial atención a esta investigación.

A Juan Pablo Córdoba, por ser-objetivo y acucioso al revisar mi trabajo de investigación, por ser el gran joven académico que es y de quien en este breve tiempo he aprendido dentro y fuera del aula.

A JUAN CARLOS LEÓN y RAMÍREZ

Por dejarme comprender cuantas vueltas da la vida, la cual nos volvió a poner de frente y en una mejor circunstancia.

Por ser el gran académico que eres, pero sobretodo por compartir conmigo ese conocimiento enciclopédico con que cuentas, por permitirme aprender de ti la Ciencia administrativa, por dejarme continuar dentro de la labor docente y laboral a tu lado, gracias por esa enorme confianza que me brindas día con día, por abrirme las puertas de tu casa, por quererme hacer un mejor estudiante, académico, profesional, consultor, e investigador, por hacerlo por medio de la independencia, por comprender y disculpar mi necedad y mi opinión.

Gracias por haber aceptado ser el guía en esta labor que ha sido más divertida por tu capacidad y personalidad.

Agradezco el que me hayas permitido conocer a tu familia, a la cual le tengo un profundo respeto.

Pero ante todo por dejarme encontrar en ti a un excelente amigo.

A ti dedico esta investigación, ya que de no ser por tu paciencia, atención y conocimiento hubiera tardado más en realizarse este gran sueño.

A NADIA VALDOVINOS RUIZ

A ti mi amor, por haber tenido la gran oportunidad de conocerte y de poder compartir contigo este hermoso sentimiento llamado AMOR, porque de ti he aprendido mucho, haz sido un ejemplo de nobleza, perseverancia, lucha, esfuerzo, ternura, pero también de firmeza y disciplina.

Por que cuando haz enfrentado cosas difíciles me haz dejado permanecer a tu lado, y con ellas hasta he podido poner en práctica mucho de mis conocimientos.

A ti por darme fuerzas y aliento con tan sólo esa gran sonrisa, por ese amor a la vida que tienes.

Por que con el amor que me haz cobijado he podido sacar adelante más fácil y rápidamente mucho de mi trabajo académico y profesional.

Por permitir demostrarme que la espera valió la pena y que lo personal y profesional pueden ser llevaderos cuando hay un sentimiento de por medio como el que tenemos, a pesar de lo complicado que a veces es vale la pena.

Por tu interés y comprensión en que este sueño se hiciera realidad.

A ti y para ti, para los dos, te dedico este trabajo, también es tuyo porque desde el día en que estamos juntos ya pienso en dos. Es tuyo, es nuestro.

Mil gracias al infinito y más allá

Por tu AMOR.

I-	Índice	
I-	Introducción	4
II-	Advertencia Metodológica	8
	1- Acerca de la delimitación del objeto de estudio	8
	2- De las hipótesis y su relación con la reconfiguración de la delimitación del tema	17
	3- Del sustento teórico de la investigación	23
	4- Del porqué esta investigación corresponde al campo de conocimiento de las políticas públicas desde una perspectiva de la Ciencia Política	24
	5- Del acceso a las fuentes de información	27
	6- Acerca de la estructura y organización de la investigación	28
III-	Apartado teórico-conceptual: Referentes básicos de la investigación	30
	1- Estado, Gobierno y Administración Pública	30
	2- La Sociedad Civil	46
	3- Los Bienes públicos	52
	4- La organización	58
	5- El Medio Ambiente	71
	6- Resumen	72
	7- Bibliografía	74
IV-	El Medio Ambiente: un problema a tratar	77
	1- Contexto internacional: la globalización	77
	2- Medio Ambiente y seguridad nacional	81
	3- Medio ambiente y desarrollo sustentable	83
	4- El medio ambiente como bien público	85
	5- Resumen	91
	6- Bibliografía	92
V-	Algunos grupos de poder y administración pública	94

1- Política y administración. El fin del dilema tecnócratas vs. Políticos	94
2- ¿Enemigos del medio ambiente?	101
a) Los empresarios	101
b) El sindicato	104
c) Los apoyos: la sana competencia del pluralismo democrático y los gobiernos abiertos	107
3- ¿La secretaría del sexenio?	110
4- Resumen	121
5- Bibliografía	122
VI- La Semarnap como organización: fallas y problemas	124
1- Delegación de funciones o burocratización	124
2- Inexistencia, falta, no-disponibilidad o mala administración de recursos	130
3- La formación del personal de la secretaría	136
a) La profesionalización	136
b) La institucionalización de la organización	139
4- Resumen	140
5- Bibliografía	141
VII- Anexo (Post Scriptum)	143
1- El arribismo político en la alternancia en el poder	144
2- Reformas administrativas y de gestión en la Semarnap	148
VIII- Reseña Bibliográfica	151
IX- Bibliografía	155

“Una definición clásica de la economía afirma que ésta se ocupa de la distribución de recursos escasos con usos alternativos. Una definición igualmente conocida de la política es que se encarga de determinar quién recibe qué, cuándo y cómo... No obstante, aunque estos temas parecen formar parte tanto de la economía como de la política, ni la teoría económica ni las ciencias políticas tienen mucho para decir al respecto”.

Jon Elster, Justicia Local.

“Todos los sistemas políticos y todas las organizaciones son gobernadas por reglas que prescriben el comportamiento aceptable. Las reglas del comportamiento político son tanto formales como informales. Las reglas formales están expuestas en leyes y en la constitución. Las informales con frecuencia explican en forma más completa las realidades del proceso, o cómo funciona el sistema en la práctica, a diferencia de la teoría”

“Algunos mexicanos con interés por la política inician sus actividades en organismos federales, en cargos técnicos o como asesores. A medida que su interés por la política va aumentando entran en contacto con otras figuras ambiciosas, incluyendo un superior en el organismo. Ese individuo, igual que el político maestro, iniciará su ascenso en la burocracia nacional. Actualmente la burocracia federal es la mayor fuente de reclutamiento político después de la universidad, y se hace cada vez más útil a medida que el individuo se inicia en la política”.

Roderic Ai Camp, La Política en México.

I- Introducción

Es frecuente escuchar que los miembros de un Estado y una sociedad, individuos y ciudadanos, requieren de una serie de satisfactores que por sí solos no pueden obtener o generar, pero que no por ello dejan de demandarlos y esperar su llegada para desarrollarse y desempeñarse de una mejor manera.

Lo cierto es que en muchos casos, dentro de la vida política y administrativa de México, hemos observado y padecido la carencia, escasez, y mala administración de esos satisfactores, principalmente los que debe otorgar el Estado a través de su gobierno, haciéndolo de una manera equitativa, con calidad y prontitud.

Es por ello que me he dado a la tarea de observar, comprender y explicar el porqué de esta situación en un aspecto de la vida privada, pública y gubernamental de nuestro país, lo cual ha ocurrido con el medio ambiente, haciendo un análisis de porqué el medio ambiente puede y debe considerarse como bien público, que lejos de ser suministrado por el gobierno es tutelado su cuidado, conservación y capacidad de sancionar a quien lo dañe o altere de manera negativa.

Atendiendo a cuestiones del desarrollo de la investigación se elabora una advertencia de tipo metodológico, que tiene como meta el explicar el como se fue delimitando el objeto de estudio, cuales son las hipótesis a comprobar, cómo y con que lo hacemos y que resultados obtuvimos, también se desarrolla una explicación de porqué la presente es una investigación que tiene que ver con el campo de conocimiento de las políticas públicas, en todas sus partes y aspectos, sean: diseño, elaboración, implementación y evaluación; finalmente se hace una descripción, dentro de esta advertencia, de cuales fueron los obstáculos salvados en cuanto a el acceso a las fuentes utilizadas aquí.

Introduciéndonos a la parte de los referentes, ya señalamos que tradicionalmente ha sido el Estado el encargado de materializar el bien común y el suministro de bienes y servicios públicos por medio del gobierno, pero también hemos de redescubrir las capacidades sociales y redefinir las estatales así como sus campos de acción. El Estado ya no nada más se ha de encargar de cuidar y mantener la vida, la propiedad y las libertades, ahora se enfrenta al enorme reto de conseguir el aumento

en la calidad de vida de sus creadores, el imaginario colectivo denominado sociedad.

Es por ello que dentro de esta investigación se ha conformado un apartado teórico-conceptual que nos permita realizar una nueva relectura y reconsideración de referentes básicos que tienen que ver con el suministro y/o conservación de bienes públicos, además de identificar a quienes se encargan de hacerlo y de entender cómo, cuándo y de que manera lo hace, a la vez de detectar cuales son las motivaciones de esos actores para hacerlo, dejarlo de hacer o realizarlo con grandes deficiencias.

Entre los referentes teórico conceptuales presentamos al Estado, el cual además de realizar lo antes señalado tiene el deber de hacerse más público, devolviendo el poder y esencia de su existir a la sociedad donde verdaderamente reside lo público, y simultáneamente reformarse con el fin de redefinir sus atribuciones pero ante todo establecer y respetar sus límites, dentro de un contexto complejo de búsqueda de un equilibrio entre el Estado de Derecho, un Estado social incertos en un sistema económico llamado capitalismo e intentado una mejor convivencia con su expresión y organización, pública, por todos conocida como mercado.

Pero para que el Estado pueda actuar requiere de materializarse, y lo hace por medio de un gobierno, que podemos ya comenzar, de manera urgente, a buscar y entender su carácter representativo sea obedeciendo el mandato popular manifiesto en las urnas, o rindiendo cuentas de su desempeño a la luz de realizaciones y factibilidades observables y palpables a los ojos de los ciudadanos/electores.

Una de las expresiones organizacionales e institucionales de ese gobierno es la administración pública la cual tiene un cometido, el de hacer realizable el bienestar, por medio de una serie de capacidades y recursos que son propiedad de la sociedad y que ha delegado en esa administración el poder de decisión de acuerdo a los intereses de aquella, donde la vocación de servicio es la línea de la administración a favor de los ciudadanos, obteniendo a cambio apoyo, o sea, legitimidad y por ende respeto.

Mientras que en la sociedad encontramos nuevas y sugerentes formas de organización que generan la alternativa de complementar la actividad estatal sin invadir su esfera, incentivando la generación de liderazgos reales y legítimos, pero más importante aún recobrando las fuerzas y capacidades que por excelencia le son propias y que permiten generar lo

que el Estado ha dejado de hacer o simplemente dejó de poder hacerlo, teniendo con ello y por ello un papel fundamental en los procesos de transición y consolidación democrática.

Pero si hemos mencionado la necesidad de bienes, también tenemos que referirnos a ello y entender que son, los bienes públicos son esos satisfactores que demanda la sociedad y que son propiedad de ella, que muchas veces pueden o no ser generados por el gobierno, pueden contar con complementos o sustitutos, pero hay que garantizar su existencia y respeto por medio de derechos de propiedad, los cuales pueden ser formales o informales, pero tanto bienes como derechos de propiedad llegan a generar efectos colaterales denominados externalidades que hay que considerar para la consecución de los anteriores.

Si bien es cierto que hay bienes públicos debe existir quien los genere, conserve, distribuya, tutele, y es ahí que nos introducimos a la noción de organizaciones las cuales pueden ser identificadas por sus intereses, fines y metas, sean de la organización en sí o de sus miembros.

Tales organizaciones deben conocer el ambiente en que se desenvuelven para ir adecuando sus acciones y estructuras, si es que su intensidad es mantenerse en el tiempo y el espacio, es la búsqueda del contacto directo y real con quienes las hacen tener vida y permanencia.

Si contamos con organizaciones que pueden producir bienes públicos hay que ver a cual nos referiremos a lo largo de esta investigación, ese bien es el medio ambiente, el cual es determinado por una serie de sistemas de vida conocidos como ecosistemas pero que con la ecología hemos de ver como conservarlos y poder identificar sus daños e impacto para corregirlos.

Hasta ahora hemos hecho una introducción a la parte teórica, pero otra gran parte tiene que ver con una esencia analítica, por lo cual establecemos un contexto internacional en la tan cuestionada globalización y su relación con instituciones y organizaciones locales, entiéndase estatales, ahí encontrarán los lectores como la reconfiguración del orden internacional tiene que ver con redefiniciones institucionales y culturales en los Estados para dar paso a una convivencia más allá de las fronteras.

Siguiendo este tenor establecemos una serie de condiciones prospectivas, de futuribles, sobre posibles y factibles problemas a enfrentar por el

deterioro del medio ambiente y de cómo ello puede llevarnos al conflicto y rompimiento del pacto social y estatal de una mejor convivencia.

Luego damos paso a un concepto que a mi modo de ver deja mucho que desear, este es el de Desarrollo Sustentable, ahí encontrarán que tiene una relación con el desarrollo económico y una supuesta intención de mantener el medio ambiente en óptimas condiciones.

Luego pasamos a la explicación de cómo y porqué el medio ambiente es un bien público tutelado por el Estado y protegido por el gobierno.

Una vez hecho estos pasamos a otra parte analítica, la cual tiene que ver con una serie de actores diferentes y diferenciados que buscan, aparentemente cuidar el medio ambiente, donde encontraremos que la búsqueda del poder político y el mantenimiento de una membresía a un grupo de poder político o económico, generan distorsiones y fallas en la administración gubernamental.

Ahí encontrarán que la existencia de “camarillas” o grupos pequeños de poder distinguidos por una cerrada membresía y una alta lealtad entre miembros generan una distorsión del ejercicio del poder.

La última parte analítica de este trabajo tiene que ver con el desarrollo administrativo de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Semarnap, que es el caso e instrumento de prueba de este trabajo. Aquí veremos que hay una serie de deficiencias organizacionales y administrativas que viene de un mal diseño institucional, y de una mala planeación y sustento administrativo.

La existencia de duplicidades en labores, funciones y atribuciones generan distorsiones en el eficiente cumplimiento de la labor de la citada dependencia llevando así a una mala atención al daño al medio ambiente, veremos también como una profesionalización, que no capacitación y un sentido de pertenencia a la organización pueden redundar en un mayor compromiso en la materialización de más y mejores resultados, sobre todo en términos cualitativos del bienestar de la sociedad.

Por último y como parte del rigor metodológico y sustentación argumentativa de esta investigación se hace una reseña bibliográfica, que intenta hacer una breve descripción de las bondades y límites de las fuentes y teorías aquí utilizadas.

II- Advertencia Metodológica

Este importante apartado tiene la intención de hacer claro a los lectores del presente trabajo el objetivo, alcances, límites y logros que se presentaron a lo largo de esta investigación, así como lo que se encontró y pudo probar al desarrollar esta investigación que en primer momento no se pretendía fuera mi trabajo final de investigación para obtener la licencia como politólogo.

1.- Acerca de la delimitación del objeto de estudio.

Es sustancial señalar que lo que hoy se presenta como tesis para obtener la licencia en Ciencia Política y Administración Pública, con orientación en Ciencia Política, comenzó como un experimento y reto que mi actual asesor me ofreció para ir identificando mis avances académicos y profesionales de los conocimientos en administración pública, y en específico en la disciplina de las políticas públicas.

La encomienda fue hacer una aproximación teórica y analítica sobre la estructura de la Semarnap, la solicitud fue el detectar cuáles han sido las fallas y los aciertos, los actores y presiones vinculados con el medio ambiente y con la estructura misma de la dependencia referida.

La ruta inicial por la cual me fui dirigiendo fue el elaborar un análisis administrativo para lo que me di a la tarea de obtener el Reglamento Interior de la Semarnap.

Desde la primera lectura de esta reglamentación encontré un sinnúmero de contradicciones y duplicidades en las labores que ha venido desempeñando la instancia ambiental mexicana, lo cual se ha traducido en labores realizadas que disminuyen el alcance y la calidad de las tareas de la misma, lo cual me llevó a ir elaborando una serie de notas y comentarios acerca de mis primeras observaciones sobre la encomienda asignada.

Paralelamente a una segunda revisión del citado reglamento comencé a repasar mis notas y apuntes sobre administración pública, no sólo los que había elaborado por las gratas charlas con mi actual asesor sino las que realice cuando fui alumno del Dr. Luis F. Aguilar Villanueva en su curso de Política y Administración Pública que impartió en nuestra Facultad.

La intención de esta revisión fue ir refrescando los conocimientos adquiridos, pero ante todo los consejos y recomendaciones que me han hecho las dos personas que me han dirigido dentro de la ciencia administrativa.

Lo primero que recordé del curso del Dr. Aguilar es que al hacer una investigación sobre alguna instancia de la administración gubernamental pública o al ingresar a trabajar en una de ellas hay que revisar tres documentos básicos pero vitales, la Constitución Política de nuestro país, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el Reglamento Interior de la dependencia en cuestión.

Una vez retomado el consejo revisé nuestra Carta Magna, principalmente lo referido al Poder Ejecutivo y su organización en dependencias federales, lo cual me llevó a pensar en lo que comúnmente denominamos "gabinete presidencial", sea el llamado legal o ampliado donde me encontré con un aspecto que no había reflexionado, el término gabinete no existe en la legislación correspondiente o en la reglamentación, detalle que pude observar gracias a la lectura del libro de Armando Ruíz Massieu acerca del gabinete mexicano.

Debo indicar que antes de leer este libro tenía la sensación de encontrar en él un análisis más referido al poder y los grupos que se conforman en torno de él y de los grupos de poder en sí mismos, la sorpresa fue grata por que abarca desde un enfoque político hasta uno administrativo, pasando por uno de tipo legal y jurídico, además de que fue rica y benéfica la información recopilada y sistematizada de los hombres y mujeres que han ocupado distintos cargos y de cómo fueron cambiando, por lo menos nominalmente muchas dependencias, lo que en muchas ocasiones requirió de reformas administrativas, así como de modificaciones, cambios y reorganización de las funciones y atribuciones.

Mientras que al adentrarme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal me permitió conocer las directrices principales de las atribuciones de la autoridad ambiental a nivel nacional, pero me dejó una sensación de vacío e incomplementariedad, ya que hacía falta ver la parte de las funciones de la dependencia que me encontraba analizando, lo cual pudo ser enriquecido al volver a revisar, con otros ojos gracias a la mayor y mejor información con que ya contaba, el Reglamento Interior de la Semarnap.

Lo cierto es que hasta este momento la insatisfacción de cómo iba caminando mi búsqueda de cómo analizar lo que me encargaron me dejaba una visión parcial y limitada, que no me dejaba ver el interior que yo estaba buscando, y este era el observar y comprender el qué y cómo funciona la dependencia, tal insatisfacción y limitación se debía a que venía haciendo una revisión más jurídica y legal que administrativa, que no fue dañina, sino fue el horizonte por el cual me fui guiando, pero dejándome ver y entender que la Administración Pública Federal como en cualquiera de los demás ordenes, se encuentra limitada por lo que la ley establece.

Una vez que se realizó lo anterior fue más fuerte el hacer notar las fallas y duplicidades que se dan al interior de la secretaría de estado que venía observando, lo que me fue encauzando a pensar en que la administración pública federal, por lo menos en muchas de sus áreas, justamente de lo que carece es de administración y de organización.

Pero fue en este momento que me tuve que ir replanteando que para que haya administración debe haber algo que administrar y organizar, pero que también organizar es administrar, por lo cual me enfoqué a ver a la Semarnap como una organización.

Fue entonces que regresé a la teoría administrativa a buscar el sustento de los primeros supuestos que yo establecí antes de ir a la teoría, y tales fueron el cuestionarme que hacía surgir y mantener a una organización, lo primero que pensé fue que una organización tiene una misión que realizar, dígame un punto al cual llegar a través de ciertos recursos, medios y mecanismos que nos permitan materializar dicha meta.

Una vez establecido esto me dediqué a buscar fuentes bibliográficas que ya había leído y estudiado en distintos cursos, además de considerar el cómo y porqué los había tenido que revisar, esto porque muchas de las veces depende del caso que se estudie o la aplicabilidad que se le dé así como el momento en que se leyeron.

Ahí recordé inmediatamente dos fuentes gratas, claras y altamente efectivas para sustentar mi supuesto anterior, para adentrarme a la llamada Teoría de la Organización y la Dirección (TOD) me remitía al libro de Herbert Simon titulado El Comportamiento Administrativo, el cual me permitió ver una de las aristas de las organizaciones y de la organización

en sí y esto es que la organización se debe a una estrategia de acción colectiva para lograr una serie de fines determinados, o sea, una organización puede ser definida por sus fines y por la comunicación que hay a su interior para lograr estos.

Pero también recordaba las primeras páginas de un libro que a lo largo de mi carrera fue recurrente y se me hizo un clásico y por lo tanto una fuente obligada, tal fue La Lógica de la Acción Colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos, de Mancur Olson, de ahí extraje que la organización existe por sus intereses, pero no nada más los de la organización en sí sino de los mismos miembros que integran y dan vida a la organización, lo cual lleva a la conformación de grupos e intereses particulares.

Así establecí que estos dos enfoques para observar y entender las organizaciones lejos de confrontarse se complementaban.

Algo fundamental que encontré fue que dentro de la TOD hay una serie de principios que cumplir, lo cual no quiere decir que no puedan cambiar o que no hayan sido replanteados, por mencionar uno, encontramos el de la especialización que por lo general lleva a la departamentalización, si ya antes hablamos de duplicidades es interesante ver que en casi todas las áreas de la estructura de la Semarnap hay un área de asuntos internacionales, lo que me permitió observar que al interior de la dependencia hay una creencia inversa a lo que plantea la teoría, dígame que: la departamentalización lleva a la especialización, de ahí la duplicidad.

Lo anterior fue reforzado con una serie de pláticas informales y extraoficiales que mantuve con algunos empleados de mandos medios hacía arriba de la estructura jerárquica de la dependencia acerca de esta y otras situaciones, donde ellos lo veían de lo más normal, lo cierto es que esto me indujo a pensar en evitar la centralización de ciertas decisiones y acciones de determinadas áreas, lo necesario es que más que centralismo es una búsqueda del establecimiento de directrices a seguir y de una verdadera especialización que permitiera una colaboración y multidisciplinariedad que es justamente de lo que carece, por ello también falta coordinación.

Una vez que pude establecer el análisis me di cuenta de que había logrado adentrarme y comprender mejor lo que estaba buscando, aunque no con la ruta como me la había planteado, por lo tanto la parte que logre delimitar al desarrollar la misión que se me asignó, fue el ver la estructura general de

la Semarnap, cuales eran sus debilidades más críticas y fallas más identificables, una vez hecho esto me vi en la urgente necesidad de explicarme el origen de tantas y variadas fallas y contradicciones.

Entonces me di a la búsqueda de documentos que me explicaran el surgimiento de la instancia ambiental que investigaba, sorprendente fue que al conseguir Programa de Medio Ambiente 1995-2000, elaborado por la misma dependencia, marcara sus antecedentes de una manera clara por lo menos en términos formales y administrativos. La sorpresa viene de que dentro de la cultura e información de la cual disponemos los ciudadanos existe la idea de que todo es oculto, poco claro e incompleto, por la misma inercia del sistema político mexicano.

Ahí encontré más material que me explicara el porqué del mal funcionamiento de la dependencia y de las modificaciones y adecuaciones que se hicieron en otras instancias gubernamentales para dar lugar a la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, y que más que una creación y delimitación de las atribuciones y funciones se dio lugar a una adecuación de las ya existentes en la materia, además de cómo por lo menos en términos nominales se replantea la labor ecológica en nuestro país.

Un aspecto que me pareció complementario para explicar el funcionamiento y sus deficiencias de esta secretaría fue el de ver quienes la habían encabezado antes de ser lo que hoy es y hace, siendo inevitable pensar en una serie de motivaciones de tipo político, lo cual explicaré más adelante.

Pero también fue sustancial entender que las organizaciones tradicionalmente han sido vistas jerárquicamente y de cómo más que dirección hay un control y unilateralidad en la toma de decisiones, lo que por lo general incentivan un surgimiento de costos ya no sólo de tipo económico para solventar las estructura y el desmedido crecimiento de la burocracia, sino de tipo e impacto administrativo, social, político y de legitimidad político-administrativa.

Ahí fue de gran ayuda, nuevamente, el curso del Dr. Aguilar, ya que ahí había conocido de manera muy básica la Teoría de los Costos de Transacción, aspecto fundamental del llamado neoinstitucionalismo, me fue altamente interesante por el análisis de costos que se hace pero sobre

todo por la búsqueda del redimensionamiento de las estructuras burocráticas y la intención de minimizar los costos para hacer eficiente el desempeño, además de hacerme notar que muchos de los costos se generan por una mala planeación, deficiente comunicación y carencia de monitoreo, que no de control, siendo de ello la diferencia entre dirigir y controlar, donde dirigir es guiar mientras que controlar es ejercer una serie de mecanismos basados en la autoridad jerárquica existente que más que mandar ordena.

Ello me ayudó a comprender mejor el porqué del funcionamiento de muchas áreas de la Semarnap y como dependen de una incompleta oferta de alternativas que se ofrecen al tomador de decisiones y de cómo el ensanchamiento de la burocracia genera costos altos por una duplicidad de funciones.

Con lo que había logrado tanto en términos analíticos como de soporte teórico consideré haber concluido satisfactoriamente el encargo, pero no me había dejado satisfecho desde una perspectiva más amplia e integral, entonces decidí contextualizar el problema en un ámbito ya no sólo nacional, sino también internacional, desde una perspectiva de lo que puede ocasionar el no tratar el medio ambiente y la ecología como un asunto de prioridad nacional, gubernamental y pública, así como las consecuencias que se pueden derivar de ello, independientemente de las instrucciones recibidas.

Había logrado, a mí parecer, un entendimiento claro y general de la estructura organizacional de la secretaría pero no el contexto general de la situación.

El logro residía en entender la lógica de la administración gubernamental, tenía configurado una parte del problema, pero no su entorno y demás características que ayudan a explicar su existencia y los porqués de todo lo analizado, obtuve la delimitación del problema administrativo pero no había terminado, según yo, de limitar el problema desde un marco más general y claro que me brindará mayor comprensión y conocimiento.

Por lo tanto me encamine a buscar una serie de materiales que me dieran una visión más amplia del problema ahora desde lo internacional, yo tuve conciencia de conflictos ocasionados por la falta de agua, por la tala de árboles, por el verter desechos tóxicos en distintas zonas geográficas del mundo o de nuestro continente, lo cierto es que es que no quería ver las

políticas adoptadas por organismos internacionales en la materia sino la serie de conflictos que ocasionaban estos errores y de cómo esto reconfiguraba una serie de relaciones de tipo político y social en nuestro entorno pero sobre todo de los posibles daños que pudiéramos tener y los conflictos a enfrentar sino se tomaban las medidas adecuadas para prevenir los mismos.

Entonces me dirigí a una brillante ex – alumna, estudiante de Relaciones Internacionales, y le pregunte si ella tenía conocimiento de esto que yo veía y lo primero que me dijo fue que recurriera al libro de Sergio Aguayo sobre seguridad nacional y que ahí encontraría una buena guía, lo cual me dió una excelente orientación justamente de lo que yo buscaba y de cómo no sólo había que evitar y corregir las fallas para evitar desastres naturales al patrimonio natural del mundo sino cómo eso mismo podía potencialmente promover circunstancias adecuadas para que los conflictos fueran internos y de materia de seguridad nacional, lo que implicó buscar una definición mínima, ya que no era la materia del trabajo ni su eje central, de lo que se entiende por Seguridad Nacional, y esto me llevó a hacer la distinción entre ese concepto y el de Seguridad Internacional.

Lo anterior me enfocó a contextualizar lo internacional en un fenómeno de la misma característica, el de la globalización y el de la reconfiguración del orden internacional, sobre todo por que yo necesitaba hacer claro el impacto político, social e institucional que plantea el convivir con el exterior y de cómo el producto de la imaginación y creatividad social denominado Estado se estaba replanteando en aras de esa convivencia y coordinación internacional, en este momento fue gratísimo el encontrar en Samuel P. Huntington y su obra El Choque de civilizaciones, una nueva manera de ver y entender las relaciones políticas tanto al interior de los Estados nacionales como la convivencia entre ellos. Lo que fue sorprendente es el hecho de hacer notar que justamente es la crisis por la que atraviesa la política a nivel mundial para dirimir problemas de distinta índole y de multivariadas causas. Fue fundamental encontrar la revaloración del concepto de “civilización” en un contexto internacional y de las características culturales e institucionales que plantea hacerlo así, para identificarnos y entendernos más que para separarnos.

Hasta ahí había logrado hacer una delimitación del contexto internacional en que se desarrollan una serie de redimensiones y reconfiguraciones

administrativas, gubernamentales, pero sobre todo institucionales con una ponderación axiológica en beneficio de la ciudadanía mundial.

Al paralelo de esto me fue vital el comprender que entendemos por medio ambiente y por ecología. Aquí me tope con el infalible pero salvable reto del acceso a fuentes sobre el tema el cual tarde en encontrar y comprender debido a una serie de manifestaciones distintas y dispersas acerca de este concepto, ello implicó una búsqueda de fuentes que me documentaran en términos genéricos que son y que implican esos dos conceptos.

Un punto que se me hizo interesante de seguir fue el de encontrar que dentro de lo que se entiende por medio ambiente viene íntimamente ligado un concepto recurrente en las fuentes, y este fue el de Desarrollo Sustentable, donde dejó de ser grato ver que por sustentable no se entiende el conservar y ampliar el capital natural existente, sino como este puede ayudar al desarrollo económico sin que los daños y costos sean directos y absolutos para el medio ambiente, lo que me dejó ver que la tan afamada "creatividad" de los economistas no es tal ya que si bien es cierto que hay una serie de satisfactores que demandamos provienen de la naturaleza eso no quiere decir que el desarrollo económico e industrial tenga que provocar y trasladar costos al medio ambiente, el acceder a fuentes que me clarificaran esto fue arduo.

La búsqueda tardó, y después de ir procesando y sistematizando la información fue sorprendente el encontrar que detrás de varias lecturas eran pocas las que servían para este trabajo y que no forzosamente lo exhaustivo es lo más claro y demostrativo de lo que hay dentro de las fuentes, ni en cantidad ni en volumen de la información, sino en su calidad explicativa para los fines de quien investiga.

Esta búsqueda conceptual y explicativa, más que necesaria para el trabajo y para los fines que tenía, era para satisfacer la necesidad de explicaciones y horizontes para quien elaboraba el documento, porque siempre se partió del supuesto de que quien lo leería conocía a que nos referíamos en esta tarea, pero quien estaba sujeto a evaluación es quien escribe y que debía rendir las mejores cuentas, pero ante todo el probar que podía delimitar un concepto para los fines y metas que yo había decidido ampliar.

Una vez hecho lo anterior se sistematizó el grueso de la información y se comenzó a estructurar un documento final para entregar al solicitante y que emitiera su evaluación y me diera el veredicto de la misma.

La estructura del documento elaborado decidí que debía comenzar de lo general a lo particular, por lo tanto lo que había elaborado como contexto internacional fue un primer apartado, posteriormente en un segundo apartado, y habiendo decidido ampliar los lineamientos que se me establecieron consideré que parte del problema que se me dio a tratar ya no sólo era la estructura administrativa de la Semarnap sino el medio ambiente en sí mismo, ahí plasme la relación entre medio ambiente y seguridad nacional tanto desde lo nacional como lo internacional para ir siguiendo el hilo conductor de la estructura que consideré pertinente, posteriormente dentro del mismo apartado relacione el medio ambiente con el desarrollo sustentable.

En un tercer momento introduje la noción de organización desde el plano teórico, para ir adentrado el tema y análisis que se me había requerido, para luego dar paso a la parte estrictamente administrativa donde se hizo referencia a los problemas de estructura, atribuciones y funciones de la misma, luego al desempeño de la administración, y por último a las características y tipos de perfiles de quienes habían encabezado los esfuerzos ambientales en nuestro país.

Así se llegó el momento de la entrega y ahí manifesté que existían una serie de consideraciones y observaciones que haría después de recibir los comentarios de la persona que evaluaría.

En su momento recibí una serie de comentarios positivos que me fueron gratos pero no me dejaban satisfecho, y entonces expresé los comentarios y observaciones que había reservado, una vez escuchados estos se me cuestiono el porque no los había incluido, la respuesta fue simple, porque el trabajo como fue solicitado no los demandaba, ya que era un análisis administrativo.

Ahí comenzó una extensa charla de una serie de consideraciones políticas y administrativas que no plasme en el trabajo y que consideraba explicarían mejor muchas de las ya referidas en el documento, entonces se me dijo que había cumplido con la meta pero que de yo decidirlo podía continuar para saciar mi interés por redondear una pequeña investigación ya iniciada, introduciendo una serie de variables políticas que eran las que comenzaron a cobrar mayor fuerza.

Entre otras de las inquietudes que deje ver era el porqué el medio ambiente lo tenía que atender el gobierno, a lo cual se me respondió por

parte del evaluador que yo respondiera primero que era el medio ambiente para luego responderme mi inquietud.

Fue ese el momento en que decidí hacer claro y amplio mi interés e intención de hacer esta pequeña prueba en una investigación de mayor envergadura y que se convirtiera en mi trabajo de investigación final de mi carrera, dígame mi tesis de licenciatura, lo que fue recibido con beneplácito por quien me había solicitado el trabajo, a lo cual yo agregue una solicitud, que él fuera mi asesor de tesis, recibiendo una rápida y motivante respuesta positiva.

Recibiendo de él una nueva solicitud, que estableciera un par de hipótesis y que buscara como probarlas, a la vez y de manera inmediata se extendió la charla y se comenzaron a establecer tiempos y formas para guiar la investigación para llegar a un buen término, pero por parte del ya asesor de tesis y del estudiante-investigador surgió la necesidad de hacer de este trabajo uno de tipo y enfoque politológico más que administrativo.

Ahí se puede decir que comenzó en términos formales la elaboración de la tesis que aquí se presenta a consideración de cualquier lector, a hacer una serie de planteamiento y replanteamientos que dieran lugar al trabajo que ya venía gestando.

2.- De las hipótesis y su relación con la reconfiguración de la delimitación del tema.

De la inquietud de porqué el gobierno debería atender los asuntos relacionados con el medio ambiente y con él en sí mismo surgió la necesidad de observar que hacen tradicionalmente los gobiernos, más que atender que son y como funcionan. Entonces recordé la lectura de la primeras páginas del ya citado libro de Mancur Olson, ahí encontré una primera aproximación que me ayudaba pero no me satisfacía, ya que si parafraseo al autor el gobierno se encarga de suministrar bienes y servicios públicos.

Continuando con una nueva lectura de esta fuente encontré lo que son los bienes públicos y el porqué son bienes y porqué públicos, pero la insatisfacción venía del no deber asimilar que únicamente el gobierno suministra bienes y servicios públicos.

Ahí la reflexión se volcó a ver si el medio ambiente es o no un bien público y porqué, tanto en términos teóricos como analíticos, de ahí surgió la primera hipótesis, que vienen a ser verdades parciales o preliminares sujetas a comprobación, que el medio ambiente es un bien público, a lo que se fue dirigiendo esta parte de la investigación fue a la toma de decisiones, en particular a las colectivas, donde determiné que las decisiones son colectivas no por el número de tomadores de la decisión sino por el número de individuos o grupos impactados por la toma de la decisión.

También encontré que el bien público está determinado por el acceso que tiene y si este es limitado o ilimitado, además de encontrar que hay bienes puros e impuros, sustitutos y complementarios.

A la primera conclusión que llegué fue que el medio ambiente si es un bien público, la cual se mantiene en este trabajo, pero no por el hecho de que lo suministre el gobierno sino por su acceso, e impacto en una diversidad de colectividades que conforman un público llamado sociedad.

Hasta ese momento consideraba haber delimitado que es un bien público y porque el medio ambiente era uno más de ellos. Más adelante retomare este punto.

Antes había mencionado que existían una serie de consideración políticas que ponderé como relevantes para explicar el porque de las fallas administrativas en la estructura y funcionamiento de la Semarnap.

De entre las platicas que entable con algunos miembros de la burocracia de la dependencia se me había señalado que había una serie de problemas administrativos provenían de conflictos laborales y "políticos" con el sindicato de la institución.

Lo cual me llevo a buscar determinar una serie de actores que tuvieran ya no sólo que ver con la dependencia sino con actores que viven y se desarrollan dentro de un sistema político, aunque su rol y desempeño no sea político en estricto sentido o permanente.

Entonces me di a esa tarea, ya había un avance, un actor en términos generales era el gobierno federal y en particular a través de la Semarnap,

pero consideré al sindicato como uno más de los actores, pero con la lectura permanente de la prensa encontré que el sector privado enfocado a los industriales y empresarios eran uno más que agregar al análisis, ya que por cuestiones presupuestales del gobierno federal se buscaban recortes y ajustes, siendo los empresarios los primeros en manifestarse en algo más que un recorte presupuestal sino en una reorganización del aparato administrativo del gobierno, lo cual puede explicarse por los intereses que afectaría la implementación de una política pública ambiental, dígase la desaparición de dependencias gubernamentales, entre ellas la Secretaría del Medio Ambiente.

Pero no podía ni debía dejar de lado la participación de la hoy tan en boga llamada sociedad civil, de ahí que considerara el aspecto competitivo y más aún propositivo del pluralismo democrático y las formas de organización social como los gobiernos de corte empresarial, donde el rendimiento económico de inversiones, más que de gasto, partieran de la iniciativa social.

Una vez detectados los actores me enfoqué a detectar y encontrar sus posturas y deberes así como sus intereses, lo cual se tradujo en un importante análisis de grupos y las presiones que ejercen de acuerdo a sus necesidades e intereses:

Tales intereses y necesidades, encontré, que no tenía que ver única ni forzosamente con el medio ambiente pero sí con la Semarnap.

De ello se derivó el determinar que lejos de ver a la política como un medio para dar y recibir apoyos, se buscaba en el ejercicio del poder y en el desempeño gubernamental un medio para ascender en posiciones para satisfacer intereses particulares, personales y privados más que públicos, que sí colectivos, que iban vinculados al poder pero no al servicio público y social.

Es en ese momento que comencé a plasmar las ideas de que muchas de las dependencias son creadas con fines políticos y de grupos en función del poder, justificando su existencia con necesidades y demandas sociales que terminaban por ser las menos atendidas y con una deficiente calidad, convirtiendo así al aparato administrativo en un botín, pero a la vez la administración con un deficiente desempeño y una falta de profesionalismo desvirtuaba a la política, de ahí surgió la segunda hipótesis, la política es dañada por el deficiente desempeño administrativo y la administración es vista como un escalón político.

De ello se produjo un análisis que tenía que ver con la creación de la Semarnap, más como una medida “eficientista” que como una prioridad en la agenda gubernamental, lo relevante de ir delimitando y probando esto fue el buscar en la vida política mexicana una serie de experiencias que demostraran lo anterior, por ello se dan ejemplos como el de la desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y la creación de la Semarnap, con una alta carga de contenido político.

Aquí diferencié dos posturas distintas a cerca de la lealtad que se establece con el jefe del Poder Ejecutivo, el Presidente de la República, su entorno y “grupo”, por un lado fue esclarecedor el ensayo de Mauricio Merino donde plantea que la lealtad es para con el Presidente, mientras que al leer a Roderic Ai Camp encontré que plantea que si bien puede haber lealtad al presidente también la hay a un grupo que él denomina “camarilla”, es entonces que se ve la relación directa entre el ejercicio del poder y el desempeño administrativo que debería generar resultados en beneficio de la sociedad y no del que sirve al presidente o a un grupo de “políticos” beneficiados.

Ahí hay una clara distinción entre lo que son los colaboradores del presidente, sus empleados y subordinados, a la vez de una diferencia más importante que es la de distinguir entre funcionario electo y funcionario designado.

Lo que quiero decir con esto es que se ha tejido una red de complicidades, colaboracionismos y supuestos resolutivos de problemas por medio del intercambio de prebendas y cargos a cambio de lealtades con un funcionario electo que ha recibido un mandato de la sociedad, donde la lealtad debería ser para con el mandante, o sea, la sociedad misma.

Lo cierto es que hay que señalar que dentro de esta lógica de grupos de poder hay una confrontación y matiz que hacer entre quienes encabezan dependencias y quienes podrían hacerlo, lo cual me dirigió esclarecer un dilema que parece no estar resuelto y considero debe y puede terminar que es el de los tecnócratas y los políticos, la propuesta es ver la diferencia que hay entre las ideologías y la práctica de estos “bandos” dentro de la labor gubernamental, lo que va asociado a lo anterior, lo que digo es que depende en muchas ocasiones del cargo y su desempeño, las lealtades y pertenencias a grupos y personas.

Pero al identificar a los actores, sus comportamientos, posturas e intereses me vino a la mente porque todos los costos, o la mayoría de ellos, independientemente del tipo que sean, se tratan de trasladar, y por lo general lo han logrado, a la sociedad dañando la imagen del gobierno y desvirtuando a la política, pero principalmente el porqué el mencionado bien público medio ambiente recibe los daños.

Entonces tuve que ver cómo y porqué se asignan incentivos y cargas (costos) y como distribuirlos de manera que sean lo menos onerosos posibles, sobre todo para la sociedad. Ahí accedí a una fuente que mi asesor me recomendó, que es la de Jon Elster llamada Justicia Local, donde visualice una serie de explicaciones y tipologías para distribuir costos, lo cual como antes mencione ahora podría complementar mi análisis de los bienes públicos.

Una vez logrado y plasmado lo anterior me di a la tarea de sistematizar la argumentación y darle congruencia entre lo antes obtenido y lo que había agregado. Lo que siguió fue el dar la coherencia a esa argumentación y cuidar que el hilo conductor no se rompiera una vez replanteado el objetivo de un trabajo académico de investigación, así como el que las hipótesis se hubieran probado positiva o negativamente.

Ya organizado el trabajo me aboque a intitular los capítulos y numerarlos para preparar la entrega del total de documento, y así fue.

Posteriormente a la lectura de mi trabajo por parte del asesor me dió una serie de recomendaciones para hacer ajustes de estilo, y más importante aún de sustentación que yo estaba dando por sentada pero que estaba defendiendo verbalmente y que había omitido plasmarlo por escrito, se me cuestionó porque no lo había hecho así, mi respuesta fue que se supone que quien lo lee lo sabe y entiende, pero se me hizo saber que si bien era cierto el argumento no podía darme el lujo de omitirlo por ser un primer trabajo profundo y sistemático de investigación con el cual acreditaba mis conocimientos y soportaba la argumentación del trabajo, lo cual más que una falla de fondo y de conocimiento fue de estilo y conciencia científica, ya que no nada más los especialistas accederían al documento en un futuro, además de ser la defensa del argumento mismo.

A lo anterior se añadió la solicitud de la elaboración de una contextualización teórico-conceptual de lo que estaba tratando analíticamente, lo cual se convertiría en el apartado teórico-conceptual, el cual incluye una serie de conceptos y los cambios que han sufrido ellos

desde distintas perspectivas a lo largo del tiempo y dependiendo de las ciencias que los aborden y las disciplinas que los apliquen.

Ahí se incluye el concepto de Estado, donde se hace una revisión de cómo ha sido observado por los iusnaturalistas y como definían para que servía, posteriormente vemos con Robert A. Dahl la evolución al Estado-Nación y los resurgimientos institucionales que se dan por el aumento poblacional y los cambios geográficos para dar paso al Estado Contemporáneo donde vemos la necesidad de hacer compatible, sin buenos resultados, el Estado de Derecho, con la labor social del Estado y más grave aún si se ve en un contexto capitalista.

Luego vemos al Gobierno y cual es su misión para dar paso a la Administración Pública como materialización del desarrollo del gobierno, donde este pasa a ser la materialización del Estado y que ese puede usar una serie de instrumentos como la Gerencia Pública y las Políticas Públicas, que realmente son nuevas tecnologías de la sociedad al servicio de la misma.

Posteriormente pasamos a explicar que se ha entendido por sociedad civil y que entendemos hoy por esta, donde encontramos que ha cambiado y ahora se resaltan las virtudes y capacidades de organización y acción de la sociedad sea por individuos o grupos con agendas especializadas y labores focalizadas que permiten el surgimiento y desarrollo de liderazgo más legítimos y legitimados.

Después separamos la teoría del análisis para argumentar que entendemos por organización, que ya señalamos al principio de este apartado, para luego explicar que son los bienes públicos y por último que es el medio ambiente.

Es de señalar que una vez hechas las primeras adecuaciones de sustentación que me solicitó el asesor entré en una crisis dentro de la investigación, que no se había presentado, la cual se manifestó al articular teóricamente los conceptos de Estado, Gobierno y Sociedad Civil, ya que conforme iba leyendo y sistematizando la información para armar los conceptos como los había trabajado en la parte práctica y analítica de la investigación, me iba inconformando con mi trabajo a tal grado de querer replantearlo completamente.

La crisis marco su clímax al dejar de escribir y leer mi propio trabajo, sin haberme dado cuenta en ese momento que ya lo había concluido y que el interés que yo iba cobrando por escribir la "obra cumbre" no podía ser tal al

calificarlo yo nada más, ya que implicaba un juicio de valor exagerado y nublado por la crisis misma.

La crisis paso una vez que planteé mi falso dilema al asesor y pude defender mi argumento verbalmente, cosa que me permitió plasmarlo por escrito, permitiéndome finalizar gratamente mi investigación, que hoy es una tesis sujeta a la consideración de mi asesor, mis sinodales y el público en general.

3.- Del sustento teórico de la investigación.

A lo largo de los dos apartados anteriores he ido mencionado brevemente que teorías he utilizado para analizar el problema que ya describí como se fue delimitando y del caso que utilizo, o sea, la Semarnap.

Como ya mencione para la parte del análisis administrativo utilice la Teoría de la Organización y Dirección (TOD), tal teoría me ayudó a establecer que es una organización y que es lo que hace que exista ésta, sean los fines, los miembros o los intereses de la misma.

A la vez me permitió distinguir entre dirigir y controlar que como antes señale dirigir tiene que ver con el conocimiento y la guía que brindan los expertos, mientras que el control, si bien es inherente a las organizaciones y la administración misma, no puede ser férreo ya que trastoca la esencia de la organización al evitar lograr los fines y satisfacer sus intereses, pero simultáneamente fomenta la obtención de los mismos.

Dentro de la corriente del Neoinstitucionalismo he utilizado la Teoría de los Costos de Transacción ya que me permitió observar a las organizaciones desde su estructura, principalmente la vertical, y el tipo de costos que genera la desinformación, el lento acceso a la misma, la generación de trabajo duplicado, pero sobre todo por ofrecerme una visión de costos, que buscan ser minimizados para generar mejores resultados, donde los costos dejan de ser vistos desde el punto de vista económico y/o monetario.

Lo importante de esta teoría es que no sólo puede ni debe ser usada por los economistas, a pesar de su sustento y argumentación por parte de la teoría económica.

La teoría que existe acerca del poder me sirvió para identificar el ejercicio del mismo en la parte analítica, sobre todo me sirvió el ensayo de Robert A. Dahl sobre el Poder, que está publicado en la Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales, ya que da una serie de elementos que permiten medir y evaluar el poder y su ejercicio.

Eso me llevo junto con el libro de Olson a complementarlo con la Teoría de los Grupos que él plantea, ya que me permitió identificar a los actores y medir sus dimensiones y capacidades de acuerdo al tamaño y de acuerdo a sus intereses y su posible permanencia.

El complemento a esta parte me lo dió un brillante ensayo sobre el México contemporáneo que hace Roderic Ai Camp, en La Política en México, por la amplitud y profundidad de sus análisis, sobre todo para caracterizar al grupo en el poder con su teoría de las “camarillas” que es lo que más enriqueció mi análisis.

En cuanto a la Teoría de los Bienes Públicos, nuevamente el libro de Olson, no cabe duda que es un clásico, ya que me brindó las bases para identificar y conocer que es un bien público y por que es público aquel, pero no puedo dejar de lado una obra excelente, pero no por ello menos compleja, todo lo contrario, el libro de Justicia Local de Jon Elster me brindó las bases más claras y simplificadas para conocer mecanismos de asignación de cargas o costos, pero si lo vemos del otro lado da las bases para lograr incentivos y beneficios.

Considero que estas son las mejores teorías a las que me puede allegar para desarrollar esta investigación, lo cual me ha permitido darle una buena sustentación a la base empírica que tiene este trabajo, considero que lejos de ser, por que todavía no lo puede ser del todo, una investigación estrictamente empírica, dígase que el mayor peso lo llevan los hechos, hay un buen equilibrio entre teoría y realidad o práctica.

4.- Del porqué esta investigación corresponde al campo de conocimiento de las Políticas Públicas desde una perspectiva de la Ciencia Política.

Dentro de la investigación se hacen varias referencias a la política pública, pero el lector se preguntará porque las políticas públicas y de que manera ver la investigación desde esta disciplina, pues simplemente porque

rebasa la parte teórica-conceptual y tiene una aplicabilidad directa, tácita e implícita.

Esta investigación es de política pública porque aborda algunos problemas vinculados con el diseño, elaboración, implementación y evaluación de la misma, que tiene que ver con una política pública a favor del medio ambiente.

Acabo de señalar la primera parte de la conformación de una política pública, detectar el problema, el cual antes de ser tal era una demanda y se transformó en aquél, veamos porqué.

Dentro de la investigación a parte de ser un análisis es una propuesta el considerar la argumentación presentada de porque el medio ambiente es un bien público y como tratarlo.

La demanda puede ser generada en un primer momento por un solo individuo o grupo, si es la segunda quiere decir que hay una agregación de voluntades de los primeros para hacerlo un asunto colectivo, pero una vez que se comienzan a articular esos grupos y las diferencias de la demanda misma se pueden ir transformando en un problema público, en un problema, porque existe el acuerdo no sólo de quienes así lo consideran sino por el impacto que ocasiona al público en general, dígase la sociedad.

Una vez que hemos detectado el problema y vimos que proviene de una demanda de la sociedad, aunque no sea en conjunto y menos unánime, tenemos en claro que hay una serie de grupos que bien pueden ser actores o convertirse en ellos para buscar alternativas, pero que ya manifiestan un interés en él sea positivo o negativo, sea resolutivo o preventivo.

Es entonces el momento de identificar a esos actores y ponderar sus fuerzas y debilidades, intereses y fines, capacidades y límites, así como identificar más que la esfera en que se desenvuelven, el espacio en que se desarrollan.

Si ya identificamos todo lo anterior habría que convocarlos a discutir sobre el problema para poder hacer una nueva evaluación, aquí cabría la pregunta ¿porqué convocar a los actores si ya identificamos lo anterior? Hay dos respuestas porque una cosa es el acceso a la información que generan y es del dominio público y otra cosa es la confianza o desconfianza que pueden manifestar ya en un ámbito especializado y enfocado al problema, la segunda razón es que las políticas públicas por lo menos en la práctica en nuestro país no son tales todos los planes,

programas y proyectos que hecha a andar el gobierno en materia ambiental, y porque justamente trata de eliminar la unilateralidad de la toma de decisiones dentro del gobierno, es la oportunidad de abrirse a la sociedad y ver que quiere, cómo lo quiere y en que momento, porque lo público no reside ni en el Estado ni en el Gobierno sino en la sociedad que es la que otorga el mandato y delega el poder de decisión, siempre y cuando no sea discrecional y dañino a los verdaderos intereses públicos de la sociedad.

Entonces se da espacio a la deliberación que lejos de ser el sometimiento a la sociedad es el mecanismo de legitimación para hacer mejor las cosas. Ahí se expresaran los límites y potencialidades para comenzar a atacar el problema y evitar su crecimiento, entonces se arribará a la parte de la elaboración ya que se contarán con los actores, voluntades, capacidades, recursos, e intereses que se tiene para mejorar el medio ambiente, para dar paso y materialización a esa elaboración de la política pública se sistematiza los mencionado y se daría paso a la implementación.

Pero para ver y encontrar el mejor momento de implementar hay que ver que lugar ocupa el problema en la agenda de gobierno, la cual si verdaderamente se atendiera a la sociedad sería ella quien la conforme ya que puede manifestarse, decir y decidir que es prioritario para ella. Recordemos que muchas veces las agendas no nada más se enfrentan a problemas de colocación por el interés que se tiene en el problema, sino la disponibilidad de recursos y tiempos para atenderlo, lo que viene a representar el reto de verdaderamente administrar y dialogar con el mandante, la sociedad.

La implementación de una política pública puede o no requerir de una reforma administrativas o de la creación de una serie de instancias del mismo tipo, pero eso nos lleva a la noción de costos de instalación, en nuestro caso si requerimos de una reconfiguración administrativa de la instancia correspondiente de atender y cuidar el medio ambiente.

Pero en implementar una serie de políticas (policies) requerimos de la cooperación y colaboración de la administración gubernamental como de las fuerzas políticas y sociales.

Implementar quiere decir la redefinición y hasta reelaboración de planes y proyectos que ya se habían decidido unilateralmente para no hacer más lenta y costosa la implementación por fallas no corregidas, pero fundamentalmente es operar la política pública, es decir, que comience a trabajar.

Recordemos que al implementar hay que tener conocimiento, monitores de la situación, el problema, los actores, los recursos para ver si cambian o no en el espacio y el tiempo, reorientar la política (policy), lo cual habrá de verse reflejando desde el primer momento de la puesta a andar de la política y que se detectaran las fallas pero también los aciertos una vez que se entra a la etapa de la evaluación, que si atendemos el análisis hecho en la investigación presentada pues podemos ver resultados muy deficientes.

En primer lugar hay unilateralidad en la toma de decisiones, fallas de diseño institucional y por ende de desempeño, carencia de coordinación y cooperación con otros actores que no tengan que ver con las instancias gubernamentales o con autoridades de distinta filiación partidista e ideológica a la del partido en el gobierno, los costos tratan de trasladarse a los actores que generan parte del mal, pero no todo, las utilidades buscan ser capitalizadas por grupos de interés muy específico que condicionan su apoyo al gobierno a cambio de que no se les transmitan los costos.

He aquí entonces la argumentación de porque mi investigación si es sobre políticas públicas.

5.- Del acceso a las fuentes de información.

El mayor problema que encontré para desarrollar la investigación en este aspecto fue el conseguir los documentos internos que genera la misma Semarnap, a pesar de tener una biblioteca las fuentes no me fueron accesibles ahí, me vi en la necesidad de recurrir a amistades que laboran dentro de la dependencia para conseguir los documentos, sobre todo el Programa de Medio Ambiente 1995-2000, y el Reglamento Interior de la secretaría, así como el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000.

En cuanto a las fuentes de tipo teórico que tiene que ver con el medio ambiente y la ideología me encamine a la biblioteca del ITAM, ya que ellos imparten cursos sobre políticas públicas y medio ambiente tanto en la licenciatura como en la maestría, lo curioso fue encontrar que tiene variada bibliografía pero de instrumentación y elementos técnicos de análisis para

medir impactos, además de que tiene un alto contenido económico y medición de costos en los mismos términos.

En cuanto a la demás bibliografía no hubo mayor problema para acceder a las fuentes sea en bibliotecas o en librerías, algo que me ha beneficiado a lo largo de mi carrera ha sido el establecer una serie de lazos de comunicación e intercambio de fuentes entre mis compañeros y colegas, principalmente con mi asesor.

El leer revistas especializada me ayudó demasiado porque encontré ensayos y artículos que no conocía o que su difusión no ha sido amplia.

Un aspecto que he desarrollado desde el inicio de mi carrera ha sido el revisar no sólo las notas y pies de página que son vitales para verdaderamente entender los textos, sino sus bibliografías que siempre te remitirán ambas a las mejores fuentes de acuerdo a los especialistas en los temas que tratemos.

6.- Acerca de la estructura y organización de la investigación.

El presente trabajo tiene un capítulo de índole teórico-conceptual, tres de carácter analítico, una introducción y esta advertencia metodológica.

El capítulo teórico-conceptual va primero para establecer las teorías utilizadas y los conceptos más recurrentes dentro de la investigación, con el objetivo de familiarizar al lector con el lenguaje y los límites y alcances de los mismos.

El primer capítulo de tipo analítico tiene que ver con el medio ambiente y su contexto a nivel internacional, nacional y su tratamiento como bien público; el segundo tiene que ver con el aspecto político y la identificación de los actores y los grupos, sus intereses y fortalezas, así como sus puntos frágiles.

Mientras que el tercero tiene que ver con el análisis administrativo de la Semarnap que se utiliza como caso e instrumento de prueba, además de ser una parte del objeto de estudio.

Se hace una reseña bibliográfica porque se intenta adentrar a los lectores del trabajo en las fuentes y lo que encontrarán en ellos pudiendo hacer más accesible las fuentes o evitarlas, a la vez de que implica un

conocimiento y manejo de las fuentes, lo cual quiere decir una inmersión profunda en el tema y conocimiento de las vertientes tanto teóricas como intelectuales de los autores.

El aparato crítico está presente a lo largo del texto, pero una importante sustentación se encuentra en los notas y pies de página ya que se establecen comentarios o breves análisis que no tiene que ver directamente con el trabajo que se presenta aquí, a parte de que cada capítulo lleva al final un resumen del mismo y la bibliografía utilizada en él como guía sencilla que no simple de lo abordado permitiéndole al lector focalizar temas y aspectos en específico.

Hay un anexo que se agrega como complemento empírico del capítulo sobre Política y Administración, ese anexo esta conformado por una serie de noticias recientes ante cambios claros dentro de la vida política, electoral, institucional y social de nuestro país, que surgieron posteriormente a la elaboración de esta investigación.

Y al final de todo se ha elaborado esta advertencia metodológica con el fin de explicar a los lectores como se desarrollo esta investigación, como cambió, como se transformo y como llegó a ser lo que ahora leerán, se hace al final de la investigación porque ya se tiene el dominio del trabajo y de las características del mismo.

III- Apartado Teórico-conceptual: Referentes básicos de la investigación

1- Estado, Gobierno y Administración Pública.

"La meta de la reforma del Estado es construir instituciones que fortalezcan al aparato de Estado para que lleve a cabo lo que debe hacer, a la vez que se le impide hacer lo que no debe".

Adam Przeworski, Sobre el diseño del Estado

"En el diseño de un gobierno, a través del cual los hombres deberán administrar a los hombres, la gran dificultad consiste en esto: primero, debes capacitar al gobierno para que controle a los gobernados y después, obligarlo a que se controle a sí mismo"

James Madison, El federalista 51.

A lo largo del tiempo hemos vivido en un producto del imaginario colectivo llamado Estado que todavía estamos construyendo y perfeccionando, lo cual es complejo y preocupante en los actuales tiempos ya que las teorías han evolucionado y *adecuado a la realidad internacional*, sea el caso de la "teoría de la ampliación de espacios públicos" o el caso de los consensos para el diseño de las políticas públicas.

Lo relevante del concepto de Estado recae en que es la forma de organización perfectible que se conoce para dar un marco de convivencia ordenada y pacífica a la vida social e institucional, entonces es la forma de organización social que los propios individuos se dan para garantizar su existencia (Bobbio, 1992, pp. 73).

Desde un enfoque politológico el Estado se puede estudiar a través de dos fuentes: de las ideas políticas o de sus instituciones políticas (Bobbio, 1992, pp. 68), pero también debemos incluir las instituciones administrativas que comúnmente conocemos como administración pública que es la encargada de organizar al Estado, de materializar el bienestar y dar respuesta a las demandas sociales en beneficio de la sociedad.

Como ya señalamos hay que comprender una serie de instituciones, con una connotación axiológica relevante, siendo la forma en que nos

enfocaremos a estudiar que es el Estado, pero si tenemos instituciones debemos encontrar en ellas una serie de individuos que las administren y otros que requieran de las mismas, por lo tanto tenemos que observar que existe una convivencia entre ambos.

Bobbio nos indica que para adentrarnos al Estado podemos verlo desde un enfoque jurídico, donde encontramos que la existencia y la aplicación de la ley sirven para dar lugar al respeto entre individuos, entre individuos y Estado; pero más allá de eso nos lleva a asumir la relación que hay entre estos últimos como una relación entre gobernantes y gobernados, entonces la normatividad existente viene a conformar el derecho público, que es el encargado de atender las relaciones entre la sociedad y el Estado (Bobbio, 1992, pp.71).

¿Pero porque basarnos en el enfoque jurídico? Primeramente debemos recordar que las explicaciones acerca de cómo se dio lugar a la conformación de lo que hoy conocemos como sociedad civil la explicaron los filósofos políticos o los juristas, y es ahí donde encontramos la explicación de lo que es el Estado.

Si hacemos un breve y simplificado resumen de ello nos remontamos a Hobbes, con él encontramos un Estado mejor conocido como Leviatán, el cual se encargaría de dar principalmente a los gobernados la garantía de la conservación y protección de la vida, pero eso se lograba siempre y cuando todos los individuos pasaran del estado de naturaleza a un estadio civil, materializándose en un contrato tácito donde los gobernados delegaban parte de su soberanía para que los protegieran a unos de los otros.

Luego con John Locke encontramos que los individuos por sí solos se conflictúan y agreden pero ya no nada más por la violencia que cada uno pueda generar sino por las diferencias que se den una vez que uno o varios deciden acumular una serie de bienes en perjuicio de los demás, entonces hay que pasar del estado de naturaleza al estado civil donde una vez más por medio de un contrato se cede la capacidad de organizar a la sociedad para que no se violente y regular, principalmente, la propiedad, que a partir de ese momento pasa a ser privada.

Después con J.J. Rousseau volvemos a encontrar el contrato pero esta vez ya no servirá para garantizar la vida, la propiedad privada sino también la libertad, donde la beligerancia que pueden tener los individuos esta coartando la capacidad de acción de los demás y aunado a esto

encontramos que es tan grande para él el desorden que prevalece, que lo que viene a plantear es una interrelación, por lo tanto convivencia, que más allá de ordenar a los individuos los organiza pero permitiendo la interacción de unos con otros teniendo como punto de partida que hay un fin común, la existencia y conservación de la humanidad.

Con los tres casos anteriores vemos que una vez que tanto el Estado como la sociedad avanzan las formas de organización y hasta de control también lo hacen, y es el derecho quien viene a hacer valer ese contrato tácito en la existencia de lo que hoy conocemos como leyes y normas, a ese tipo de enfoque es conocido como "contractualismo" o "iusnaturalismo".

Lo que nos permite observar lo anterior es que una vez que la sociedad por sí misma no se pueda organizar crea un ente llamado Estado para organizar a la misma, lo que nos debe dejar en claro que es la sociedad quien se da esa forma de organización, pero también que el Estado por lo menos en un primer momento estuvo por encima de aquella, mientras todos terminaban de asumir su nueva organización, ya no basada en el más fuerte, sino en los más capaces y respetuosos de los demás.

Si vemos que el contrato como lo llamaría Rousseau es social tenemos que asumir que por tradición quienes ha desarrollado este instrumento son los juristas, de ahí que no sea extraño que Bobbio nos plantee que para entender al Estado hay que entender la ley, lo cierto es que ese no es el problema, lo relevante es el tipo de relación que se mantiene entre los individuos y el Estado.

Además como científicos sociales no podemos extraer mucho para un buen análisis de la conceptualización que han hecho los abogados del Estado, entendiéndolo como soberanía, orden constituido, población y territorio. Lo cual fue una concepción inicial con fines explicativos y supuestamente operativos, dicha concepción ahora viene a ser limitativa.

La relación que indiqué arriba nos deja ver que más allá de una relación entre quienes protegen y los que son protegidos hay una relación de subordinación y sujeción, si observamos con cuidado hay gobernantes y gobernados, por lo tanto hay quien manda y los que obedecen, por lo tanto hay una dominación (Bobbio, 1992, pp. 81-82).

Debemos recordar que es la sociedad la que crea al Estado, para dar lugar a una mejor convivencia, organización y permanencia de la misma, entonces el Estado está al servicio de ella y no a la inversa.

Si bien estamos de acuerdo en la necesidad de la existencia de alguien que aplique la ley, esto se hace para conservar el orden y respeto, no para oprimir, es entonces el Estado quien viene a servir a la sociedad para mantener la paz, hacer y ejercer la justicia (Bobbio, 1992, pp. 96).

Vale la pena recordar que el Estado no surge nada más para protegernos entre nosotros como comunidad, sino del entorno mismo en que nos desarrollamos, de otros grupos o comunidades que puedan hacer daño a nuestro grupo o forma de organización, por eso el enfoque de los contractualistas cuando hablan del Estado o sociedad civil no es el que hoy conocemos y entendemos, sino el paso de la barbarie a un comportamiento que minimice las posibilidades del riesgo que implica la violencia, dicho de otra forma, es el paso de lo primitivo a lo organizado.

Cuando hablamos del Estado inevitablemente estamos haciendo una referencia implícita al poder, al poder político, que como diría Max Weber tiene como característica principal que se encuentra monopolizado por el Estado, pero simultáneamente tiene que ser legítimo y exclusivo, entonces poder también implica la capacidad de que otro u otros hagan lo que uno(s) quiere(n), lo cual se tiene que lograr no sólo por el mandato mismo sino por una serie de recursos de los cuales se dispone y que pueden ser materiales, institucionales económicos y/o financieros, humanos¹, y hasta culturales y políticos como la ideología misma (Dahl, 1982).

Lo cierto es que cuando nos referimos al Poder también estamos aceptando su capacidad de coacción, pero para no abusar de la misma y utilizarla cuando realmente sea necesaria el poder tiene que ser legítimo, lo cual quiere decir que tiene un reconocimiento y aceptación social que emana de la misma autoridad de la sociedad, lo cual es el principio mismo de la legitimidad (Bobbio, 1992, pp. 121).

Entonces tenemos que tener cuidado con el ejercicio del poder que desarrolla el Estado, primero porque el mandante es la sociedad, segundo

¹ Con la concepción de recurso humano que aquí maneja Dahl no estoy de acuerdo ya que da una posición a los individuos muy negativa en tanto su capacidad de servicio, no somos un lápiz, que es un recurso, lo cierto es que el lápiz funciona por el uso que le demos dependiendo de nuestra capacidad y necesidad, prefiero hacer referencia a los individuos como capital humano e intelectual, principalmente a la segunda característica, ya que somos seres pensantes con un cúmulo de conocimientos que podemos y debemos aplicar, aquí acepto la idea del autor por respetar la misma y su concepción, además de respetar la referencia bibliográfica

porque hay una obligación política que implica obedecer a quien es legítimo, que es la idea fundamental que señala Weber (Bobbio, 1992, pp. 126).

Lo cierto es que otra característica del ejercicio del poder, que bien puede ser una consecuencia, es que cuando aquel se presenta puede haber resistencia y/u oposición al mandato, no forzosamente por la carencia de legitimidad sino por que se puede percibir un daño o costo en la obediencia en términos particulares.

Volviendo al asunto de la legitimidad tenemos que señalar lo siguiente, la legitimidad no implica la unanimidad de las partes para reconocer el poder y su capacidad dentro de las atribuciones de quien lo detenta, ya que la legitimidad si bien es una necesidad fundamental también es una capacidad que puede ser acrecentada en el tiempo y el espacio por medio de otras funciones o tareas realizadas, las cuales si son positivas para el buen desarrollo de la sociedad traerán consigo la aceptación de quien detente el poder.

Lo anterior lo señalo por que dentro de la teoría y análisis tradicional, según Bovero y los iusnaturalistas, encontramos que la legitimidad puede ser obtenida por dos vías o medios, la ley y la aceptación social vía un contrato como los que describimos anteriormente.

Si consideramos que la existencia de la ley se debe a las necesidades que la sociedad tiene debemos entender que es ella misma quien se formula y crea las leyes, aunque sea otro cuerpo o poder el que las materialice como puede ser un parlamento o congreso, pero la ley tiene que hacerse cumplir y respetar por el Estado y la sociedad entonces si atendemos al principio kelseniano de que la ley existe y hay que cumplirla entonces estamos dentro de ella y por lo tanto legitimamos las acciones si verdaderamente están reconocidas por la ley (Bovero, 1985, pp. 52-56). Pero una parte complementaria que no señala el autor es la que tiene que ver no sólo con estar dentro de la ley sino verdaderamente cumplirla en aras de hacer verdadero un Estado de Derecho, la ley no sólo es para los ciudadanos, hacerla cumplir, para y por las dos partes, son ambas cosas (Przeworski, 1998, pp. 343).

La otra forma de conseguir la legitimidad es por la aceptación social que tenga quien detenta el poder y la forma en que lo ejerce, si ya de esto habíamos hablado vale la pena mencionar que si ya existe un contrato donde aceptamos que otro puede dirimir las diferencias tenemos que partir

del supuesto de que el ejercicio del poder² está basado en que el mismo traerá como consecuencia un efecto positivo para la sociedad (Bovero, 1985, pp. 52-56), entonces se dará lugar a una obediencia que cuenta con el aval de la misma comunidad y puede desarrollarse, entonces la legitimidad vía el contrato no contempla la unilateralidad en el cumplimiento del mismo por parte de la sociedad, o sea, obedecer, sino del Estado mismo en respetar a la sociedad y protegerla, y simultáneamente respetarse y buscar sus límites (Przeworski, 1996, pp. 113).

Si ya señalamos los orígenes de por lo menos lo que parecer ser la primera forma de Estado tenemos que suponer que evolucionó conforme la misma sociedad lo fue haciendo y fue demandando más de ese Estado.

La sociedad en términos poblacionales fue creciendo y expandiéndose física y geográficamente lo cual trajo consigo la convivencia con seres de otras razas, culturas y formas de vida distintas, generando la necesidad inherente de diferenciarse y hacerse notar por sus cualidades y en algunos casos hasta por sus defectos, lo cierto es que lo que se dió fue el sentido de la nacionalidad, el asumirse como perteneciente a un grupo con características dadas y que permitían la identificación y la diferenciación, lo cual vino a fortalecerse por los rasgos culturales y raciales así como por la lengua utilizada, pero sobre todo por el espacio geográfico que se ocupaba, lo que dió lugar al sentido de pertenencia (Dahl, 1992, pp. 257-259).

Luego vino la necesidad de reconfigurar la forma de organización misma de la sociedad así como los mecanismos para comunicarse con las autoridades que representaban al Estado y que se materializaban en su gobierno, pero también el replantear las formas de convivencia entre los miembros de la misma sociedad.

Al aumentar la población aumentaron las formas de ver como lograr los beneficios y de buscar quien los pudiera obtener de una mejor manera y los pudiera dar o intercambiar, pero sobre todo se buscaba quien

² Przeworski señala que no es forzoso que el Estado surja de un contrato, sino que puede deberse a la conquista del monopolio de la fuerza, lo cual nos puede inducir a pensar que independientemente del tipo de Estado que se cree, autoritario, totalitario o democrático, habrá una intensión positiva de búsqueda de organización y control, obviamente el autor y en general los demás buscamos que sea un Estado democrático que brinde seguridad al ciudadano, por ello el autor indica que existe el riesgo, evitable, de que el "peligro horizontal, la violencia entre la gente, sea sustituido por la violencia o "peligro vertical", que es el que el Estado mate a los ciudadanos. Adam Przeworski, "El Estado y el ciudadano" en Política y Gobierno, vol V, #2, segundo semestre, México. CIDE, 1998, pp 342.

representara mejor los intereses y demandas de esa población, es entonces que se hace vital el que la representación se conforme como el medio y organización de esos intereses y demandas, principalmente de conformar organizaciones que llevarán las distintas voces de la sociedad no sólo a otros segmentos de la misma sino al mismo Estado y su gobierno, por lo tanto el Estado habría de volverse representativo al igual que su gobierno, lo cual no se anulaba al haber crecido poblacional y territorialmente, todo lo contrario era para mantener la convivencia a pesar de esos sustanciales cambios (Dahl, 1992, pp. 259-262).

Si la población aumento también fue necesario replantear las formas de participación de la sociedad misma, si antes podían congregarse en un espacio, opinar y participar todos, ahora era necesario estructuras las demandas y las necesidades de manera que hubiera la menor dispersión posible para no atacar el mismo asunto o problema en distintos lugares. Ahora sabemos que las cosas así no funcionan porque a pesar de pertenecer a una misma nación no quiere decir que las necesidades deban ser satisfechas de la misma manera para todos y al mismo tiempo, por ello la representación se vuelve vital para canalizar la participación de una mejor manera, ahora había que nombrar o delegar en otros nuestra voz para hacerla valer (Dahl, 1992, pp. 262).

Lo que trajo consigo el cambiar de territorio y población ya dijimos que fue el permitir la convivencia con otras culturas y formas de vida pero también el conocer y aprender nuevas formas de hacer las cosas, esa diversidad trajo consigo no sólo riqueza y distinción cultural, por ello reforzamiento o cambio de patrones en las conductas, esta última es más persistente si entendemos que dió lugar al conflicto por esas diferencias, pero a la vez nos trajo la noción de pluralidad, consenso y tolerancia, para permitimos articular nuestras voces demandantes y cargadas de opiniones para poder aceptar a los que son diferentes así como el entender que las cosas son vistas y logradas de muy distintas maneras, lo cual pudo ser resuelto parcial y temporalmente por la noción de bien común, que ahora sabemos no implica el que absolutamente todos busquemos el mismo bienestar o en la misma magnitud (Dahl, 1992, pp. 262-264).

Si la participación en función del tiempo y del número de participantes ya no podía ser tan amplia la sociedad también tenía que buscar y lograr la forma de hacerse llegar el bienestar, por ello fue de relevante importancia que los derechos civiles y políticos fueran aumentando para que la sociedad actuara en su beneficio, desde muy distintos frentes, implicando

una reforma y redimensión de las instituciones políticas y administrativas de la misma comunidad para hacer valer sus necesidades, pero también se le abrió a los miembros de la sociedad la de participar en la toma de decisiones si entraban a la lógica de la representación para poder ser electos para guiar los destinos de sus compañeros (Dahl, 1992, pp. 265).

Es entonces cuando Dahl nos plantea la necesidad de considerar el debate y la competencia como parte esenciales de la vida democrática del estado y la sociedad, por lo tanto la deliberación permitiría el intercambio de ideas y la búsqueda de mejores soluciones entre varios, pero simultáneamente teníamos que competir para llevar a ser gobierno esa propuesta emanada del debate y eso lo denomina "poliarquía" (Dahl, 1992, PP. 264).

Para desarrollar la poliarquía y hacerla compatible con el aumento en las capacidades y los derechos civiles y políticos se requieren de una serie de instituciones que la desarrollen y la consoliden, y son las siguientes: funcionarios electos, elecciones libres e imparciales, sufragio inclusivo, derecho a ocupar cargos públicos, libertad de expresión, variedad de fuentes de información y autonomía asociativa (Dahl, 1992, pp. 267).

Si todas esas instituciones son necesarias para desarrollar la poliarquía estamos dando por sentada la existencia de un **Gobierno**, hagamos un breve pero sustancial paréntesis en lo que al Estado atañe directamente. Tradicionalmente hemos interpretado gobierno como sinónimo de administración pública, lo cual es falso o parcialmente cierto, es falso si entendemos que un Estado se encuentra constituido, por lo general, por tres Poderes formales e institucionales, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, no solo por uno, que conforman el gobierno; es parcialmente cierto, sí consideramos al Ejecutivo como el más relevante de acuerdo a sus atribuciones y funciones, así como a sus capacidades, pero que comúnmente se encuentra acompañado y equilibrado por los otros dos.

Recordemos que existe una tipología clásica, dentro de la cual encontramos a grandes exponentes como Aristóteles, Maquiavelo, Montesquieu, que nos ofrecen monarquías, repúblicas, aristocracias, democracias y despotismos, todos los cuales vienen de una tradición filosófica y del derecho público (Bobbio, 1992, pp. 144-153), pero que hoy nos explican poco, por lo tanto son limitativas.

Hoy nos interesa ver no sólo como se llegan a establecer gobiernos, que ahora podemos decir que por tradición democrática es por medio de elecciones frecuentes y periódicas con altas posibilidades de alternancia en el ejercicio del poder, pero yendo más allá debemos ver su desempeño y cuáles son los límites e incentivos que los mueven y motivan a servir a los ciudadanos.

Ya hemos mencionado que el Estado cuenta con una capacidad de representación, pero tenemos que ver como al materializarse en un gobierno puede representar a los ciudadanos.

Una vez que se ha elegido al gobierno hay que observar que este puede representar por dos vías: por mandato o por rendición de cuentas (accountability) (Przeworski, 1999, pp. 230), veamos la primera, la representación por mandato, nos dice el autor, tiene que ver con el tipo de oferta que hacen las fuerzas políticas a la hora de la competencia por el poder o la conservación del mismo (reelección), durante la etapa de lo que conocemos como campañas político-electorales los contendientes hacen una serie de ofertas de las políticas (policies) que piensan instrumentar de ganar el poder o de conservarlo, para lo cual tiene que captar las demandas y necesidades de sus electores, si ganan quiere decir que los electores aprueban, por lo menos la generalidad de las propuestas, entonces la señal es que cumplan el mandato de la sociedad de acuerdo a sus ofertas (Przeworski, 1999, pp. 231-237).

Pero puede presentarse el problema de que a causa de una carencia de información fidedigna tengan que cambiar el rumbo y modificar las políticas o el orden de las mismas en la agenda, lo cual puede llevar al incumplimiento del mandato. Esto puede ocurrir generalmente cuando hay alternancia en el poder entre fuerzas políticas distintas.

Mientras que la representación gubernamental por rendición de cuentas tiene como característica la evaluación de los electores del desempeño que ha tenido el gobierno, lo cual lo lleva a enfrentar dos alternativas dependiendo de la información con que cuente el elector, misma que debe generar el gobierno, una de ellas es reelegir o darse una oportunidad de cambiar a una mejor opción que le oferte otra fuerza política, lo cual nos lleva a una combinación de la representación gubernamental por mandato, lo relevante de evaluar a un gobierno representativo por rendición de cuentas es que le genera al ciudadano vuelto elector, la necesidad de permanecer atento al desempeño de su gobierno, por lo tanto a ejercer un voto retrospectivo (Przeworski, 1999, pp. 237-241).

Lo relevante de la argumentación de nuestro autor es que independientemente de los dos tipos los electores difícilmente castigaran a un gobierno que genere resultados positivos a la vista de los ciudadanos, aún cuando incumplan parcial o totalmente el mandato.

Como podemos ver dejamos de lado la visión estrictamente organizacional de los gobiernos para ver su desempeño, lo cual nos querrá decir que tanta comunicación hay para con la sociedad y la atención que recibe la misma por parte de aquel y un distinto tipo de legitimación o relegitimación.

Lo arriba señalado es una breve descripción de los que el Estado-Nación fue y se le conoció como Estado moderno, y de su necesidad de constituir gobierno legales, legítimos pero muy capaces a la hora de servir, de generar resultados y por ende bienestar, pero como todo, siguió cambiando gracias al inherente e inevitable cambio de la sociedad que cada vez le fue planteando más retos pero también propuestas para mejorar las condiciones de vida de la población, lo cual no quiere decir que el conflicto haya desaparecido sino que fue cambiando de arenas y de formas de manifestación. Entonces es que surge el Estado contemporáneo que tiene entre sus principales retos el hacer que la sociedad pueda vivir y convivir sin que las diferencias e incompatibilidades que tiene el capitalismo, como forma y manifestación económica, con el cumplimiento del deber social del Estado a la vez de cumplir y mantener el estado de derecho, para con la sociedad (Gozzi, 1991, pp. 541).

Un problema que enfrenta este Estado es como hacer cumplir su papel sin afectar la libertad y la participación, si bien busca la libertad personal y política se encuentra en el dilema de hacer que la participación aumente en cuanto a la injerencia en el poder político y la distribución del ingreso y no nada más como entes que reciben sino como los que llevan a cabo esa distribución.

Como ya señalamos antes hay una tendencia a hacer compatible el capitalismo con el Estado social y el de Derecho, lo cierto es que el problema está mal planteado, por quienes únicamente apelan al cumplimiento de la ley, ya que los derechos fundamentales, o mejor conocidos como garantías individuales están estipuladas dentro de la Constitución, máxima ley a cumplir y respetar, mientras que los cambios que hay que hacer para materializar el bienestar de la sociedad y poder hacer compatible el Estado de Derecho con los compromisos y obligaciones sociales que tiene el Estado se hace vía una reforma o

creación proveniente del poder legislativo y que pase a ser llevado a buen término por la administración pública.

A pesar de lo anterior hay que considerar que si la administración pública logra contar con las facultades para llevar a buen puerto las actividades sociales no depende nada más del marco de atribuciones que la ley le confiere sino de una disponibilidad de recursos y una capacidad para administrarlos de la mejor manera a favor de los mandantes y para ello requiere del capital y los ingresos que genera el mercado, donde a pesar de ser un espacio público donde lo que principalmente hay es una serie de intercambios basados en bienes, servicios y dinero hay un predominio de la ley para regular la actividad productiva, de distribución y la comercial, además de los ingresos públicos que brinda la sociedad, mejor conocidos como impuestos.

Pero el problema no es ese sino la conformación del capital financiero³ que ha dado lugar a la subordinación de los que no cuentan con el y la dependencia de buscar por lo menos por medio de una renta o la obtención del mismo por medio de subsidios.

Por lo tanto el Estado tiene que aprender a convivir con el mercado, no sólo regularlo, además de que es bien sabido que el Estado actúa en el mercado por el desarrollo del proceso de valoración del mismo mercado y de los bienes que ahí se intercambian (Gozzi, 1991, pp. 542).

A su vez, el Estado también tiene una capacidad económica, que es la de generar la riqueza ya que es un agente del mercado en tanto que "orienta con inversiones, reglas y decisiones los rumbos de los ciclos económicos" (Uvalle, 1998, pp. 47) a parte de que cumple la función de ser un regulador de los desequilibrios, desigualdades y conflictos que genera el mercado, lo que significa que interviene cuando hay diferencias importantes entre los privados (consumidores).

Pero el Estado no vive y subsiste de lo que el mercado genera por sí mismo y dentro de él, sino por la actividad económica del primero en el

³ El capital financiero está compuesto por el capital industrial, el capital comercial y el capital bancario. Cuando decimos que hay una subordinación es debido a la concepción de que hay una conformación de una diversidad de élites económicas que se reúnen y fusionan para lograr sus objetivos, lo cierto es que la experiencia ha demostrado que hay una tendencia a la conformación de monopolios o que la conformación del capital financiero lleva a la desaparición de los competidores más pequeños y los menos eficientes dentro del mercado mismo, lo cierto es que la conformación del capital financiero demuestra la capacidad de organización del mercado y del capitalismo para actuar de una manera más eficiente por lo menos en términos de costos de transacción, ya que no hace jerarquías sino que desarrolla la competencia

mercado o por los recursos que vienen de la actividad dentro del mercado y de los impuestos que brindan los ciudadanos, por lo tanto la capacidad fiscal del Estado viene del ahorro que fomenta gracias a su administración para poder posteriormente invertirlo, que no gastarlo, para poder satisfacer las demandas de la comunidad a la que sirve, de ahí que los límites de la capacidad fiscal del Estado estén dados por gravar más las rentas (ingresos) y el capital monopólico en lugar de gravar a la empresa que sea competitiva, y no aumentar incontrolablemente la demanda de gasto público (Gozzi, 1991, pp. 544-546).

Si bien es cierta la urgente necesidad de buscar los equilibrios y el arribo a la justicia, que no se logra por las distorsiones y fallas que se generan entre el Estado de Derecho y el social en un contexto capitalista, de economía de mercado, tenemos que considerar algo más importante, el orden social, y el Estado democrático tiene como esencia y reto el lograr y mantener la igualdad política (Przeworski, 1998, pp. 341).

Hasta ahora hemos visto los cambios que ha sufrido el Estado pero también hemos visto que tiene un sinfín de retos por cumplir y sobre todo dar beneficios palpables a la sociedad, por ello el Estado está al servicio de la segunda, pero no hemos mencionado como hacerlo, por lo menos con otros instrumentos que sean nuevos y que pertenezcan a la sociedad pero que sean desarrollados también por el gobierno que es la manifestación material del Estado.

El Estado tiene, entre otras tareas, como su reforma y/o redimensionamiento, dos grandes alternativas donde una no excluye o nulifica a la otra, y son: la gestión pública y la política pública.

Tales alternativas a parte de tener un contenido instrumental, cuantitativo, pero sobre todo cualitativo y social deben ser operativos y generadores de resultados, dígame bienestar, y legitimadores. Veamos cuales son y observemos sus principales características y esencia.

La **gestión pública** significa la capacidad de comunicación con la sociedad vía el gobierno, que tiene el deber de actuar a favor del bien común, lo que trae implícito la extensión de las libertades individuales sea civiles y/o políticas para el mejoramiento de la calidad de vida.

Pero específicamente la gestión pública es "el conjunto de aptitudes que tienen por objeto conservar la organización del Estado, tomando en cuenta su diversidad territorial, demográfica, económica, política y social para

propiciar que sus facultades, sistema volitivo y vitalidad institucional se conjuguen para asegurar su pervivencia óptima” (Uvalle, 1998, pp. 52).

Tiene como característica primordial que actúa en campo donde la descentralización, a veces necesaria, y las relaciones entre distintos ordenes de gobierno y diferentes instituciones participan, cumpliendo por medio de la gestión a través de la coordinación y dirección por medio de los consensos para refuncionalizar y mejorar las organizaciones de tipo público⁴.

Pero esa gestión tiene una forma material para actuar y responder, la cual viene a ser la **Administración Pública** que es “el sistema de capacidades que los Estados han institucionalizado para asegurar el bien público y los intereses políticos que los identifican como organizaciones de poder legal y legítimo” (Uvalle, 1998, pp. 156).

Si bien la administración pública es un cuerpo administrativo organizado con instituciones que tienen fines y funciones específicas hay que considerar que no actúa porque sí, su vitalidad y acción viene de la sociedad y sus manifestaciones antes mencionadas ya que son las que realmente las hacen activarse y generar respuestas materializadas en bienes y servicios públicos que son prestados a los habitantes de la sociedad y que son financiados por los ciudadanos en su calidad de contribuyentes para que se les brinden los anteriores con calidad, prontitud y equidad.

La administración pública es tan sólo una parte de la materialización de lo que son los gobiernos, ya que también son compuestos por instituciones como son los poderes legislativo y judicial, esa administración “es la institución responsable de cuidar, fomentar, alentar y promover las condiciones de vida de la sociedad, procurando que el desarrollo de ésta sea equitativo, significativo y continuo” (Uvalle, 1998, pp. 39-40).

La otra herramienta de la sociedad, que el Estado a través de su gobierno, puede usar sin quitarle la tutela al cuerpo social es la **política pública** es un instrumento altamente efectivo para la toma de decisiones y la elaboración de planes, programas, proyectos y de políticas (policy), que

⁴ Tales organizaciones son todas de acuerdo a la teoría de los públicos ampliados, donde encontramos que ya se abandonó la noción de que las instituciones públicas son las estrictamente gubernamentales, ahora tenemos que hasta la empresas u organizaciones privadas independientemente de sus fines y medios atienden a distintos públicos. Para conocer parte de esta nueva teoría y en específico estas “nuevas” instituciones se recomienda la lectura de Barry Bozeman. Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas, México, FCE-CNCyAP, 1998.

aquí es propuesto como un mecanismo coordinador de la toma de decisiones y la implementación de las mismas, pero tradicional y erróneamente se le ha identificado como un instrumento estrictamente cuantitativo por parte de algunos analistas de políticas (policies) que buscan darle un mayor enfoque cognoscitivo, empírico y tecnocrático, siendo ese una de las tres caras del análisis de políticas, en otro domina la política (con referencia al poder y su ejercicio) y en una tercera cara hay una complementariedad y equilibrio (Torgerson, 1992).

Las políticas públicas son tecnologías orientadas al estudio y solución de problemas que la sociedad genera y demanda, son tecnologías porque buscan reproducir las condiciones de vida de la sociedad, por medio de la racionalidad destacando los medios para realizarlas, no caven en ellas los juicios intuitivos sino el uso de elementos como el análisis y metodologías (Uvalle, 1998, pp. 100).

Es importante aclarar que las políticas públicas son instrumentos que el gobierno utiliza para racionalizar el ejercicio del poder, pero que su uso, diseño, implementación y evaluación no son exclusivas del gobierno, hay instancias distintas que se encargan de todo o partes el proceso de hacer una política pública hasta su evaluación, entonces no toda política pública es gubernamental, y a quien realmente pertenece esta tecnología es a la sociedad.

Una de las consecuencias de la política pública es articular lo público y lo privado, pero también buscar su equilibrio.

La explicación a lo anterior tiene que ver con la esencia misma del Estado y su carácter público. Este es público por el reconocimiento y aceptación de la voluntad ciudadana, la cual está integrada por una serie de voluntades privadas vueltas públicas una vez que se organizaron y arribaron a un consenso, la sociedad es pública en tanto colectiva y consensual, pero no anula ni evita lo privado, ya que sería destruirse a sí misma (León y Ramírez, 1999, pp. 146).

Pero otra característica de lo que hace público al Estado tiene que ver con el establecimiento de reglas clara que permitan identificar quien va a tomar las decisiones y de acuerdo a que marco procedimental (León y Ramírez, 1999, pp. 149), lo cual implica la existencia de una estructura institucional con una ponderación axiológica y una consideración de los comportamientos y acciones. De ahí la explicación de la articulación entre lo privado y lo público dentro de las políticas públicas, ya que hay una

atención real a los ciudadanos y una estructura institucional capaz de actuar de acuerdo a valores para generar resultados.

De ahí que se abandone la visión de que lo público es lo gubernamental para dar paso a gobiernos que coordinan y responden a lo público, por lo tanto la administración es de lo público y ya no sólo de lo gubernamental. Podemos finalizar diciendo que el carácter público del Estado y su administración que ahora puede y debe desarrollar políticas verdaderamente públicas requiere de una creciente participación social, contando con información, compromiso, corresponsabilidad simultáneos a la labor del gobierno en aras de mejores gobierno, más públicos, eficientes y representativos.

Una de las grandes aportaciones de la política pública es que ya complementó esa característica importante pero no única ni suficiente de contar con una modelación y operación matemática y estadística, incorporó a su quehacer el debate y la argumentación, como señala G. Majone en su libro Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas.

Lo anterior implica un alto grado de responsabilidad y consciencia social y pública, para dar resultados a la sociedad, sí, pero también se trata de dejar de hacer las cosas unilateralmente para que la sociedad las acate y adopte, sino de convencer con argumentos sólidos basados en la recopilación, sistematización y procesamiento de la información, el conocer las características de la sociedad o los grupos e individuos involucrados, el detectar a los actores, el establecer los posible escenarios de acción y resolución de los actores en función de la información, el comunicarse con la sociedad para ver que requieren y no determinar que se considera lo indispensable para ella de acuerdo a quien gobierna, lo cual implica negociar y consensar, donde la comunicación también tiene que ver en cómo y con qué se le hace entender a la sociedad de las posibilidades y opciones con la que cuenta para desarrollarse mejor.⁵

El proceso de argumentación trae tras de sí el hecho de que se conoce ya suficiente y profundamente el problema a tratar gracias al procesamiento de la información recolectada, el argumentar es explicar porque una cosa es mejor que otra en una situación, momento y ambiente determinado para

⁵ Majone, Giandomenico Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas, México, FCE. 1998 El párrafo anterior es una síntesis muy breve del argumento del autor que tiene como objetivo resaltar la necesidad de comunicarse con la sociedad y hacerla participe de la toma de decisiones, no involucrándola forzosamente sino deliberando con ella para hacer más efectivos los alcances de la política pública

que se logren los objetivos planteados lo antes posible y de la mejor manera, considerando los recursos con los que se cuentan y que deberán ser explotados al máximo a favor de la sociedad o el grupo a atender.

La política pública en ese sentido se apega e incorpora valores, más no únicamente juicios de valor, principalmente políticos y sociales. Pero tiene como objetivo darle y aumentar la legitimidad de la decisión que se tome, por eso el argumento es vital, ya que apela a los verdaderos detentadores de la soberanía.

La noción de política pública nos lleva considerar el trabajo en equipo y multidisciplinario, de ahí que los administradores cobren importancia en cuanto a convivir con el público y que el conocer mejor el problema desde distintos puntos de vista y tratarlos con diferentes teorías.

Por eso los administradores, o quienes realicen e implemente las políticas públicas, cobran reconocimiento por su labor de saber coordinar y guiar, y que el conocimiento sobre lo público y el público lo ayudan a guiar adecuadamente, entonces no sólo son operadores sino diseñadores, implementadores y evaluadores de políticas pero siempre guiados por sus conocimientos y tratamiento del problema.

Si ya nos referimos a la multidisciplinariedad no sólo habrá que incorporarla a las distintas áreas ejecutivas, sino a los *staffs*, que son equipos de análisis, asesoría y que pueden ser operativos (Barzelay, 1998, pp. 158-172) que son los encargados de recopilar la información y procesarla y con ello conocer más el problema para ofrecer una serie de soluciones que el decisor (*decisionmaker*) tomará en función de los análisis elaborados por sus asesores, los cuales tienen como labor hacer más fácil y simple el trabajo del líder o jefe.

Entonces la labor del Estado tiene que ver con una amplia y altísima calidad de la comunicación con la sociedad para verdaderamente servirla y no "manejarla", ya que implicaría manipulación y unilateralidad en la toma de decisiones, significando alejar al ciudadano del ejercicio gubernamental, por ello es necesario que el Estado aplique y utilice las herramientas que son de la sociedad pero que el Estado debe usar para dar una serie de beneficios con la más alta calidad para que tanto la convivencia sea mejor entre ciudadanos ya que el acceso a los bienes y servicios puede ser más asequible para todo ciudadano en su modalidad de cliente.

Si el Estado se va a encargar de proteger la vida ahora ya no sólo es salvaguardarla de la violencia física sino darle lo que hoy conocemos como calidad de vida, que alude a generar buenas condiciones de habitación, alimentación, trabajo, ingresos económicos, obviamente a favor de la sociedad (Uvalle, 1998, pp. 34).

2- La Sociedad Civil

“ los estímulos para la democratización y en particular la presión para concluir el proceso han provenido por lo general de la “resurrección de la sociedad civil”, la reestructuración del espacio público y la movilización de toda clase de grupos independientes y movimientos populares”
Larry Diamond, Repensar la Sociedad Civil.

Como ya vimos la sociedad encuentra en el Estado una forma de organización y de guía de sus actividades y por aquel ésta adquiere estabilidad y sus instituciones, esto último quiere decir que la sociedad se logra por el “orden institucional, el cual se integra por reglas, autoridades, medios de gobierno y de administración, consensos y actores sociales” (Uvalle, 1998, pp. 33).

Pero si es la sociedad la que genera y manifiesta sus demandas, necesidades, intereses, es ella quien con todas esas expresiones requiere de una mejor organización y medios para acceder a una vida institucional estable, de ahí se deriva la “reforma del Estado” que viene a implicar una dinámica de las fuerzas privadas y públicas, de la correlación de fuerzas entre grupos y organizaciones, pero también una recomposición y organización de aquellos y de sus cuotas de poder para poder ser parte del ejercicio del mismo (Uvalle, 1998, pp. 37-38).

Con lo anterior podemos ver que la sociedad requiere de instrumentos, mecanismos e instituciones políticas para dar lugar a la representación como pueden ser: los partidos políticos, los sistemas electorales, parlamentos, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, entre otros.

Si bien es cierto lo anterior tenemos que considerar que hay una acepción que ve a la sociedad en un sentido negativo, lo que quiere decir es que

"supuestamente" no está regulada por el Estado, lo cual ya señalamos es falso, pero también se le considera el espacio donde se desarrollan las relaciones económicas (Bobbio, 1992, pp. 43) y que ya vimos que el espacio público donde se dan estas relaciones es el mercado.

Bobbio nos indica que también la sociedad es civil en tanto en ella se forman los grupos que luchan por emanciparse del poder y se vuelven los contrapoderes o contrapesos del poder político, además de que según él aquí también se ubica lo ideológico y lo religioso, que como veremos un poco más adelante esto es falso en la nueva reconceptualización de lo que es hoy la sociedad civil.

Sin embargo un argumento que el desarrolla más analíticamente es que la sociedad puede dar lugar a la ingobernabilidad y consecuentemente a una muy posible crisis de legitimidad y esto se debe a que el aumento sostenido y generalizado de una corriente de demandas mal estructuradas y mal canalizadas lleva al Estado, que Bobbio lo asume también como sistema político, a una incapacidad de respuesta la cual puede ser agravada por la carencia o mala administración de los recursos fiscales (Bobbio, 1992, pp. 44)⁶ pero a la vez la sociedad busca como organizarse para retomar su papel de legitimador que mejor dicho en este caso como el espacio y el actor de relegitimación.

Un punto que más adelante contrastaremos es que Bobbio asume a la sociedad civil como la sociedad política o Estado, que como ya antes explicamos se debe no solamente a su carácter social sino al paso de la barbarie a la vida organizada y regulada donde todos asumen un contrato.

Si la relación de sujeción y de subordinación persiste se debe a que hay una obediencia parcial y erróneamente interpretada del cumplimiento de la ley porque la sociedad no es la única que debe obedecer, sino también el Estado acatando el mandato de la sociedad y cumpliendo la ley.

Entonces sociedad y Estado no son lo mismo, sino que el segundo es consecuencia de las necesidades de la primera, de ahí emana verdaderamente el carácter público del Estado, ya que la sociedad es la mandante, y en ella reside la soberanía popular.

⁶ El argumento de que la sobrecarga de demandas colapsa al sistema político Bobbio lo desarrolla más ampliamente en su libro *El futuro de la Democracia* en las páginas 27-28, donde agrega que la necesidad de la amparación y efectividad de los derechos civiles ayuda a una mejor forma de canalizar las demandas, y aunado a ello hay que hacer que la toma de decisiones baje hasta la sociedad, del vértice a la base

La conceptualización y concepción de sociedad civil con la que nos manejaremos en este trabajo es la siguiente (Diamond, 1997) ya que da un papel más vital a la sociedad y la asume no sólo como espacio, sino como actor sustantivo de la vida política y democrática de cualquier Estado y sociedad en sí misma.

Como actor dice que la sociedad civil ayuda al proceso de democratización ya que es “el espacio de la vida social organizada que es voluntariamente autogenerada, altamente independiente, autónoma del Estado y limitada por un orden legal o juego de reglas compartidas” (Diamond, 1997, 186). Además de que él sí la admite como un espacio o esfera pública que viene a involucrar a ciudadanos actuando colectivamente, como vemos la relación de subordinación desaparece a diferencia de Bobbio, donde tienen la enorme oportunidad de expresarse y alcanzar objetivos, pero sobre todo “es una entidad intermediaria entre la esfera privada y el Estado” (Diamond, 1997, pp. 186) donde lo familiar, espiritual, empresarial los encontramos como medios para controlar al Estado, mientras que la sociedad civil se desarrolla por sí misma y no quiere decir que se confronte con el Estado sino que se complementan y conviven juntos pero sin invadirse.

Por el contrario, la sociedad civil no restringe la actividad del Estado lo ayuda, siempre y cuando su actuar sea legítimo y además está basado en la ley.

Dentro de la sociedad, en general y ampliamente considerada, se encuentra la sociedad civil, que como dice Diamond no es una “simple categoría residual de sociedad” y dentro de ella se encuentran diversas formas de organización.

Esa formas de organización son: a) económicas (producción y comercio), b) culturales, c) informativas y educativas, d) de interés(promoción o defensa), e) de desarrollo (mejora de infraestructura), f) con orientación específica (medio ambiente, género), g) cívicas(mejorar el sistema político sin formar parte de un partido) (Diamond, 1997, pp. 187).

La ventaja de estas formas de organización de y en la sociedad civil recae en que su actividad tiene fines públicos y no privados, además de que no por relacionarse con el Estado tiene que buscar o pretende buscar la dirección del mismo o su poder, y tiene la ventaja de asumir el pluralismo y tiene una imparcialidad generosa al no pretender representar a una o todas las formas de manifestación ni de intereses, y al ser autónoma no

nada más del Estado y la sociedad sino de la sociedad política, que la entiende como el sistema de partidos, a diferencia de Bobbio que la asume como el Estado o directamente como la sociedad civil.

La función y papel, los cuales también deben ser democráticos, que desempeña la sociedad civil en la democracia, se sustentan en buscar en sí misma las bases para limitar el poder que en muchos casos ha sido usurpado y abusado por parte del Estado buscando así controlar la actividad estatal y gubernamental.

La vida en asociación que aquí se desarrolla busca suplir las fallas de los partidos políticos y sobre todo fomentar la participación social en asuntos no sólo políticos sino públicos.

Aunado a ello tenemos que el desarrollo de los derechos y obligaciones es constante asumiendo la diferencia por medio de la tolerancia, permitiendo así crear canales, como ONG's, grupos de interés, clubes, asociaciones civiles, distintos a los partidos para poder representar intereses pero ante todo incluirlos.

El pluralismo no sólo está sustentado por la diferencia de ideas y de demandas sino por la búsqueda de un mayor desarrollo económico que permita suavizar las diferencias inherentes que crea el mercado.

Por todos es sabido que la rotación y profesionalización de los líderes y las élites es fundamental para la democracia, por eso en la sociedad civil se crean y desarrollan nuevos líderes ajenos a los vicios mantenidos en estructuras necesarias pero trastocadas por el predominio de los intereses privados y no los públicos, generando así una confianza intrasocietal para poder servir a la misma sociedad en su conjunto desde el gobierno, pero sin que la legitimidad se construya a posteriori o por datos que la ley protege sino por acciones verdadera y originalmente iniciadas y realizadas por la sociedad en su beneficio, de ahí que el liderazgo funja como una guía para buscar obtener y mantener dicho beneficio, además de la estabilidad social.

Si al líder le interesa la representación sabe que en ella no cabe todo tipo y forma de representación por eso desarrolla actividades cívicas en la arena política como la observación electoral. Siendo así que el flujo de información lo ponen a disposición de los ciudadanos para tomar mejores decisiones y poder mantener y defender de manera más sólida sus intereses.

Antes hablamos de la importancia para formular e implementar políticas públicas basadas en el diálogo, de ahí que Diamond diga que las reformas estructurales tengan que ser deliberadas en público y por el público para generar el apoyo, lo que traerá como consecuencia positiva el aumento en las responsabilidades y capacidad de respuesta que la ciudadanía demanda, y yo agregaría la rendición de cuentas (accountability) donde los mecanismos de recompensa y castigo ya no son solamente verticales como son las elecciones (O'Donnell, 1998, pp. 11-16), sino una comunicación y organización más horizontal que permita que la información llegue a la sociedad y actúe en consecuencia⁷, lo cual lo puede hacer organizándose para obtener satisfactores que el Estado a través del gobierno ya no brinde o ya no pueda dar.

La sociedad civil para lograr lo anterior tiene que asumir que sus potencialidades son limitadas por ello evita que los métodos usados sean antidemocráticos, y si entendemos que su disposición al diálogo facilita la negociación tenemos que el grado de institucionalidad será mayor, siendo positivo para la sociedad porque sabrá que la alternativa de solución no desaparece por las coyunturas, lo cual trae implícito la democracia interna de la misma sociedad civil y de sus formas de organización, donde el pluralismo no lleva a la fragmentación, todo lo contrario fortalece la competencia real y leal para servir a lo público y la representatividad contará con una responsabilidad que cumplirá cabalmente.

La sociedad al dentro de ella misma que el no hacer de las diversas membresías un asunto de deslealtad la diversificación promueve el conseguir las metas de una mejor manera por su claridad, pero tiene el enorme reto de hacer de la coordinación una norma inviolable, permitiendo que la conformación de las agendas de asuntos públicos se especialice, sea por temas o asuntos, y genere respuestas oportunas y de calidad.

La autonomía que tiene frente al Estado habrá de mantenerse y evitar caer en la cooptación que puede ejercer el Estado por medio del gobierno, ya que por lo regular al inicio de la actividad autónoma del Estado la capacidad financiera es mínima, el reconocimiento legal tarda y la operación va tomado su cauce.

Además la sociedad debe buscar insertarse en el mercado y desarrollar una economía de mercado, para producir y competir, pero también para

⁷ Los anteriores puntos son tomados de L. Diamond, pero son articulados para entender de una mejor manera la relación que hay entre capacidades y logros de la sociedad independientemente de otros actores, que tradicionalmente han apelado a la sociedad civil pero han sido rebasados por ella

satisfacer demandas o necesidades para evitar caer en el corporativismo lo cual anularía su autonomía automáticamente, pero a la vez debe cuidar no ser muy demandante en asuntos superfluos o que por sí misma ya a podido resolver, por que como ya vimos se llega a una sobrecarga que evita que el sistema político responda.

Diamond hace una interesante invitación para quienes todavía damos un gran voto de confianza a los partidos políticos como ex únicos intermediarios entre la sociedad y el gobierno, y es que los partidos no deben subordinar a los grupos de interés o formas de organización de y en la sociedad civil, sino entenderlos como quienes dan un apoyo ya que han podido acercarse más a la ciudadanía y procesado la información que ella misma genera, entonces son más un apoyo que un obstáculo para los partidos políticos.

El único gran reto que tiene la sociedad civil es el de institucionalizarse políticamente para generar la confianza y mantenerla, viniendo esta de la legitimidad ya obtenida, pero simultáneamente se requieren partidos políticos e instituciones estatales sólidas y fuertes, por lo tanto también institucionalizadas.

Y como ya antes señalamos si la sociedad hace efectivos y funcionales los instrumentos como la gerencia pública y la política pública su organización será mayor ya que podrá convivir con el Estado y el gobierno pero dependerá menos de las acciones de los mismos.

Es clara la diversidad de formas e instrumentos de organización con que cuenta la sociedad, pero ello no elimina la actividad del Estado que es principalmente regular la vida social y la relación de él Estado con la sociedad sin que se haga daño a la que conserva la soberanía, si bien el poder político está en el Estado y su uso es exclusivo pero legítimo tiene que servir a la ciudadanía y no servirse de ella.

El Estado habrá de ser más público si apela verdaderamente a la sociedad, lo cual no quiere decir que permanentemente tenga que consultar a la sociedad, ya que en el Estado reside el cúmulo de la información que la sociedad genera y que una vez que ella ha delegado sus funciones en cuerpo profesional y efectivo deberá rendirle cuentas no magníficas sino acordes a las capacidades organizacionales y financieras que le da al Estado para que le retorne incrementalmente el bienestar que ella demanda.

Pero para que eso pueda hacerse realidad hay que entender que la sociedad demanda bienes y servicios públicos que deben ser materializados, algunos por el gobierno, otros por la misma sociedad y que eso lo puede hacer con los recursos fiscales que le brinda al Estado y los demás con los recursos del mercado, temporalmente, para que regresen a ella en esos bienes y servicios públicos.

Hay que aclarar que los bienes y servicios públicos, los brinda principalmente el Estado, pero no únicamente, ya que la sociedad civil a través de su organización y capacidad instalada pueden generarlos con fines y beneficios públicos.

3- Los Bienes Públicos

“Mientras que el bien público es un bien de todos en cuanto que están unidos, el bien común es de los individuos en cuanto que son miembros de un Estado; es un valor común que los individuos pueden perseguir sólo de manera conjunta, en la concordia”
Nicola Matteucci, Bien Común

Un bien público es aquel que al ser consumido no puede ser negado el mismo a los otros consumidores o integrantes de un grupo⁸.

Pero entre sus grandes características encontramos que son exclusivos y carentes de sustitutos (Ayala Espino, 1996, pp. 153), pero si cumplen con ambas se les conoce como bienes públicos puros, de ahí que no pueda ser excluido nadie de su consumo porque el consumir una unidad adicional del mismo no afecta el consumo de otros o disminuye la cantidad disponible del mismo.

Otra característica que menciona M. Olson es que esos bienes tienen que contar con la “unidad de oferta”⁹ que quiere decir que al poner el bien a disposición de uno se tiene que brindar de manera fácil y libre a otras, lo

⁸ Olson, Mancur. La lógica de la acción colectiva Bienes públicos y la teoría de grupos, México, Ed- Lumusa-Noriega, 1992, pp. 24 El Autor dice que “Un bien común, colectivo o público se define aquí como un bien cualquiera tal que, si una persona Xi, que forma parte de un grupo X1, .. Xi, Xn, lo consume, no puede serle negado a los otros miembros de ese grupo” Es importante señalar que el autor hace alusión constante a los grupos ya que su investigación atiende a los mismos y a su comportamiento.

⁹ Olson, M La lógica . , pp 24 véase muy enfáticamente la nota número 21

que no quiere decir que sea atributo de los bienes públicos, ya que hay bienes no colectivos o privados.

Algo relevante a considerar es que un bien colectivo puede ser tal para un grupo o alguien en particular mientras que para otros puede ser un bien privado en función del ingreso con que se cuente para adquirirlo o con relación al interés que guía la adquisición del mismo.

El hecho de que sea así viene determinado por el hecho de ser bienes públicos mixtos o impuros, lo que significa que sólo cumplen con una de las dos características (no exclusividad y no sustituibilidad), la implicación que esto tiene en un modelo donde la competencia es la norma no se admite el suministro de bienes mixtos por parte del gobierno, ya que se deja al mercado el suministro de esos por que es más eficiente (Ayala Espino, 1996, pp. 153).

Pero también hay que recordar que los bienes son escasos y que por ello el cuidado de los mismos tiene que ser constante sobre todo si son vitales para la existencia de la sociedad.

Esto se debe a la presencia de la escasez y a la homogeneidad e indivisibilidad del bien, pero estas características no sólo tiene que ver con el bien en sí mismo sino con los costos o cargas que genera y la distribución de los mismos, o puede ser también su calidad, recordemos que los bienes tiene un valor sea este relativo o absoluto dependiendo de la asignación del mismo¹⁰.

Un aspecto que también tenemos que señalar son las características que los bienes tienen, hay bienes sustitutos (los que nos satisfacen sin llegar al máximo de nuestra saciedad) y bienes complementarios (los que requerimos para gozar del beneficio que implica el bien y que por consiguiente puede ser divisible en cantidad pero no su beneficio), pero también hay bienes reutilizables y bienes no reutilizables¹¹, lo que quiere decir que en función de la variable tiempo y la necesidad puede que ya no sirvan o que su valor caiga o que pueda aumentar, o que el beneficio sea el mejor aunque la calidad del bien ya no sea la ideal.

¹⁰ La concepción del valor es fundamental por que así se asignan muchas de las preferencias que se pueda tener sobre el bien y sobre todo por su calidad, pero lo más importante es que quien asigna el bien así podrá buscar la mejor manera de suministrarlo y asignar las cargas o costos. Jon Elster, Justicia Local. De qué modo las instituciones distribuyen bienes escasos y cargas necesarias, Barcelona, 1998, pp. 35, véase principalmente la nota número 20.

¹¹ Elster, Justicia local, pp. 33, principalmente la nota número 12

Un punto por aclarar es que no sólo el gobierno se dedica a prestar bienes y servicios públicos, si consideramos que el gobierno también es un agente económico encargado de generar y redistribuir la riqueza, pero que a la vez también regula el comportamiento del mercado.

Una premisa a mantener siempre presente es: la capacidad del Estado a regular a través de su gobierno.

La teoría de los bienes públicos tiene un alto contenido y sustento económico basado en la racionalidad del mismo tipo que implica la búsqueda de mayores utilidades minimizando costos, lo cierto es que los costos no se miden monetariamente de manera única¹².

Entonces la regulación del gobierno no habrá de sancionar únicamente por medio del dinero sino buscando determinar y limitar el comportamiento de los actores (consumidores) de ahí que la sanción pueda ser penal, económica, administrativa, mientras que la sociedad se encargará de hacer lo mismo condenando los comportamientos que afecten a la misma, la cual presionará al gobierno para que regule o sancione en función de la autoridad que le fue delegada por su mandante (sociedad) que es la que cuenta con la soberanía.

Vale la pena aclarar que si un bien público no es tal para todos los miembros de la sociedad, no quiere decir única y directamente que se trata de un bien privado, sino de un mal público; pero conservemos por el momento que hay una oferta de bienes públicos por parte de distintas organizaciones y que hay también oferta de bienes privados, lo cual no quiere decir tampoco que eso lo harán las empresas nada más de corte privado o lucrativo, por eso podemos decir que "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" (Olson, 1992, pp. 25).

Una cuestión interesante sobre los bienes públicos mixtos es que no se abocan únicamente a cuestiones de interés analítico, sino a asuntos políticamente relevantes porque:

¹² Recordemos que hay distintos tipos de racionalidad, la racionalidad económica está basada en la búsqueda de mayores ganancias o utilidades minimizando costos, que el trabajo individual es más eficiente que el trabajo en equipo y que siempre se prefiere más a menos siempre y cuando se trate de un bien y no de un mal, la racionalidad administrativa buscará hacer lo mayor posible siempre y cuando los recursos y la capacidad financiera que se tenga, a la vez de que ser racional quiere decir hacer lo que se puede y lo que se debe; mientras que la racionalidad política está basada en la búsqueda y conservación del poder político, pero también se fundamenta en la Razón de Estado, lo cual quiere decir que el poder debe ser legítimo así como su ejercicio y siempre debe llevar beneficios a la sociedad, o sea, públicos y no particulares

- 1- Es necesario definir qué agente económico (el gobierno o las empresas) pueden producirlos y/o proveerlos más eficientemente y,
- 2- Los consumidores “revelarán” sus preferencias y demanda sobre los bienes públicos, en el mercado de bienes y servicios o en el mercado de los votos, pero ambos mecanismos pueden fallar como medio para expresar las preferencias reales, y en consecuencia, el gobierno (o el mercado) pueden equivocarse en la producción o provisión paretiana de estos bienes (Ayala Espino, 1996, pp. 155)..

La relevancia que tienen estas características es que entra en acción la variable política y que el mercado ya no sólo es el de bienes y su distribución, sino el papel que juegan los mecanismos encargados de reasignar recursos, que no hace el mercado y sus decisiones, pero que puede detectarse en el mercado político¹³ y electoral, o sea, el de los votos, lo que va a llevar a considerar la competencia de los principales actores: partidos políticos y electores, en referencia a su programa de acción e ineludiblemente a su ideología, por lo menos en México, para determinar los recursos requeridos y reasignarlos.

La mala provisión en los bienes públicos no se debe nada más a las fallas de mercado (monopolios, oligopolios, competencia imperfecta, existencia de información asimétrica, incompleta o desinformación), sino también a que ciertos individuos o grupos se resisten al pago total o parcial de esos bienes públicos, lo que nos lleva a conocer el problema del *free rider* o “gorrón”, que viene a ser el beneficio directo o indirecto del usufructo de un bien aunque no sea propiedad de ese grupo o individuo, para lo cual se requiere la fuerza del Estado para obligarlos a cumplir en favor de los bienes públicos y su mejor suministro.

Si partimos del enfoque y análisis económico encontraremos que la actividad de mercado, el generar y proveer bienes públicos llevan al surgimiento de las llamadas *externalidades* que son efectos indirectos o colaterales en otras actividades de consumo y producción que no serán reflejados en los precios de los bienes, lo que quiere decir que son externos al mercado. Lo más importante recae en que los costos o beneficios privados y los sociales no se solucionan por medio del mercado, queriendo decir que la solución no se da o hace por medio del dinero.

¹³ El mercado político está caracterizado, según Bobbio, por la competencia que hay entre opciones políticas, pero sobre todo por el intercambio que hay entre apoyo a una opción política y el voto que se le asigna por el actuar a favor de la sociedad, pero también hay una clara demanda que no es sólo de la sociedad que es la de construir consensos, lo que vemos aquí claramente es la necesidad y lo vemos que tiene la democracia electoral Norberto Bobbio, *El futuro de la democracia*, México, FCE, 1992, pp 112-113

Esto para la administración (las externalidades) no es del todo correcto ya que refleja una gran carencia de planeación ya que no se están determinando los costos independientemente de su tipo, a parte de que no se está estudiando a los actores y sus comportamientos, y no se está contando con una información que sea lo más clara y profunda posible, cosa que se solucionaría con la política pública como veremos más adelante, de ahí que la mayoría de las veces los economistas traten de solucionar la externalidad vía la sanción económica sea por medio de: cuotas, impuestos o multas.

Sin embargo vale la pena aclarar que la existencia de un bien público puro es una externalidad "en tanto que toda la producción es considerada como no comerciables para los individuos, ya que todos los beneficios son externos" (Bozeman, 1998, pp. 94).

Pero los problemas de externalidades reflejan una relación múltiple e interdependiente que involucra varios aspectos como:

- relaciones involuntarias o no deseadas;
- una "vecindad obligada" cuyos costos y beneficios no se reflejan cabalmente en los precios de mercado y,
- Los derechos de propiedad no están claramente especificados en términos del uso y usufructo permitido y prohibido de un activo (Ayala Espino, 1996, pp. 160).

Lo anterior nos introduce a la noción de los *derechos de propiedad*¹⁴ sobre los bienes sean públicos o privados para permitir de manera reconocida y legal el uso y explotación de tales bienes.

Su función es de mecanismo de coordinación (desde el punto de vista económico en tanto que norma el intercambio) a la vez de que sirve como mecanismo de cooperación (Ayala Espino, 1996, pp. 333).

La ventaja que dan los derechos de propiedad es la exclusividad que tienen los propietarios, pero para que se haga válido esto se requiere de una serie de instituciones que hagan cumplir los derechos y obligaciones que se adquieren junto con el bien, tales instituciones pueden ser: juzgados, tribunales, el registro público de la propiedad.

Las cuales se vienen a encargar junto con la existencia de los derechos mismos de minimizar o solucionar la incertidumbre que puede dar lugar a

¹⁴ "Los derechos de propiedad son derechos de los individuos se apropian sobre su propio trabajo y sobre los bienes y servicios que poseen." North, Douglass C. Instituciones. cambio institucional y desempeño económico, México, FCE, 1993, pp. 51.

rehuir la inversión en la generación o provisión de esos bienes o servicios, y la propiedad misma, dando lugar a estrategias y acciones con un mayor riesgo pero más manejable, que darán una noción de liderazgo y un carácter emprendedor (Ayala Espino, 1996, pp. 334).

Relevante es que los consumidores o dueños del bien encuentren la posibilidad de transferirlo o intercambiarlo, para lo que se necesita un marco institucional¹⁵ que vendrá a determinar la aparición de incentivos como la cooperación y la coordinación, con el objetivo de generar una certidumbre y estabilidad no sólo al intercambio mismo sino a la actividad económica, o simplemente al abastecimiento de los bienes (Ayala Espino, 1996, pp. 335).

Lo que ahora hace falta es establecer el medio y la forma en que se establecerán los derechos de propiedad, la forma más conocida y útil es un mecanismo legal llamado *contrato* que es “una institución sustantiva a través de la cual se especifican que tipo de derechos de propiedad pueden transferirse y en que términos” (Ayala Espino, 1996, pp. 337).

El contrato lo que hace es establecer las utilidades y costos que recibirán y acatarán el hecho de que exista cooperación entre dos agentes.

Si las partes asumen compartir costos y beneficios la negociación para establecer un contrato será eficiente.

Si ya arriba hablamos de la presión que hace la sociedad encontramos que los contratos pueden ser validados por la costumbre o la tradición, si es así hablamos de un contrato informal, que se identifica porque no se requiere del poder público para que se cumpla aquel, mientras que los contratos formales son escritos y avalados por la ley, donde la coerción del poder público es manifiesta y siempre estará presente (Ayala Espino, 1996, pp. 339).

Las dos fases por las que un contrato pasará son: el diseño y la vigilancia. El diseño incluirá la confianza, el autocumplimiento y la corresponsabilidad en costos y beneficios, y la vigilancia deberá incluir cláusulas preventivas y no punitivas, esta última parte es importante ya que evita que se huya al establecimiento de un contrato (Ayala Espino, 1996, pp. 340).

Si hemos habla de las capacidades y deberes de la sociedad y el Estado, y dejamos en claro que por parte del segundo hay que buscar el bienestar común de la primera principalmente a través de los bienes y servicios que

¹⁵ “La apropiación es una función de normas legales, de formas organizacionales, de cumplimiento obligatorio y de normas de conducta, es decir, el marco institucional.” North, Douglass C. *Instituciones* , pp 51

demandas, los cuales tienen que ser otorgados con oportunidad, calidad y eficiencia para que la distribución y asignación de los mismos y sus costos pueda ser de manera equitativa.

Por lo tanto requerimos de una serie de organizaciones que se encarguen de esta importante labor, y como ya señalamos anteriormente el Estado nos es la única organización que debe y puede asignar los bienes y servicios, sino que también las organizaciones sociales pueden hacerlo sin afectar al estado sino apoyándolo en su principal labor que es atender a la sociedad, entonces veamos que es una organización y que elementos la definen.

4- La organización

"La idea-base es que la mejor manera de estudiar las organizaciones consiste en estudiarlas como sistemas, vale decir como entidades que son más o menos independientes y que están formadas por partes que constituyen variables reciprocamente dependientes"
Giorgio Freddi, Teoría de la Organización

El hombre cuenta con una capacidad para observar las organizaciones ya que la mayor parte del tiempo lo pasamos inmersos en una o varias de las mismas independientemente del fin que persiga o la actividad que desempeñe.

Por lo mismo también contamos con responsabilidades dentro de aquellas sea para diseñarlas o modificarlas (Barnard, 1988, pp. IX).

Una organización es una estrategia de acción colectiva para la realización de fines determinados, y esa acción colectiva se aplica acorde a una estrategia orientada para lograr esos fines, y su operación se da por dos ejes: la cooperación y la eficiencia.¹⁶

Según Ch. Barnard (Barnard, 1988, pp. IX-XLI) la organización es una red de relaciones comunicacionales e interdecisionales, que no es pasiva sino activa con la ayuda de un conjunto de individuos que interactúan.

¹⁶ Apuntes del curso de "Política y Administración Pública" de Luis F Aguilar Villanueva, Coordinación de Administración Pública, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 1997

Para que una organización exista:

- Debe hacer personas dispuestas a contribuir para lograr el propósito común de la organización.
- Debe ser un sistema basado en la cooperación.
- Se debe compatibilizar el objetivo de la organización con el espíritu personal del individuo independientemente en que área se desempeñe y el trabajo que haga.
- Que exista la aceptabilidad y/o credibilidad de la autoridad, se considera la posibilidad de que al dar una orden se tienda o logre el consenso.

Tenemos que considerar que hay dos teorías para estudiar las organizaciones:

- 1- Teorías institucionales-jurídicas que se ocupan de la estructura y funcionamiento de la organización, las estudia el Derecho (como estructurar) y la Ciencia Política (como está estructurado), se ocupan también de ver la legitimidad con que actúa y cual es la correlación de poder y liderazgo.

Sus visiones son:

- a) Acción e interacción colectiva (COOPERACIÓN).
- b) Se ve a las organizaciones como sujetos interactuantes.

- 2- Teorías "terminales" que se ocupan o atienden a la eficacia y la eficiencia, además buscan y analizan los procesos de funcionamiento y uso de recursos para lograr la mayor eficiencia en las tareas de la organización.

Sus visiones son:

- a) Realizar los objetivos (EFICIENCIA).
- b) Buscar teorías y tecnologías de rendimiento que faciliten el logro de los objetivos.

Las unidades de análisis que la Teoría de la Organización y la Dirección (TOD) plantea son:

COOPERACIÓN- Su dimensión es hermenéutica-normativa, que significa entenderse comprendiendo al otro, está hecha para la solución de conflictos.

Implica entender y entenderse con los operadores siguiendo reglas.

La cooperación nos lleva a mando y eficiencia, dirección y ejecución, conflicto y reentendimiento, identidad y preferencia, control y motivación, y sanción.

EFICIENCIA- Su dimensión es la productiva, es lo enfocado a lo científico-técnico. Está hecha para producir, ser eficaz y eficiente, no es para resolver problemas, sirve para ver como se desarrollan (como operan) los operadores.

Para lograr la eficiencia debe haber división del trabajo, especialización, racionalidad, conciencia de costos, tecnología.

Es importante considerar que toda organización opera en un entorno al cual hay que *adaptarse* y no adoptarlo, por lo tanto no bastará con estudiar la cooperación y la eficiencia, sino que hay que tomar en cuenta el ambiente en que se desarrolla y desempeña la organización, esta viene a ser la visión ecológica o ambiental de las organizaciones.

El estudio del entorno es una de las aportaciones hechas en los últimos treinta años (surge en los setentas) y señala que no hay una teoría de la organización, sino una teoría del organizarse.¹⁷

Una aportación a la ciencia administrativa para el estudio de las organizaciones la hace Herbert Simon en su libro *El Comportamiento Administrativo*¹⁸, donde el estudio administrativo de las organizaciones se aboca principalmente al proceso de toma de decisiones y a los comportamientos humanos sean por sí mismo o en consecuencia de la toma de decisiones.

Si nos hiciéramos la pregunta ¿Qué es más importante, el individuo o la organización? Podríamos responder que la organización, ya que todo

¹⁷ La concepción del entorno o medio ambiente sirve para identificar que la organización se mueve con actores y circunstancias diferentes a ella y que debe aprender a convivir con el ambiente para poder desempeñar mejor su función. Gareth Morgan, *Imágenes de la organización*, México, Alfaomega. 1996, pp 34-43

¹⁸ De aquí en adelante y hasta hacer referencia a otro autor y una propuesta diferente nos referiremos de manera puntual y sintetizada a Herbert Simon, *El comportamiento Administrativo*. Madrid. Aguilar. 1988. cap 1 y 2, pp 3-43

individuo actúa en un marco organizacional, y la organización va a determinar el comportamiento de aquel.

El proceso de toma de decisiones tiene dos lados por el cual verlo:

- a) El de los actores sean: Los individuos o la organización.
- b) El de la racionalidad utilizada: la del hombre económico o la del hombre administrativo.

Lo que Simon intenta hacernos entender es que la organización no es un ente pasivo, sino una red comunicacional e interdecisional.

Que la identificación en y con la organización es detectar y conocer los vínculos del individuo con la organización.

Que la autoridad se identifica por:

- a) Jerarquía.
- b) Cooperación.
- c) Que la autoridad no se produce con el ejercicio de mando, hay autoridad si el mandato es acatado, lo que implica que la obediencia existe.

Que la estructura de la organización y su eficiencia depende de circunstancias sociales y técnicas, para lo que establece una serie de principios (vienen en pareja, uno que propone y uno que refuta) que son:

- 1- **Especialización.** Con ella y de ella hay tareas en los elementos de grupo, se aumenta la eficiencia administrativa, que viene a ser el hilo conductor. Ya que de otra manera la eficiencia se incrementaría por medio de una especialización de tareas dentro del grupo realizada de modo que lleva a mayor eficiencia. Por lo general lleva a la departamentalización.
- 2- **Jerarquía.** Hay una relación con la unidad de mando y la autoridad, donde el subordinado atiende la orden si es uno el que la da y uno el que la recibe y ejecuta. Por lo tanto debe haber una sola unidad de mando porque sino se puede generar el conflicto de ahí que aumente la eficiencia administrativa. Este principio va contra la especialización debido a que implica una departamentalización. En la realidad se da la inclinación por la especialización. Cada acción utiliza diferentes recursos de diferentes departamentos por lo tanto se hace necesaria la

existencia de un arbitro que pueda decidir, pero si supervisar demasiado o muy poco porque se es ineficiente.

- 3- **Control.** Si este disminuye su alcance en un punto cualquiera de la jerarquía, por ejemplo a un número más pequeño hará que la eficiencia administrativa aumente. Pero la eficiencia ejecutiva crecerá si disminuye al mínimo el número de niveles organizativos por los que tiene que pasar un asunto antes de ser resuelto. Si la estructura es vertical y muy alta disminuirá el control y aumentará el papeleo, mientras que sí la estructura es muy horizontal aumenta el número de empleados a supervisar decrece el control del jefe.
- 4- **Grupos de trabajo.** Que son bases de organización que compiten entre sí y hay veces que se sacrifican a tres en beneficio de una independientemente de cual sea. Se identifican por su tipo y son:
 - a) De *finalidad*, que es el objetivo por el que se hace una actividad, o son un conjunto de actividades o procesos dirigidos a una actividad concreta.
 - b) Por *proceso*, que es el medio para cumplir una finalidad y puede estar organizado por etapas.
 - c) Por *clientela*, que atiende a grupos según sus necesidades y patrones de consumo.
 - d) De *área o lugar*, depende de la clientela, de la zona geográfica o del tiempo establecido para su atención.

De estos últimos tipos, a) y b) son confusos porque pueden ser ambas, o alternativas, según el desarrollo para lograr la finalidad.

Mientras que c) y d) van relacionados porque son parte de la finalidad.

En lo que el autor nos explica tenemos por último la informatización, que plantea que ya no hay escasez de información, sino que el hombre administrativo está permeado a su alrededor de la misma, y que su reto es seleccionarla, sistematizarla, procesarla y utilizarla.

Ahora, sí vemos a la organización partiendo de la toma de decisiones y del tipo de racionalidad que se utilice encontramos que la economía es una ciencia de decisión para ver como asignar recursos escasos.

El hombre económico:

- hace un ordenamiento de sus preferencias,
- tiene información exhaustiva sobre la decisión que va a tomar,
- tiene la capacidad de construir opciones de acción,
- es un maximizador de utilidades y minizará costos,

- es sujeto de aprendizaje,
- Su actividad tiende a ser individual y su comportamiento individualista.

Simon dice que no es aplicable y funcional a la organización porque en ella no hay transitividad de preferencias.

Mientras que el hombre administrativo:

- es un actor colectivo en y con la organización,
- la organización tiene problemas de información para tomar decisiones, donde deberá considerar la existencia de rivales (COMPETENCIA),
- las decisiones se toman con información imperfecta (asimétrica) y hay condiciones limitantes,
- nuestras decisiones (de los administradores) van a estar acotadas por una racionalidad restringida.

Si hablamos de toma de decisiones tenemos que mencionar que hay un proceso (gestión o administración) pero falta la decisión.

En el análisis de políticas (policy) lo fundamental es la calidad de la decisión que se toma.

Lo que hace Simon es considerar a la decisión como proceso, que es la hechura de las decisiones (decision-making), el cual tiene dos sentidos:

- 1- El antes, que es elaborarla y tomar la decisión.
- 2- El después, que es aplicarla o implementarla.

El autor hace resaltar que toda decisión comparte dos juicios:

- a) Juicio de valor: lo que se quiere lograr, es la preferencia de acuerdo a valores como la moralidad, utilidad, belleza; pero se pretende lograr lo deseado entonces se requiere de un
- b) Juicio de hecho: que es la eficiencia de acuerdo a criterios como la experiencia, ciencia, tecnología.

Consideremos que en las decisiones hay un esquema intencional (medio-fin) que hay que convertirlo en un esquema causal (causa-efecto) que será antecedente/consecuente, a lo que nos llevará Simon es a la cadena MEDIOS-FINES donde X no es el fin último sino que se convierte en medio

para lograr trabajo el cual es medio también, entonces las causas se vuelven efectos.

Si la propuesta de Simon se aboca a la toma de decisiones y al comportamiento de los individuos y de la organización misma encontramos en Mancur Olson, autor ya citado anteriormente, la proposición de estudiar a las organizaciones de acuerdo a su finalidad y la atención a sus miembros.

El proteger a los miembros es a la vez una finalidad, pero si no se atiende a las necesidades e intereses de aquellos la organización perecerá (Olson, 1992, pp. 15-16) pero ya antes vimos con Ch. Barnard que existe el sentido de pertenencia a la organización, pero Olson aclara que no nada más es por ser parte de un grupo u organización sino que por medio de la misma se pretende lograr una serie de beneficios personales o colectivos que pueden no ser los de la organización.

La gran diferencia que hace Olson es que él ve en la organización la forma de atender y lograr intereses y fines comunes, ya que los intereses privados son más fáciles de conseguir sin contar con una acción colectiva, lo cual no quiere decir que al pertenecer a una organización desaparecen los intereses individuales.¹⁹

Entonces la organización vive y se mantiene gracias a que la finalidad es el conseguir un interés o bien común.

La existencia de una serie de subgrupos o facciones al interior de la organización no es tan dañina ya que sirve para identificar problemas, posturas, opciones y el conocimiento de la organización misma, además de las causas que generan la inconformidad y hasta la posible confrontación, si con Simon la pregunta iba dirigida a sí la organización o el individuo era lo más importante y concluimos que la organización, con Olson la pregunta es dirigida a la existencia de los subgrupos y que cuenten con un interés común es ¿sino para qué mantener la organización?

La organización buscará lograr su propio fin pero a la vez las facciones podrán lograr satisfacer sus intereses por medio de la misma. De ahí que la organización sea vista como UNIDAD cuando atiende a un interés común (Olson, 1992, pp. 18).

¹⁹ "Así como puede suponer que quienes pertenecen a una organización o grupo tienen un interés común, obviamente tienen también intereses puramente individuales, diferentes a los de otros miembros" Olson, *ibid*, pp.18.

La presencia de una combinación entre intereses individuales y comunes brinda la oportunidad de un mercado competitivo en cuanto a los medios y ofertas que se hagan para ver cual de los dos se logra primero y con un menor costo para la organización (Olson, 1992, pp. 19).

Lo que hay que cuidar en distinguir es que la organización busca satisfacer intereses comunes pero tanto al exterior (para quienes presta un servicio o bien) como al interior (a sus propios integrantes). El interés de la organización se distingue por que es la esencia misma de su existir, mientras que el interés de las partes o facciones busca satisfacerlos a ellos mismos en particular.

Una vez establecido que es una organización en función de sus formas y criterios podemos identificarlas y analizarlas, podemos introducirnos a las denominadas organizaciones públicas.

Existe la advertencia de la existencia de cuatro obstáculos para entender las organizaciones públicas.²⁰ El que aquí nos interesa es el problema analítico con el concepto de *lo público* ya que se entiende como gubernamental, como carácter económico, como interés común (Bozeman, 1998, pp. 74-77) lo cierto es que como indicamos arriba lo gubernamental y lo estatal ya no son sinónimo de lo público sino parte de él, siendo entonces la sociedad la que da el carácter de público a lo que es más que colectivo.

Recordemos que en la teoría de los públicos ampliados toda forma de organización es pública principalmente por su composición como por los fines que tiene y al público que atiende (Bozeman, 1998, cap. VI).

El crear una organización implica un despliegue de esfuerzos y recursos que son indispensables para la sociedad, pero el adecuarse a las condiciones que la actualidad y el mundo tienen como constantes requieren de una atención más profesional tratando de minimizar costos de todo tipo a la sociedad.

Lo que se intenta es dar un mayor grado de certidumbre a la vida de las personas con el objetivo de conservar su vida y mejorar la calidad de la

²⁰ Los cuatro obstáculos pueden clasificarse en: analíticos (existencia de conceptos ambiguos); metodológicos (que varios problemas son identificados con un solo nombre o concepto), causales (incapacidad de los estudios para sugerir porqué las organizaciones públicas y privadas deben tener un comportamiento distinto), y sintéticos (alude a la variabilidad de las organizaciones). Bozeman, Barry Todas las organizaciones son públicas Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas, México, FCE-CNCPyAP, 1998, pp 71-72

misma, así como hacer más estable y gobernable el Estado donde uno se desarrolla, todo ello ubicado en un marco institucional que permita el intercambio de bienes y servicios, opciones, propuestas, y el otorgar mejores resultados al mandante (la sociedad), lo que implicará una serie de costos de distintos tipos en el corto plazo pero que de no hacerse en el largo plazo los costos serán mayores y rápidamente incrementales²¹, pudiéndonos llevar a la tragedia.

Como sabemos los cambios no se dan porque sí, sino por el requerimiento de una adecuación a distintas circunstancias y necesidades muy distintas como puede ser la adecuación a formas innovadoras de hacer mejor y más rápido las cosas o por el cambio en el entorno.²²

Sí atendemos a las características y cambios en que está sumergido el mundo y su población tenemos que ver como funciona la organización, que también es una forma de vida.

Por eso una manera distinta pero complementaria de entender la vida de y en una organización es a través de la llamada "teoría de los costos de transacción" que se aboca a estudiar la forma en que se ejercen los derechos de propiedad así como el cumplimiento de los contratos sea para establecer los derechos de propiedad o para manifestar las condiciones de intercambio de los mismos.

Este análisis es parte de la llamada Nueva Economía Institucional o Neoinstitucionalismo, para comprender las organizaciones, donde el elemento "transacción" es el instrumento para estudiar las instituciones económicas como redes contractuales que intentan maximizar los intereses propios.²³

²¹ Típicamente el cambio consiste en ajustes marginales al conjunto de reglas, normas, y cumplimiento obligatorio que constituye el marco institucional. La estabilidad general de un marco institucional permite el intercambio complejo a través del tiempo y del espacio, por lo que será útil revisar las características de estabilidad para mejorar nuestra comprensión de la naturaleza del proceso del cambio incremental. La estabilidad se logra mediante un conjunto complejo de limitaciones que incluye reglas formales anidadas en una jerarquía, donde cada nivel es más costoso en cuanto a cambiarlo que el anterior" North, Douglass C. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, México, FCE, 1993, pp. 110.

²² "Guerras, revoluciones, conquistas y desastres naturales son fuente de un cambio institucional discontinuo..." " el punto más importante sobre el cambio institucional, que debemos captar si queremos tener un cierto conocimiento del tema, es que el cambio institucional es abrumadoramente incremental" North D C., Instituciones, cambio ..,ibid, pp 117

²³ Véase Héctor Arámbula y David Gómez Álvarez "La economía de los costos de transacción Una explicación alternativa para el estudio de las organizaciones", mimeo, pp. 1. Vale la pena aclarar que la conceptualización y definición de los costos de transacción todavía no es muy clara y específica, lo arriba mencionado es lo más cercano a una definición, lo que no quiere decir que no pueda ser aplicable, todo lo contrario, precisamente a que y como se ha aplicado se obtenido la "definición"

Hay dos líneas por las que se ha desarrollado la Nueva Economía Institucional, de un lado encontramos a quienes han usado los costos de transacción para el análisis histórico de las instituciones para tender un puente entre los modelos abstractos y la realidad de la vida económica, mientras que del otro lado tenemos a los que han utilizado aquellos para observar la conducta organizacional y las formas institucionales (Arámbula, pp. 2).

Dentro del primer caso ubicamos a Douglas C. North que en su libro Estructura y cambio en la historia económica, nos plantea la necesidad de la existencia del Estado como forma de organización encargada de la vigilancia del cumplimiento de los contratos, para maximizar utilidades (North, 1994, pp. 39) que en este caso es por medio de la recaudación de los impuestos, donde el Estado goza de la ventaja del uso de la violencia legítima, pero los límites del mismo están marcados por la recaudación de impuestos (North, 1994, pp. 36).

El Estado se convierte en una organización monopólica una vez que encuentra que hay quienes prestan bienes y servicios que él provee, dando lugar a la rivalidad y la competencia, lo que viene a introducir los derechos de propiedad ineficientes ya que habiendo sistemas eficientes (los competidores) hay mayores ingresos para el Estado pero menores en cuanto a los que provienen de los ingresos impositivos, ya que los bienes y servicios en su totalidad ya no los ofrece el Estado, por lo tanto no hay justificación, partiendo de que los costos son constantes o que crecen nominalmente (North, 1994, pp. 39).

North plantea que para analizar la organización económica hay que usar una teoría de los costos de transacción junto con una teoría del Estado, la primera porque considerando la escasez y la competencia las formas más eficientes de organización económica sustituirán, *caeteris paribus* (todo lo demás constante), a las menos eficientes. Mientras que el Estado fomenta y especifica derechos de propiedad eficientes solo cuando son consistentes con el objetivo de maximizar la riqueza de los que dirigen el Estado (North, 1994, pp. 49-50).

Cuando el autor se introduce a los mercados encontramos que la competencia entre un gran número de competidores (vendedores) restringe su conducta, por la calidad, o el prestigio, de ahí que dé un buen servicio y/o producto. Siempre considerando que el consumidor asiduo da experiencia, a parte de que evita el oportunismo, por la repetición de las mismas transacciones (North, 1994, pp. 49-60).

Una variable que introduce el autor para que funcionen los costos de transacción y el apoyo al Estado se mantenga pero a la vez lo afecte es el de la ideología vinculado con el problema del *free rider*, porque son básicos para el planteamiento del cambio en el Estado, el “gorrón” da estabilidad al Estado porque el costo de oponerse a aquel es alto y principalmente produce apatía y da lugar a la aceptación de las reglas que aquel aplique independientemente de que sean opresoras (North, 1994, pp. 47). El papel que juega la ideología es que va a restringir la conducta del *free rider* porque llega y es inseparable de los juicios de valor como los morales y los éticos, además la ideología permea a todas las clases sociales aunque en diferente magnitud, pero ella debe ser flexible para allegarse más adeptos y simpatizantes, lo que tratará de hacer la ideología es que el cálculo de los costos y beneficios sea colectivo y no individual (North, 1994, pp. 61-75).

North hace hincapié en que la ideología es difícil de mantenerse cuando existen movimientos sociales apoyados y manejados por las masas, ya que en función de la variable tiempo la riqueza y el ingreso van sacrificados, cosa que al individuo no le favorece si es que pretende poseer algo o mantener lo que tiene en su poder (North, 1993, pp. 119).

Es importante señalar que la ideología tanto en los procesos políticos como los administrativos que corresponden al Estado cuenta mucho para normar conductas y ganar apoyos de ahí que el concepto citado tenga dos connotaciones: por un lado se usa como criterio de verdad apelando a lo que “ocurre” en la “realidad” y que puede ser llevada al extremo de ser demagógica; el otro sentido que tiene la ideología es el de ser una forma de ver el mundo y buscar las opciones para mejorarlo y entenderlo lo que va a llevar a la búsqueda de plasmarla en un programa de acción que trae implícito el requerimiento de apoyos tanto políticos como de recursos sean materiales, financieros o capital intelectual (Sartori, 1992, pp. 101-120). El primer caso se torna grave ahora cuando los medios de comunicación masiva como la televisión muestran imágenes que “hablan por sí solas” o el marketing mal utilizado para persuadir a la sociedad a que crea en lo que ve.

Un punto a considerar para nuestro análisis, que luego aplicaremos es que los costos de transacción según North son de: control, de medida, y de recaudación (North, 1994, pp. 43).

En la segunda línea que se han utilizado los costos de transacción, como forma de ver las conductas organizacionales, encontramos a Oliver E. Williamson²⁴ que su línea de análisis se ubica en las organizaciones caracterizadas por una estructura jerárquica para mantener una visión de poder pero que administrativamente llega el momento de que se pierde el control y la autoridad, parte de su propuesta es hacer que las organizaciones absorban costos para que los costos de transacción no aumenten cuando se trate de adquirir bienes o hacer intercambios en el mercado sino hacer una compra de insumos para generar bienes terminales y no adquirirlos con el afán de que los costos de producción sean menores.

El autor señala que los costos de transacción son generados por las fallas de mercado, dando lugar al paso del mercado a la jerarquía, dando por sentado que hay un grado considerable de decepción ya que en una economía de mercado los precios de los productos no transmiten toda la información que requiere el consumidor y los productores mismos, y es ahí cuando la jerarquía aparece como una forma eficiente de distribución.

Las características de este caso son la complejidad y la incertidumbre, a parte de la racionalidad limitada (*bounded rationality*) y el oportunismo (el *free rider* o los *rent sikers* "buscadores de rentas"), donde los oportunistas distorsionan la información, y la incertidumbre está marcada por los cambios en el entorno y los problemas que plantea el adaptarse a los mismos.

Lo que da sentido al cambio institucional es la búsqueda de la eficiencia, queriendo decir con eso que se intenta lograr el más alto rendimiento para la organización y el máximo excedente al consumidor, es así que la teoría de los costos de transacción apela a que en la negociación y el intercambio se de una ventaja mutua y satisfactoria para los que la realizan, con el fin de que el costo de transacción en cuanto a vigilar el cumplimiento de contratos sea el menor, que el establecer y hacer los contratos no impliquen el uso de reformas o medio coercitivos, por el mal diseño de los mismos.

²⁴ El pensamiento y propuesta de este autor lo podemos conocer en dos de sus obras, Oliver E. Williamson Mercados y jerarquías su análisis y sus implicaciones antitrust, México, FCE, 1991. Y en O.E. Williamson y Sidney G. Winter La naturaleza de la empresa Orígenes, evolución y desarrollo, México, FCE, 1996 Para una revisión sintetizada pero esclarecedora del autor puede revisarse el artículo ya citado de Héctor Arámbula y David Gómez Álvarez, "La economía de los costos de transacción Una explicación alternativa para el estudio de las organizaciones" Mimeo. De aquí en adelante se presentará una síntesis del pensamiento de Williamson elaborado por quien hace este trabajo elaborado en base a la lectura del libro de Williamson y Winter y del que escribe Williamson (Mercados y ..) con el apoyo del ensayo aquí citado

Si tenemos que considerar la existencia de utilidades crecientes es porque hay instituciones y su funcionamiento es importante así como su existencia, dichas utilidades tendrán que ser para la organización como para quienes reciben bienes y/servicios de las mismas (North, 1993, pp. 124).

Partiendo de un análisis económico de los costos de la organización, las utilidades antes de ser crecientes son cero en el momento de su instalación porque todavía no entra en funcionamiento, los costos si estarán presentes pero no por fallas o mala administración, sino por que son los costos fijos que son los que corresponden a la instalación de la infraestructura, tales costos fijos son: el pago del predial, del agua, de la luz, de mantenimiento, etc.

Pero también las utilidades no son crecientes porque el despliegue de esfuerzos y recursos son por parte de las autoridades por la falta de conciencia sobre el problema a tratar, ya que no hay coparticipación puede que los gastos sean los mismos, económicamente hablando, pero son más costosos nominalmente porque no hay apoyos que simplifiquen la labor de la autoridad ya que los beneficiarios se encargan de obstaculizar el proceso de atención debido a la inconsciencia y la apatía.

De ahí que las utilidades no sean crecientes o que ni siquiera existan, si hacemos caso a North entonces no hay instituciones o no importan, además recordemos que los *free riders* son una constante y que su labor se minimiza cuando no intenta enfrentarse a la autoridad e intentarán que sus beneficios sean mayores en cuanto a conservar su libertad, mantener la calidad y nivel de vida con el que cuentan antes de dañar a la organización y hacerse acreedores a una sanción.

El factor incertidumbre también es constante, pero una mejor administración una observación y recopilación de información de mejor calidad mejorará la toma de decisiones.

Williamson señala que las transacciones son más eficientes dentro de una jerarquía por que las partes respetan las reglas del juego, lo que quiere decir que hay un marco institucional y una institucionalidad de la organización, donde el monitoreo es más fácil y el compromiso reduce la incertidumbre y los costos de la información son menores.

Si ya consideramos la existencia de organizaciones que suministren bienes y servicios de calidad para la sociedad que deberá asumir los

costos de obtener los mismos pero también los de afectarlos, debemos pensar en las necesidades de que cuenten con los elementos fundamentales y la conciencia para atender los mismos en la medida de sus posibilidades y sus atribuciones marcadas en la ley.

Pero ¿a que bien nos referimos en este trabajo?, al medio ambiente, el cual constituye parte sustancial de nuestras vidas y nuestro desarrollo.

5- El medio ambiente

"Las estrategias productivas del desarrollo deben considerar la capacidad de los ecosistemas naturales para producir recursos y asimilar desechos"
Julia Carabias y Vicente Arraga, Los recursos naturales de México y el desarrollo.

La conceptualización acerca de lo que es el medio ambiente es difícil y compleja por diversas causas: distintas ramas y disciplinas explican a éste de acuerdo a las mismas, se vuelve un concepto totalizador ya que se quiere incluir todo lo referente a la contaminación y al entorno que afecta, no se acaban de encontrar y establecer los medios para atacar la contaminación, no hay todavía una conciencia plena del problema, su atención tiene que ver con una multidisciplinariedad.

Pero para poder desarrollar este trabajo requerimos por lo menos una definición general, que a la vez es particular ya que en ese universo de propuestas y discusiones el punto de acuerdo al que se llega es que el medio ambiente se refiere a la contaminación que en él se da y los daños que provoca consciente o inconscientemente en sus diferentes tipos y formas de ecosistemas, aunado a la manera de atenderla y atacarla fue mediante las leyes (Chertow y Esty, 1997, pp. 4).

Mientras que el "ecologismo" o la ecología se encargan de estudiar como la contaminación repercute en los sistemas vivos y la interdependencia que entre ellos existe incluyendo la vida humana (Chertow y Esty, 1997, pp. 4) de ahí que se establezca una relación entre lo que sucede y su impacto en lo que se conoce como ecosistemas, que son el conglomerado

y convivencia de una diversidad de ambientes y especies sea de la flora o la fauna en cualquiera de sus tradicionales ambientes: acuáticos, del aire o de tierra.

Entonces el medio ambiente tiene que ver con la contaminación, la forma en que se genera esta y el impacto que se da entre sistemas de vida, principalmente.

De ahí que realmente el concepto que utilizaremos sea el de ecología como el más abarcador ya que no elimina y si atiende la contaminación.

6- Resumen

Este apartado de referentes teóricos ha tenido la intención de ubicar a los lectores dentro del marco general de la teoría que se ha utilizado en la parte posterior de este trabajo con el fin de hacer más digerible el material y de demostrar como los conceptos han ido cambiando de acuerdo a los cambios de la realidad misma.

En un principio hemos establecido que el Estado es una forma de organización perfectible que más allá de conservar la vida y proteger la propiedad y garantizar la libertad ahora debe encargarse de suministrar calidad de vida a los ciudadanos que lo crean y conforman, pero para ello se ha requerido de la conformación de un gobierno donde sea encarnado el primero.

Tal gobierno ya no sólo lo podemos observar desde su organización, debemos reclamar su capacidad de representación y de generación de resultados, por ello encontramos que el gobierno tiene dos características de su representación, sea esta por: mandato o por rendición de cuentas (accountability), donde la primera forma la asume el gobierno como el asumir la voluntad popular pudiendo desviarse para generar el bienestar o correr el riesgo de no respetar el mandato pero tampoco generar resultados positivos; en el segundo caso vimos que hay una evaluación del desempeño del gobierno para que los electores decidan si reeligen al gobierno o lo cambian, en ambos casos dijimos que el gobierno en turno

puede mantenerse si genera resultados benéficos para la población, aún desviándose del mandato.

Pero dejamos claro que el gobierno requiere de una estructura administrativa que genere ese bienestar y calidad de vida la cual está al servicio de los mismos ciudadanos, y que debe contar con los recursos y capacidades para hacerlo, logrando así el cometido del Estado, sea a través de nuevas tecnologías e instrumentos de la sociedad como la gerencia pública y las políticas públicas.

La gerencia se encarga de instrumentar a través de la administración pero con una vocación de servicio, mientras que las políticas públicas se abren más a la deliberación con la sociedad y buscan con buen agrado la participación de aquella, sin dejar de lado el instrumental cuantitativo.

También vimos como la sociedad civil resurge organizándose y actuando con independencia del Estado, no sólo con el fin de generar alternativas para la mejor toma de decisiones, sino retomando capacidades y creando organizaciones que mejoren a la sociedad en su conjunto o a grupos en particular, promoviendo la formación de liderazgos que se mantengan fieles a la voluntad popular y eviten la absorción estatal.

Pero dejamos en claro que esa sociedad demanda satisfactores de sus intereses y necesidades las cuales pueden saciarse con bienes y servicios públicos, donde establecimos que un bien público es aquel que es para todos sea la sociedad o un grupo y que pueden tener sustitutos o complementos, que su distribución y acceso depende no sólo de la necesidad sino del establecimiento y reconocimiento de los derechos de propiedad que pueden tener un reconocimiento formal o informal, pero que esos bienes deben ser asignados con prontitud, calidad y equidad.

Y para ello se han requerido de organizaciones que atienden a fines o intereses de la organización en sí o de su membresía.

Dicha organización habrá de buscar minimizar costos para lograr sus cometidos y evitar la jerarquización, para eliminar vacíos en la comunicación y hacer de la toma de decisiones una actividad colectiva y horizontal, ya que la organización vive y convive dentro de una organización llamada entorno y debe adecuarse a las demandas de los integrantes de ese ambiente.

Relacionamos que la organización suministra bienes públicos y que el que nos interesa es el medio ambiente y la ecología la cual comprendimos que

tiene dos aristas fundamentales, el reconocimiento de la existencia de sistemas de especies y el daño que se les causa a las mismas, con las cuales convivimos y somos parte de un todo llamado ecosistema.

Es pues, una serie de conceptos delimitados y engarzados con el fin de hacer comprensible el análisis que vienen a continuación.

7- Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. (1992) El Estudio de las políticas públicas, México, M.A. Porrúa.

Ayala Espino, José. (1996) Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado, México, M.A. Porrúa.

Barnard, Chester. (1988) "Introducción" en El comportamiento Administrativo de Herbert Simon, Madrid, Aguilar.

Barzelay, Michael. (1998) Atravesando la burocracia, México, FCE y CNCPyAP.

Bobbio, Norberto. (1992) Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política, México, FCE.

Bobbio, Norberto. (1992,a) El futuro de la democracia, México, FCE.

Bovero, Michaelangelo. (1985) "Lugares clásicos y perspectivas contemporáneas sobre política y poder" en Bobbio, N. y M. Bovero, Origen y Fundamentos del Poder Político, México, Grjalbo.

Bozeman, Barry. (1998) Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas, México, FCE.

Chertow Marian R. Y Daniel C. Esty. (1997) Thinking ecologically. The next generation of enviromental policy, New Haven and London, Yale University Press.

Dahl, Robert A. (1992) La Democracia y sus críticos, Barcelona, Paidós.

Diamond, Larry. (1997) "Repensar la sociedad civil" en *Metapolítica*, vol. 1, número 2, pp. 185-198.

Elster, Jon. (1998) Justicia Local, Barcelona, Gedisa.

Gozzi, Gustavo. (1991) "Estado Contemporáneo" en Bobbio y Matteucci, *Diccionario de Política*, México, Siglo XXI.

León y Ramírez, Juan Carlos. (1999) "El carácter público del Estado" en *El Estado del Arte de la Administración Pública*, Revista Conmemorativa – 25 Aniversario del Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, pp. 145-157.

Majone, Giandomenico. (1998) Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México, FCE.

Morgan, Gareth. (1996) Imágenes de la organización, México, Alfaomega.

North, Douglass C. (1993) Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México, FCE.

North, Douglass C. (1994) Estructura y cambio en la historia económica. Madrid, Alianza Universidad.

O'Donnell, Guillermo. (1998) "Accountability horizontal" en *Estudios Políticos*, Revista de Ciencias Políticas Y Administración Pública, Cuarta época, #19, septiembre-diciembre, pp. 9-45.

Olson, Mancur. (1992) La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos. México, Limusa-Noriega.

Przeworski, Adam. (1996) "On the design of the State: A Principal-Agent perspective" trabajo preparado para el Seminario sobre la Reforma del Estado en América Latina y el Caribe, Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, Brasilia, mayo 16-17.

Przeworski, Adam. (1998) "El Estado y el Ciudadano" en *Política y Gobierno*, vol. V, #2, Segundo Semestre, México, CIDE.

Przeworski, Adam. (1999) "Democracia y Representación" en Metapolítica, vol. 3, #10, abril – junio.

Sartori, Giovanni. (1992) "Ideología" en Elementos de teoría política, Madrid, Alianza Universidad.

Simon, Herbert. (1988) El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa. Madrid, Aguilar.

Torgerson, Douglas (1992) "Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas" en Luis F. Aguilar Villanueva, El estudio de las políticas públicas, México, M.A. Porrúa.

Uvalle Berrones, Ricardo. (1998) Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea. México, IAPEM.

Williamson, Oliver. (1991) Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust. México, FCE.

Williamson, Oliver y Sidney G. Winter (Comp.) (1996) La naturaleza de la empresa. Orígenes, evolución y desarrollo. México, FCE.

IV- El medio ambiente: un problema a tratar

*Cuando la gente vive junta, corre el riesgo de que los conflictos que surjan a causa de valores diferentes o escasos recursos la lleve a matarse entre sí".
Adam Przeworski, El Estado y el ciudadano

1- Contexto internacional: la globalización.

El concepto de globalización es relativamente nuevo ya que lo que comúnmente conocíamos era el término de "orden mundial" que aludía a la configuración geopolítica y económica del mundo.

Los cambios en el mundo en aspectos como él: económico, financiero, social y político nos ha llevado a buscar una nueva conceptualización y clasificación de lo que ocurre a nivel mundial, de ahí el conocer y explicar este concepto.

La globalización en un comienzo se entendió únicamente como la internacionalización del capital financiero y el crecimiento del comercio internacional (Carabias y Cordera, 1994, pp. 18), lo cierto es que a lo largo del tiempo hemos visto que esto no es así de fácil y simple, porque ha implicado el reconocer, que no abandonar, que el mundo ya no se explica en función solamente de los Estados-nación (Acevedo, 1998, pp. 161) sino a través de bloques comerciales, la regionalización mundial, entonces los continentes ya no son las barreras en función de las diferencias geográficas, sino que los límites son las normas que establecen las anteriores categorías para poder actuar en el mundo.

La globalización ha implicado cambios muy grandes a nivel cultural, y en consecuencia a las conductas de los seres humanos para desenvolverse en el mundo en tanto que son ciudadanos y miembros de esa gran comunidad internacional.

Lo que hay que resaltar es el hecho de que la economía si bien es la gran determinante y característica de este fenómeno histórico ha requerido de varios ajustes que todavía no acaban, como es el hecho de: actualizar y mejorar las instituciones políticas y administrativas, arreglos de tipo legal como es el perfeccionamiento del proceso legislativo y de la legislación misma, el replanteamiento de la noción de Estado, el reconocimiento del mercado como una institución colectiva que existe a nivel local como

internacional que debe ajustarse a reglas para su actuar en favor del ciudadano en tanto que es consumidor, el fortalecimiento del nacionalismo como valor que no como ideología, el fortalecimiento del concepto de soberanía reconociendo que la misma recae en la sociedad (mandante) y que los líderes de los gobiernos (mandatarios) se deben apegar a lo que dicta el anterior.

Otros aspectos a considerar son: la generación y transmisión exageradamente rápida de la información, la conformación de élites internacionales y multinacionales, el reconocimiento de la democracia como la forma de gobierno, menos imperfecta, que otorga mayor margen de participación a los individuos partiendo de la premisa de la existencia y manifestación de la diversidad que lleva al conflicto pero que abre la posibilidad de establecer el consenso en un marco de pluralismo organizativo y social (Dahf, 1992, pp. 257-270) el replanteamiento de las carreras y profesiones, la adecuación de distintos valores y culturas para poder dar lugar a una mejor convivencia nacional e internacional.

Entonces el proceso tiene una alta connotación política en tanto que debe reequilibrar el poder, su ejercicio y hacerlo más fuerte en función de la legitimidad para proyectarse al interior como al exterior.

Pero hay que resaltar que esos no sólo son aspectos sino procesos en sí mismos y que provocan una serie de consideraciones que afectan a la comunidad internacional y que impactan las soberanías nacionales como son (Acevedo, 1998, pp. 163-164):

- 1- El dinero es transnacional.
- 2- La defensa de los derechos humanos.
- 3- El terrorismo.
- 4- El tráfico de armas.
- 5- El deterioro ambiental.
- 6- Nuevas formas de producción, comercialización e intercambio de información.
- 7- El desarrollo de la ciencia y la tecnología.
- 8- La conformación de bloques y regiones económicos.

Entonces lo que nos ofrece este nuevo fenómeno es la oportunidad de aprovechar una serie de beneficios de tipo material y económico pero apelando a la conciencia y respeto por las distintas formas de vida para lograr una mejor convivencia.

Lo cual no es fácil ya que la globalización si bien trae distintos y grandes beneficios también provoca una serie de desigualdades que los gobiernos locales como los "gobiernos" y liderazgos internacionales se deben de encargar de disminuir y buscar nuevas e ingeniosas formas para lograr evitarlas.

Si consideramos la existencia y manifestación de las múltiples desigualdades tiene que considerarse la alta posibilidad de expresión de conflictos sean de tipo cultural, racial y de género que pueden llevar a situaciones de inestabilidad e ingobernabilidad en el ámbito estatal e internacional lo que implica que el mundo se encontrará sujeto a tensiones constantes que harán más difícil el hacer llegar los beneficios y el disminuir las desigualdades. Por lo tanto podemos decir que es un fin, el aprovechar los beneficios de la globalización para minimizar el conflicto, pero también un medio para dar lugar al mismo que a la vez sirve para desarrollar soluciones.

Una propuesta que considero importante considerar en este contexto internacional es la que hace Samuel P. Huntington en cuanto a la revalorización y consideración del concepto de **civilización** que "es el agrupamiento cultural humano más elevado y el grado más amplio de identidad cultural que tienen las personas... Se define por elementos objetivos comunes, tales como lengua, historia, religión, costumbres, instituciones, y por la autoidentificación subjetiva de la gente" (Huntington, 1997, pp. 48)

Pero el autor va más allá introduciendo, que no creando, el concepto de **civilización universal** que implica "la confluencia de la humanidad y la creciente aceptación de valores, creencias, orientaciones, prácticas e instituciones comunes por pueblos y personas de todo el mundo" (Huntington, 1997, pp. 65). Lo que hace Huntington es revalorar el factor cultural para hacer colectivos fundamentados en sus valores que permiten una mejor integración y comunicación que los estrictamente comerciales o institucionales.

Si bien la globalización atiende el factor cultural lo deja en segundo término la mayoría de las veces, confundiéndolo con el asumir la costumbre de desarrollar los procedimientos que requiere la vida global para obtener utilidades económicas, es entonces cuando debemos de preguntarnos que es lo que nos va a guiar: los intereses o los valores, independientemente de que tipo sean y si es a nivel internacional o nacional.

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

Sí lo importante es el hecho de resolver cómo hacer convivir los intereses que son obviamente distintos sea entre personas, grupos o países tenemos que considerar que si hay un “marco común valorativo” podrá resolverse de una mejor manera el problema, ya que los valores guiarán a los intereses¹, partiendo de la idea de que hay una red de valores reconocidos y aceptados colectiva y mayoritariamente con la posibilidad de no atenuar las diferencias y las posibilidades de conflicto. Claro está que esto nos puede llevar a establecer una serie de soluciones para llegar al acuerdo sobre que valores tener y hacer funcionar, que no debería ser difícil ya que son parte de la cultura, según Huntington.

Entonces la globalización podría no ser tan desgarradora como lo ha sido, para lo que Huntington menciona acerca de la **occidentalización**² podemos ver que el hecho de que instituciones de educación superior de gran prestigio y que, según mucha gente, ayudan a insertar a los estudiantes en la globalización como sus líderes o representantes de acuerdo a los conocimientos que se les dan en dichas instituciones puede pretenderse aplicarlos de manera directa en sus Estados, pero eso es erróneo tanto en la planeación como en el desarrollo procesal ya que hay que conocer las carencias y capacidades de cada Estado y sus características históricas y culturales.

Para lo anterior Huntington propone el uso del concepto **indigenización**³ que aporta la noción de adecuar lo aprendido fuera a una realidad cultural diferente pero con la solidez de los valores ahí arraigados y reconocidos, dando lugar a una búsqueda de soluciones iniciada donde se generan los problemas, por eso percibimos que “Dado que la influencia occidental retrocede, los jóvenes aspirantes a líderes no pueden esperar que Occidente les proporcione poder y riqueza. Tienen que encontrar los medios del éxito dentro de su propia sociedad, y por tanto tienen que acomodarse a los valores y cultura de esa sociedad” (Huntington, 1997, pp. 110).

¹ La idea es de Claus Offe en el contexto de una confrontación entre la acción privada y la pública, vía los movimientos sociales y las instituciones políticas y administrativas, que veremos en capítulos posteriores de este trabajo Véase Claus Offe, “Los nuevos movimientos sociales cuestionan los límites de la política institucional” en Partidos Políticos y Nuevos Movimientos Sociales, Madrid, Ed. Sistema, 1996

² Este concepto se refiere a una serie de características que se han querido imponer a los países no occidentales por los occidentales encabezados por los Estados Unidos, tales características son: el legado clásico (Occidente recibió la filosofía y racionalismo griego, el derecho romano, el latín y el cristianismo), el catolicismo y el protestantismo, las lenguas europeas, la separación de la autoridad espiritual y temporal, el imperio de la ley, el pluralismo social, los cuerpos representativos y el individualismo. Huntington, El Choque. pp.79-83.

³ El concepto es de Ronald Dore, citado por S P Huntington, y se refiere a que una primera generación fue educada en Occidente bajo una lengua occidental, mientras que la segunda generación es educada por la primera pero en su lengua, alejándolos de la lengua colonial y en su país. véase Huntington pp 110

Como podemos ver, el hecho de que la globalización se encuentre ahí desgarradora como ha sido, por lo menos para algunos, hay alternativas que ya están ocurriendo para poder mejorar las condiciones de los Estados menos favorecidos por la misma, pero aún así esos futuros líderes de los que se habla tienen el deber de ser ingeniosos y capaces de que la globalización sea una opción mayor de desarrollo, no de desventaja y conflicto entre países sino entre bloques, regiones o civilizaciones, lo cual trae implícito el hecho de que los conflictos pueden ser mayores en número, magnitud, cantidades de actores y factores, siendo peor con el aumento del daño por grupos y generaciones.

La oportunidad de la globalización no reside en los beneficios económicos sino en la opción de ser generadores de soluciones creativas, ingeniosas y factibles a favor de la humanidad.

2- Medio ambiente y Seguridad Nacional.

Ya en el primer apartado de este capítulo establecimos el contexto, entonces aquí veremos qué tanto el contexto internacional como el local o estatal tienen que ver con la seguridad nacional, una vez que acordamos que es esto de la ecología y el medio ambiente.

Comencemos por decir que vivimos “la crisis del ambiente en tanto que deterioro de las condiciones materiales (físicas y biológicas) del planeta y por ende de la sociedad y de los seres, es un fenómeno global que llegará a afectar a todos los miembros del actual conglomerado humano” (Toledo, 1997, pp. 20).

Si lo anterior es cierto debemos reconocer que esas condiciones afectan a escala planetaria.

Si planteamos que el orden mundial se está configurando entre bloques comerciales, pero principalmente en civilizaciones encontramos que esa crisis ecológica es una “crisis de civilización (que) se nutre del hecho de que por debajo de las diferencias de sus sistemas sociales subyace un conjunto de similitudes megaestructurales en el reticulado de las sociedades industriales contemporáneas, una suerte de ‘modelo supremo’ el cual todas las naciones en ‘vías de desarrollo’ son forzadas a imitar a

través de un sinfín de mecanismos de lo que podríamos llamar una inercia global” (Toledo, 1997, pp. 27).

Lo que nos lleva a pensar en una serie de posibles y ya existentes conflictos que aumentan considerablemente por el acceso y administración de recursos naturales no renovables (agua, aire, petróleo, etc.) que ponen en riesgo, además de constante inestabilidad el orden y estabilidad internacional, debido a que por lo general si los conflictos no se resuelven vía legal o sanciones de tipo económico se recurre a la violencia armada, es ahí cuando entra la noción de seguridad nacional.

La seguridad nacional se refiere principalmente a un ámbito de tipo local o estatal que se proyecta también al exterior y es cuando aparece también el concepto de seguridad internacional⁴.

Pero la seguridad nacional también tiene un referente instrumental y operativo, a medio y fines, “El concepto de seguridad nacional debe considerar el bienestar de la sociedad, las amenazas y respuestas militares.” “El concepto alude a la actividad militar para resolver problemas” (Sharp, 1990, pp. 91).

Pero la definición de este concepto ha sido ampliada en función de los acontecimientos internacionales “para incluir la defensa de recursos y mercados estratégicos, y de los valores políticos y sociales de una nación.” “...se relaciona el concepto de seguridad con la destrucción potencial de los sistemas vitales básicos de tierra, océano y atmósfera; con los conflictos por recursos limitados o aquellos que comparten dos países; y con la vinculación entre conciencia ecológica y movimientos políticos populares” (Liverman, 1990, pp. 233-234).

Una pregunta que seguramente ya apareció en los lectores es ¿en México hay problemas de seguridad nacional por cuestiones ambientales? La respuesta es sí.

Debemos considerar los cambios de clima, la erosión del suelo, pérdidas de cultivos por inundaciones o sequías, el uso de químicos en los cultivos, estos dos últimos alertan sobre el riesgo de la capacidad de abastecimiento y alimentación de los mexicanos, el tráfico o comercio de desperdicios tóxicos (recordemos que en el año de 1998 hubo una gran discusión sobre el establecimiento de un tiradero de desechos tóxicos en

⁴ “La seguridad nacional nace con el Estado y se desarrolla con él en un proceso que va involucrado gradualmente a todos sus sectores o esferas mientras, al mismo tiempo y en interacción constante, se proyecta al exterior siguiendo el mismo patrón. Siendo una función del poder, la seguridad nacional tendrá orientaciones que éste le imprima con base en su constitución y significado.” , “Seguridad Nacional” en Hernández-Vela Salgado, Edmundo . Diccionario de Política Internacional, México, Porrúa, 1996, pp 505-506

el norte del país en la región de Sierra Blanca, que puso a trabajar a las autoridades ambientales, del sector energético y al cuerpo diplomático en una política exterior compleja con los Estados Unidos).

Por poner un ejemplo, tenemos que considerar que si la capacidad de generar alimentos sanos, en tanto parte de la calidad de vida, sí se reducen esos bienes tenderán a ser cada vez más escasos pudiendo llevar a una situación de pánico entre la sociedad, por consiguiente al enfrentamiento y a la violencia generalizada, es ahí donde pueden entrar las fuerzas de seguridad nacional, sean militares y de inteligencia, incluyendo acciones y autoridades civiles.

Es peor cuando, como en el caso Sierra Blanca, hay intereses confrontados de dos naciones una de las cuales es una potencia mundial, ya que el conflicto trasciende al ámbito internacional y se desestabiliza el orden internacional.

3- Medio ambiente y desarrollo sustentable.

Aquí nuevamente enfrentamos los problemas conceptuales pero podría decir que hay un mayor consenso que todavía no acaba de definirse pero la línea general es que el desarrollo sustentable combina la idea de una economía altamente productiva responsable del cuidado del medio ambiente y del entorno natural en que se desarrolla la vida económica (Carabias y Cordera, 1994).

Aquí encontramos que la economía como actividad y el mercado como su gran institución enfrentan responsabilidades no consideradas como básicas para la vida humana, antes la preocupación fue ver como lograr mayores inversiones y ganancias en términos monetarios, minimizando costos, lo cierto es que el primer interés se mantiene pero los costos ya no se miden en términos estrictamente económicos, esos son la última consecuencia ya que el proceso por el cual se generan bienes y servicios deben cuidar la calidad de vida y del medio ambiente.

Más aún si consideramos que “el respeto de un medio ambiente aceptable no puede suponer el sacrificio ni de mínimos de bienestar ni de un indispensable crecimiento económico” (Carabias y Cordera, 1994, pp. 12).

Una demanda al mercado y sus industrias es que si las inversiones van a generar ganancias y empleos esa inversión debe estar canalizada a que la tecnología sea de punta pero no nada más para producir en serie sino para no producir daños al medio ambiente, entonces la seguridad en el trabajo ya no es solamente a favor de los empleados sino a favor del consumidor de los bienes y servicios lo cual va implícito para los trabajadores, su trabajo tendrá que tener como característica que su salud esté mejor protegida ya no sólo de accidentes sino que los instrumentos de trabajo y los materiales y sustancias se traten de diferente manera para no provocar daños a los trabajadores.

Un problema que se debe considera es que la economía de mercado actúa en una condición sumamente difícil, siendo su costo principal y creciente la pobreza generalizada, lo que quiere decir esto es que si la pobreza va en ascenso hay un sector de la población que consume y desperdicia más de la cuenta, en consecuencia está afectando el futuro de otros, lo que nos lleva a pensar en que el consumo de ese sector debe ser racionado ya que "El contenido esencial del DS (desarrollo sustentable) se refiere a un proceso que permita la superación de la pobreza actual de tal forma que en el futuro sigan existiendo las condiciones naturales requeridas para mantener una calidad de vida adecuada para la población" (Carabias y Cordera, 1994, pp. 41).

Pero el reto no sólo es hacer eficiente la economía a favor del medio ambiente con acciones preventivas, sino la recuperación y conservación de lo ya dañado para lo cual "El DS supone cambios principalmente en los sistemas de producción y consumo, en las tecnologías dominantes, en la regulación y la normatividad, en la organización institucional y en la percepción cultural de la sociedad" (Carabias y Cordera, 1994, pp. 43).

El mercado tiene, entre otros, tres grandes retos: generar una riqueza mayor, y bienes y servicios con alta calidad, pero paralelamente conservar el medio ambiente.

El Estado tiene la obligación de recaudar y distribuir esa riqueza para disminuir la pobreza, generar bienes y servicios con igual o mayor calidad que los que produce el mercado.

La sociedad tiene el deber cívico y público de cuidar el ambiente comenzando con sus actitudes y aptitudes individuales y colectivas, mientras que como consumidores deberán racionar su consumo jerarquizando sus preferencias para que no de cabida al desperdicio.

Existe una propuesta donde la generación de medios para tratar el ambiente en relación directa con los procesos productivos es conocida como **ecotecnología** (Leff, 1997, pp. 50) y se refiere a la productividad generada vinculando la productividad de los recursos naturales en su sentido ecológico, incluye la productividad tecnológica para la transformación, y una organización de las comunidades para que sean productivas, esta última llamada productividad social, por lo tanto aquí notamos la corresponsabilidad para generar productividad pero cuidando el medio ambiente con la participación social que refleja su compromiso y vigilancia del entorno natural.

Entonces toca a las autoridades, como a los industriales y ciudadanos, cuidar ese bien público llamado medio ambiente.

4- El medio ambiente como bien público.

El medio ambiente es un bien público en tanto todos tenemos acceso irrestricto al mismo, o sea, nadie puede ser excluido del mismo, y el hecho de "consumir" más del mismo no afecta a nadie.

No es un bien público en función de que lo suministra el gobierno, lo que hace el gobierno es regular y resarcir el daño, asignar los costos por esta falta, dicho bien lo otorga la naturaleza misma, siendo sus características y componentes básicos elementos sustantivos para poder vivir.

El medio ambiente en tanto que incluye el agua, el aire, la vida silvestre, la flora, la fauna, etc. corresponde cuidarlo a todos y cada uno de los habitantes del planeta sin importar el contacto mayor o menor que se tenga con alguno de estos componentes.

El bien público, medio ambiente, será regulado y protegido por el gobierno favor de la humanidad, no de la sociedad mexicana.

Si hablamos de que pudiera excluirse a alguien del bien no hablamos de que deje de consumir agua o aire sino de excluirlo de su explotación y daño, lo que quiero decir es que se comienza, por parte de la sociedad y la autoridad ambiental, a determinar o sancionar el comportamiento de los individuos, grupos o industrias que dañan el medio ambiente.

Hasta hace unos años se mantenía la idea de que los derechos de propiedad, sus condiciones y efectos legales se mantenían como si no cambiaran las condiciones en el tiempo y en el espacio sobre todo en función de la seguridad que brindan los derechos de propiedad (Rose, 1997, pp. 50).

Lo que vale la pena resaltar aquí es que antes sólo se consideraba el mantenimiento y conservación de la vida misma, pudiendo ser por la preservación y mantenimiento de la especie, pero ahora el matiz va en función de la calidad de vida (mejores servicios de salud, mejor abasto alimenticio, espacios de habitación acorde a las necesidades) la cual es establecida por las preferencias y demandas de la sociedad, ya no sólo en función de los ingresos percibidos para acceder a ciertos medios que hagan la vida más fácil y digna para el ser humano, sino en el mantenimiento de este entorno llamado medio ambiente que es parte de la calidad de vida que se requiere para vivir más sanamente (en términos de salud pública), entonces la vida pasa a ser el bien máspreciado del ser humano y el cuidar el medio ambiente es parte de lo mismo no como cuidar el fin último sino un fin intermedio o como medio para lograr ese fin último.⁵

Continuando con lo relacionado al acceso irrestricto al medio ambiente, lo que se restringe es su daño por el deterioro que implica, ya que hablamos de que el medio ambiente al ser un bien, antes de que la población creciera a lo largo de los años y fuera perjudicando el ambiente, tenemos que un medio ambiente más sano y puro es un bien escaso, casi en extinción.

Si ya antes mencionamos que los derechos de propiedad sirven para determinar la posesión y explotación de un bien por medio de un contrato recordemos que hay contratos informales (por la tradición y la costumbre), lo importante es que el tipo de bien sobre los que existen derechos de propiedad tiene una connotación distinta. Los derechos de propiedad sobre bienes públicos son conocidos como *derechos públicos* (Rose, 1997, pp. 50) los cuales son más difíciles de tratar, como en el caso del medio ambiente, por su escala y complejidad requieren de una administración más compleja pero más profesional, de ahí que se canalicen las acciones a la administración pública, mientras que los derechos de propiedad privados tienen la característica de mantener un control sobre esos bienes.

⁵ Para una revisión sobre la llamada cadena medios-fines en la administración para lograr los objetivos de una organización puede leerse a Herbert Simon, *El comportamiento administrativo*, Madrid, Aguilar, 1988

Tal es el caso con los componentes del medio ambiente, como puede ser el aire, la dificultad recae en como determinar los derechos de propiedad privada en tanto los recursos ambientales no pueden ser valorados y valuados en aspectos económicos, menos aún en como dividirlos y repartirlos (Elster, 1998, pp. 35-36) si partimos de que el bien público medio ambiente es indivisible, por eso parece ser más fácil que sean manejados por la propiedad pública o común (Rose, 1997, pp. 51).

Siendo claro que el derecho de propiedad sobre el medio ambiente es tácito y no escrito ni legal, lo que se legaliza y regula es el comportamiento de los individuos y el uso de ese bien, entonces el acceso abierto al mismo tiene límites a favor de la comunidad en general independientemente de que no contribuya al cuidado del mismo, entonces aparece el problema del **free rider**, porque si uno o unos miembros de la sociedad se encargan de afectar el medio ambiente eso no impide que puedan hacer uso del mismo, o sea, no pagan ni asumen los costos.

En cuanto a esas restricciones, podemos citar un causante del daño, el aumento poblacional condicionan drásticamente que el beneficio sea común en función del daño que se ocasione, provocará la disminución de la calidad del mismo dando lugar a que se haga un problema (Rose, 1997, pp. 51), llevando a que el bien que en determinado momento fue más sano y cualitativamente mejor sea más escaso.

Las políticas que tratan de moderar el aumento de la población se han enfocado principalmente a señalar que los recursos de todo tipo cada vez son más escasos y de ahí que su valor cada vez aumente considerablemente llevando a que más gente no pueda acceder a los mismos, pero no dan una solución o propuesta en tanto ese aumento.

Una propuesta que parece no tan descabellada pero que no considera muchos de los problemas que puede traer el intentarla o confiarse de ella es la que hace Jesús Huerta de Soto en el prólogo a un libro de F. A. Hayek llamado *La Fatal Arrogancia*, en esta cuestión del aumento poblacional.

La propuesta es tranquilizarse, no preocuparse de que aumente la población mundial y los problemas que pueda generar la misma ya que los individuos al ser generadores y transmisores de información, libres y

propositivos contarán con la capacidad para encontrar las soluciones a los males que surjan en su camino⁶

Pero la verdad es que no es tan fácil por las características que tiene cada individuo, agregando que el hombre es un depredador que busca satisfactores, por eso tenemos que para muchos empresarios o industriales lo que les preocupa y afecta de la regulación que pesa sobre su actividad tiene que ver con el decrecimiento del valor de la tierra, sus utilidades, el aumento en los costos de producción, etc. de ahí que busquen una compensación como puede ser una disminución al gravamen sobre sus activos o sobre su actividad, por ejemplo, o que el impuesto ya contenga el recurso o medio para resarcir el daño (Rose, 1997, pp. 52).

Si la ley se encarga de proteger tanto los derechos de propiedad públicos como privados habrá que detectar la *tensión*⁷ que genera la toma de decisiones, el observar la línea entre derechos de propiedad públicos y privados es más clara cuando se determina quien y cómo originó la demanda o manifestó su reclamo (Rose, 1997, pp. 53) para poder detectar que intereses son los afectados, cual es el fin ulterior y relevante para conocer que tipo de bien y su uso es afectado verdaderamente, lo cual significa detectar si los actores están buscando proteger los bienes estrictamente privados o los públicos también, que en el caso del medio ambiente tiene que ser proteger ambos, sobre todo con una visión de futuro a favor de la vida y salud mundial.

Si consideramos que la contaminación en cualquiera de sus formas daña el medio ambiente tenemos que observar que se afecta el bien público mismo, entonces las acciones civiles y gubernamentales tienen que ser preventivas, no sólo resolutivas, pero si la contaminación sigue en aumento tan rápido ya no sólo será el daño al bien público sino que se

⁶ Huerta de Soto, Jesús "Prólogo" en F.A. Hayek, La Fatal Arrogancia, pp 14-15 Lo que no considera el autor es que el individuo, la mayoría de las veces, es egoísta y que sus posibles propuestas puede que las valore y cotice más de lo que valen realmente, a parte tenemos la presencia del free rider, que contará con el supuesto de que hay muchos individuos más que generarán las soluciones además de que el se beneficiará de las mismas; otro considerando es el hecho de que la capacidad intelectual del hombre no es igual en todos, y que no todos los individuos son creativos pero si pueden ser mejores operadores, entonces cada vez más se va reduciendo el número de posibles sujetos que ofrezcan soluciones.

⁷ El papel que juega la tensión en los sistemas políticos es de dos tipos uno puede ser como indicador de que las demandas no fueron atendidas, sea por desinterés o porque no fueron canalizadas a la instancia correspondiente, y por consiguiente no se generaron resultados a las mismas, o porque la tensión la generan los líderes o autoridades que se encargan de guiar el sistema político con el objetivo de reproducir o perpetuar el poder, esta última en el caso del medio ambiente es altamente peligrosa porque está de por medio la vida de los ciudadanos que el gobierno tiene el deber de cuidar y garantizar. Para entender qué es y como funciona un sistema político y en concreto el papel de la tensión véase Easton, David Esquema para el análisis político, Buenos Aires, Amorrortu, 1996, especialmente capítulos 4 y 5.

estará gestando velozmente un mal público, donde las acciones del gobierno y de la sociedad a parte de preventivas tendrán que ser resolutivas, a la vez de que el determinar los costos será más complejo.

Si consideramos que la racionalidad económica dice que los individuos al jerarquizar sus necesidades siempre “preferirán más a menos”, es parcialmente cierto, porque se preferirá más a menos cuando se trate de un bien y no de un mal.

De ello podemos decir que las múltiples actividades económicas y de los hombres que las idean e implementan tiene un análisis incompleto, además de poco racional, administrativamente hablando, en tanto parece que no se consideran sujetos de ser afectados por la contaminación y deterioro del medio ambiente, lo cual nos dice que miden sus utilidades y costos en términos estrictamente económicos.

Si las autoridades encargadas de cuidar y proteger el medio ambiente en México (Semarnap) y los industriales toman decisiones, deben considerar que las mismas son de tipo colectivo, pero no en el número de gente en que participa en la elaboración y elección de las mismas sino en el número al que impactan⁸, entonces es colectiva principalmente sobre el público que se decide (el destinatario, la sociedad, o un grupo en particular), no tanto sobre el decisor.

Podemos concluir que el bien (medio ambiente) es público puro en tanto no tiene sustituto y no es excluyente, pero si es utilizable (Elster, 1998, pp.70), su derecho de propiedad está plasmado informalmente ya que la vigilancia es social y gubernamental, pero la autoridad estará presente para sancionar, pero siempre ese derecho tendrá la característica de que tiene la labor de regular, cuidar y proteger, imprimiendo un alto sentido de la responsabilidad pública a favor del medio ambiente como parte del mismo en beneficio de la especie humana.

La responsabilidad es pública por quienes afectan el medio ambiente, por quienes toman las decisiones, por todos los afectados, por quienes lo protegen, por la generaciones venideras, lo cual nos lleva a una conceptualización teórico-analítica de la teoría económica⁹.

⁸ “Nadie ha dicho que una decisión colectivizada no pueda ser tomada por una sola persona. Pero si tal persona “decide por todos”, o sea si decisión resulta vinculante respecto a toda la colectividad a la que está dirigida, se trata igualmente de una decisión colectivizada” Roberto D’Alimante “Teoría de las decisiones colectivas” en Norberto Bobbio y Nicola Matteucci, Diccionario de Política, México. Siglo XXI, 1992, tomo I, pp. 423-426

⁹ Las generaciones traslapadas se refiere a que una vez que hay más de una generación de la especie humana será la siguiente la que asuma los costos por un lapso de tiempo mientras llega la otra generación para asumirlos y así sucesivamente hasta el infinito

Es cierto también que no se paga por el agua, aire, etc. como bienes como tales ya que la naturaleza los otorga, pero en el caso del agua se paga como servicio por ejemplo su distribución la cual tendrá que contar con calidad, suficiencia y oportunidad para que sea equitativa su distribución.

El medio ambiente como bien público no sólo se paga cuando se le hace algún daño, sino también debemos contar con una cultura del cuidado de nuestro bien, el hecho de racionalizar nuestro consumo, pagamos con el deterioro del entorno en que vivimos, de nuestra salud.

Una posible forma de hacer comprender a un mayor segmento de la sociedad sería el difundir el hecho de que entendamos como un bien particular nuestra salud, buscando su cuidado para atender el bien público (medio ambiente), siendo la salud un fin y un bien pero también un medio para atender ese bien en cuanto que mantener el entorno natural no ayudará por sí sólo a mantener el bien privado que es nuestra salud.

Lo que hay que cuidar es la forma en que se publicitará (en el sentido de la mercadotecnia) el cómo cuidar el medio ambiente con la propuesta hecha ya que se puede caer en una forma de control y represión social creando un terror, que si bien es posible y latente todavía puede controlarse, para que la sociedad mexicana y la del mundo no caiga en un paradigma de inacción o en formas de manifestación que lleven al conflicto entre la sociedad misma o entre ella y las autoridades.

La ventaja que puede traer lo anterior es una naciente conciencia colectiva una participación privada o particular que ya en conjunto traiga como consecuencia una forma de acción colectiva partiendo de la protección de los bienes, que es inherente a los seres humanos por el esfuerzo que implica para los humanos conseguirlos y conservarlos.

Ya mencionamos que hay una necesidad de cuidar el bien ambiente y de quien se encarga de cuidarlo en México a través de una diversidad de instituciones, lo cierto es que si no lo hacemos verdaderamente nos enfrentaremos no sólo al efecto negativo del deterioro ambiental en nuestra salud y los ecosistemas sino que además enfrentaremos una serie de conflictos, seguramente bélicos, por el daño y escasez de una infinidad de recursos naturales que se encuentran en el medio ambiente.

Por ello es indispensable la discusión de una serie de actores, gubernamentales, sociales, no gubernamentales, académicos y

especializados para entender el medio ambiente como un bien público, que si se continua deteriorando a tasas crecientes seguramente tendremos que aprender a vivir con un mal público, si es un bien o un mal no importa por que en cualquiera de los dos casos encontramos que es indivisible y carente de sustituto, por lo tanto hay que convocar a los actores y revisar la organización y funcionalidad de la organización que se encarga de ello, la Semarnap.

5-Resumen

Como hemos visto la reconfiguración del orden mundial a nivel internacional implica un replanteamiento de las estructuras institucionales de los Estados y sus gobiernos, ahora más allá de la idea de Estado encontramos la de civilización identificada y caracterizada por una cuestión cultural e institucional, fundamentalmente la primera.

Dentro de los cambios vemos que los daños al medio ambiente y la escasez de recursos naturales pueden llevar a desarrollar la beligerancia y violencia armada para dirimir los conflictos, dejando de lado y en crisis la política como medio de solución, lo cual nos ofrece un reto difícil de enfrentar en futuros no muy lejanos, el de surgimiento de conflictos locales por cuestiones ambientales y permitiendo que la seguridad nacional deje de verse como un asunto estrictamente militar fuera de las fronteras de los Estados, para verla dentro de los mismos, a la par de empatar la seguridad internacional que si es fuera de las fronteras o el rompimiento de las mismas por medio de la violencia armada.

También hemos conocido que para desarrollar las economías más que creatividad para evitar daños al entorno natural, hemos de buscar, desafortunadamente, como explotarlo y hacerlo resistir, con fines ya no sólo de bienestar sino de lucro, dirigiéndonos limitadamente a hacer análisis estrictamente de costos económicos y no de bienes naturales y públicos.

El medio ambiente es un bien público en tanto que lo brinda la naturaleza, es indivisible y no se le puede excluir a nadie de su acceso y consumo, pero si de su daño, además de carecer de sustitutos, el gobierno debe

hacer vigente y aplicable la ley por delitos ambientales en perjuicio del bien medio ambiente.

6-Bibliografía

Acevedo López, Ma. Guadalupe. (1998) "Nuevos procesos de decisión y estructuras de poder en la era de la globalización" en Rosa Ma. Piñón Antillón. La regionalización del mundo: la Unión Europea y América Latina. México, FCPyS- UNAM- Delegación de la Comisión Europea en México.

Carabias, Julia y Rolando Cordera. (1994) "Desarrollo, desigualdad y medio ambiente" en Desarrollo, desigualdad y Medio Ambiente, México, Cal y Arena.

Dahl, Robert A. (1992) La Democracia y sus críticos, Barcelona, Paidós.

Hernández-Vela Salgado, Edmundo. (1996) "Seguridad Nacional" en Diccionario de Política Internacional. México, Porrúa.

Huntington, Samuel P. (1997) El Choque de civilizaciones, Barcelona, Paidós.

Offe, Claus. (1996) "Los nuevos movimientos sociales cuestionan los límites de la política institucional" en Partidos políticos y nuevos movimientos sociales, Madrid, Sistema.

Leff, Enrique. (1997) "Cultura democrática, gestión ambiental y desarrollo sostenido en América Latina" en Gustavo López Castro (Coord.) Sociedad y medio ambiente en México. México, El Colegio de Michoacán.

Liverman, Diana M. "Seguridad y medio ambiente en México" en Aguayo Quezada, Sergio. Op. Cit.

López Castro, Gustavo (Coord.). (1997) Sociedad y medio ambiente en México. México, El Colegio de Michoacán.

Pascual Moncayo, Pablo y José Woldenberg (Coord.) (1994) Desarrollo, desigualdad y medio ambiente. México, Cal y Arena.

Piñon Antillón, Rosa Ma. (Coord). (1998) La regionalización del mundo: la Unión Europea y América Latina. México, FCPyS- UNAM- Delegación de la Comisión Europea en México.

Rose, Carol M. (1997) "Property rights and responsibilities" en Daniel C. Esty y Marian R Chertow. Thinking ecologically. The next generation of enviromental policy. New Haven and London, Yale University Press.

Sharp, Gene. "En torno a la definición de seguridad nacional" en Aguayo Quezada, Sergio. Op. Cit.

Toledo, Víctor M. "Modernidad y ecología. La nueva crisis planetaria" en Gustavo López Castro (Coord.) Op. Cit.

V- Algunos grupos de poder y administración pública

*Los grupos más importantes incorporados formal e informalmente a la estructura corporativista son los militares, la iglesia católica, los empresarios, los trabajadores organizados y los intelectuales"
Roderic Ai Camp, La Política en México

Hay políticos, funcionarios designados, académicos o ciudadanos que dicen que la política no debe tener nada que ver con la administración pública para permitir dar lugar a mejores resultados, lo cierto es que eso es inevitable por cuestiones formales e institucionales, como puedan ser las elecciones o por la ideología que identifica a una organización política como los partidos.

Pero también por una distinción muy mexicana que es la de los tecnócratas y los políticos o llamados también "viejo grupo en el poder". Veamos a que nos referimos.

1- Política y administración. El fin del dilema tecnócratas vs. políticos.

Un problema que se ha hecho característico en la política y administración pública mexicana es el hecho de la existencia y arribo de la "tecnocracia" a los altos puestos del gobierno.

Se ha entendido única y erróneamente a la tecnocracia como los hombres que tienen como formación académica y profesional la de economistas educados en universidades extranjeras, principalmente norteamericanas y anulando la existencia de la administración como una forma de organización de los recursos, su uso y destino para generar resultados positivos de acuerdo a una planeación racional a favor de la población que los demanda y requiere.

Siendo el concepto de tecnocracia otro, si separamos los componentes de la palabra de acuerdo a su etimología tenemos que *tecnos* se refiere a la técnica o herramientas e instrumentos y la forma en que se hacen las

cosas, mientras que *kratos* significa poder, entonces tecnocracia significa nominalmente “el poder de la técnica” (Fisichella, 1992, 1551-1555).

Si hacemos caso a esa definición estrictamente nominal encontramos entonces que tecnócrata es todo aquel que conozca y aplique la técnica a sus intereses y tareas, entonces es tecnócrata el ingeniero, el químico, el matemático, y no sólo los economistas o los administradores que ahora ya los toman más en consideración pero para atacarlos por lo mismo.

El concepto de tecnocracia tiene un alto contenido administrativo que posteriormente se complementó y enfocó a lo económico, en el sentido administrativo encontramos que proviene del vocablo anglosajón de “manager”, o sea, administrador o gerente que se dio con el la llegada de la era industrial marcada principalmente por la Revolución Industrial que dio a conocer el avance de la ciencia y la tecnología aplicados a formas y medios de hacer las cosas (Fisichella, 1992, pp. 1552).

Pero para las cuestiones que nos atañen resulta que en los puertos comerciales y centros de almacenaje de productos se requirió de una serie de personas que ya no viajaran y permanecieran en tierra para contabilizar y organizar las tareas de tipo mercantil, de mantener comunicación con el personal que trabajaba en los embarques y desembarques de productos, de conocer los precios, el mantener conocimiento de las cuestiones monetarias y financieras que fue parte de esta revolución.

Es entonces con la sociedad industrial y el perfeccionamiento de las formas de producción, los intercambios comerciales y mercantiles que aparece el administrador.

Pero tenemos que a lo largo del tiempo se requirió con el crecimiento social, los soportes políticos y sociales de una estructura política y administrativa que organizara la vida de los estados contemporáneos.

De ahí que la noción de administrador ya no fuera estrictamente de recursos físicos, sino de la administración misma del poder político.

Es aquí cuando encontramos que en el marco de la democracia política que es representativa se requiere de gente capacitada para resolver los problemas y necesidades de la sociedad desde el poder político que cuenta con la administración pública, pero recordemos que no la debe subordinar, haciéndose primordial una serie de seres humanos que sean expertos, pero resulta que el experto en política no es tal sino un profesional de la misma en tanto conoce el juego y arte de la política

(Sartori, 1991, pp. 524-527), entonces el tecnócrata es un experto no en lo específico y especial sino en lo general (Fisichella, 1991, pp. 1552).

Mientras que el político se ha asociado a la noción del hombre que dirige y ordena desde el Estado a favor de sus gobernados usando el derecho exclusivo del uso legítimo de la fuerza, para proteger al interior y del exterior a la sociedad, ese hombre se valdrá de la fuerza, la ideología, la demagogia y la cooptación para gobernar cuando el control, que intenta establecer, se debilita o ya no surte los efectos que esperaba, su esencia consisten en hacer que otros hagan lo que el quiere con los medios de que disponga, entonces hacer política es el arte de ejercer el poder si que sea despótico y que no deje de atender o rebase los límites que la sociedad establece, los cuales son plasmados en la ley suprema que es la Constitución (Weber, 1991, pp. 81-179).

La esencia del político, dice Weber, es que sirve a la política, no se sirve de la misma para sus intereses personales y particulares.

La política como vocación implica esa noción de servicio a favor de la sociedad en tanto que le delego la responsabilidad de guiar sus destinos para que sean más ciertos, claros y benéficos, siendo el sustento de la actividad política la ética (Weber, 1991, pp.81-179).

El político no debe caer en la tentación de querer explotar en su favor los medios y recursos que el poder político tiene y utiliza, ya que entonces se cae en corrupción y fraude a la sociedad que lo colocó en la posición de dirigente o mandatario.

Partiendo del supuesto de que esa persona y sus colaboradores son los más capaces, adecuados para ejercer, administrar el poder y los recursos de sus mandantes, esto nos lleva al concepto de "élite" que se caracteriza por la capacidad y la responsabilidad, que viene a ser la minoría conformada por un representante y gobernante electo y sus colaboradores más inmediatos, en la democracia representativa, para que el destino de un país sea mejor (Sartori, 1997, pp. 96-103).

Pero tanto el político como el tecnócrata comparten una característica que va a determinar su comportamiento y sus acciones, esa característica es la de la **competencia**, que viene a darse en dos sentidos principalmente: el de ser competitivo en cuanto a los resultados que se generan partiendo de un uso racional (eficiente y calculado) de los recursos y de un diseño lógico y planeado de las acciones y decisiones que se toman (Fisichella,

1991, pp. 1554-1555), mientras que el otro absorbe al anterior en tanto habrá que competir por llegar al poder político vía las elecciones a través de partidos políticos principalmente, en una democracia, para lo cual habrá que probar a la sociedad de que se es el mejor (Sartori, 1997, pp. 103-104).

Hasta ahora hemos descrito lo que teórica e idealmente son o deberían ser los políticos y los tecnócratas, lo cierto es que en nuestro país la realidad es otra.

Entendemos por tecnócratas la connotación errónea de que son los economistas los tecnócratas únicamente, caracterizados por abrir la economía al exterior y hacerla una economía de mercado que en consecuencia debe ser altamente competitiva e incorporarla al mercado mundial (Meyer, 1995, pp. 104) pero esa ha sido la forma de identificar a los tecnócratas mexicanos a favor de la tendencia mundial llamada globalización en su significado limitado, que ya vimos en este trabajo, pero hay quien no ve la diferencia sustancial entre el político y el tecnócrata mexicano, porque en esencia su interés y objetivo sigue siendo el mismo: conquistar el poder político (la presidencia), la diferencia entre unos y otros radica en que los políticos de ahora tienen un posgrado en economía, principalmente, de una universidad¹ norteamericana.

Lo anterior se convierte en una manera de adquirir legitimidad por el hecho de supuestamente saber hacer las cosas con mejores elementos y análisis que los demás que son parte de la élite política mexicana, lo que quiere decir que "En un medio donde las elecciones no confieren legitimidad, una forma de intentar adquirirla es obtener un título de alguna universidad con prestigio internacional".²

Lo arriba señalado viene del hecho de que los políticos tradicionales en México fueron desplazados por los tecnócratas, los cuales en realidad tiene la connotación de ser especialistas en su campo incluyendo el manejo técnico, siendo su blanco de crítica de los primeros, que los segundos carecen de experiencia política, en el mal sentido como lo vimos con Weber, que no contaban con una carrera partidista, que no compartían

¹ Según Camp, uno de los criterios para poder ir distinguiendo la conformación de una "camarilla" es el haber estudiado en la Universidad (UNAM) y el poder ir estableciendo vínculos con sus mentores académicos que seguramente son o serán parte de una camarilla, además de ir a una universidad extranjera, principalmente estadounidense a obtener un posgrado, llegado al grado de doctores Roderic Al Camp, La política en México, México, Siglo XXI, 1995, pp. 130

² Juan Lindau Los tecnócratas y la élite gobernante mexicana, México, Joaquín Mortz, 1993 Citado por Lorenzo Meyer, Op. Cit., pp.105

la "ideología revolucionaria" del PRI y que se afiliaban a este como forma de legitimar su acción como medio o trampolín para acceder a puestos altos en la administración pública³, que sus intereses personales estaban en el exterior y que sus acciones en el gobierno los proyectaran al exterior para adquirir más legitimidad vía el reconocimiento externo.

Entrando a la parte más analítica y científica encontramos que la labor del economista es muy importante, pero que su racionalidad basada en: el prefiero más a menos, que las utilidades y resultados se miden estrictamente por el dinero que se genera y gana, no puede ser la norma a seguir, sin embargo gran parte de su racionalidad y supuestos pueden servir a la labor gubernamental, como puede ser el mejorar la forma en que se financia la dependencia, la forma en que administra y asigna el presupuesto, el maximizar los recursos en tanto obtenerlos.

También tiene que incorporar a su desarrollo profesional la multidisciplinariedad, abandonar la soberbia académica y profesional de que son los únicos que saben determinar prioridades, que comúnmente las establecen en función de la ganancia económica, incorporar el elemento del trabajo conjunto (en equipo) que dará más sugerencias y propuestas pero también corresponsabilidad y conocimiento intercambiable.

Dejar de pensar que los individuos son seres racionales porque prefieren más a menos cuando no saben ni de qué, ubicarse en que los consumidores también son ciudadanos, cosa que comúnmente pasan de lado, y que por ello también se enfrentan al mercado de lo político el cual no cuenta con precios que supuestamente generan la información sobre el bien que se adquiere y consume, haciendo más difícil para el consumidor-ciudadano compatibilizar sus preferencias personales, civiles, políticas, y económicas.

Nadie con lo anterior pretende que los economistas que trabajan en el gobierno abandonen su aspiración por el poder, siempre y cuando no sea la búsqueda del poder por el poder mismo, no va importar la especialidad o que se sea tecnócrata mientras se pueda ser claro frente a la sociedad y dejar de fomentar la imagen de seres inhumanos que tienen los economistas por el hecho de tratar con cifras y datos.

³ Debido a la carente experiencia y carrera partidista, donde no quiere decir ausencia de experiencia política y de negociación, ya que los cargos administrativos a pesar de no caracterizarse por la competencia electoral tienen que negociar fuertemente con los demás grupos de poder sean políticos o empresariales o laborales Camp. Ibid. pp 145.

Los economistas, administradores y políticos dentro del gobierno habrán de aprender a convivir con el objetivo de dar mejores resultados a quienes los colocaron donde están, los ciudadanos-electores, que es el objetivo común en tanto bien público y bien común.

Tendrán que considerarse parte de la sociedad, de un proyecto común y responsable del cual son los operadores, de que las decisiones que tomen e implementen tendrán efectos en todos los ciudadanos aunque en distintos grados, no podrán contar con que siempre su dinero y estatus los mantendrá lejos de los efectos negativos como en el caso de la contaminación, deberán hacer el esfuerzo por convivir para ser más eficientes y responsables de sus actos, eso es lo que se llama responsabilidad pública independientemente de sus intereses particulares, los cuales habrán de intentar hacerlos compatibles con el verdadero objetivo y sujeto de atención que es la sociedad y el Estado.

El interés común y la acción pública estarán por encima de los particulares y personales.

El dejar de enfrentarse, actuar y participar conjuntamente harán que su labor sea más sencilla, que no compleja, en tanto se eliminan obstáculos innecesarios como los conflictos por los protagonismos.

Lo anterior, y el hecho de hablar de los tecnócratas y los políticos viene a colación, con la intención de ejemplificar, porque dentro de la Semarnap existe un economista reconocido tanto académica como profesionalmente en el sector público, él es el Dr. Juan Carlos Belausteguigoitia, Subsecretario de Planeación de esta dependencia, y lo mencionamos porque el proyecto que parece tener la Semarnap, plasmado a lo largo de sus Reglamento Interior (en tanto sus fines, funciones y atribuciones) y del Programa de Medio Ambiente 1995-2000 (con relación a sus metas en diferentes áreas), que dicta precisamente la subsecretaría mencionada parece tener como único medio y fin, el ya tratado anteriormente, desarrollo sustentable.

Si bien el DS es prioritario para cuidar y mejorar el medio ambiente, también tiene que considerar que las líneas de acción y el manejo de los recursos no pueden, ni deben, ni es posible desarrollarlos ni administrarlos en función de la economía nada más, que el DS es sólo una parte del proyecto de conservación del medio ambiente.

Se espera que el Dr. Belausteguigoitia tenga conocimiento de que la economía está al servicio del medio ambiente y la ecología, no a la

inversa, de que su profundo conocimiento debería servir para hacer entender a los empresarios e industriales que la economía en cuanto a la parte que ve de los procesos de producción no puede ni debe generar lo que los economistas llaman externalidades negativas, o sea, contaminación, y no que la economía haga más difícil la labor de la dependencia a la que pertenece.

El fin del dilema entre los tecnócratas y los políticos tendrá fin cuando se deje de lado la visión de que unos mandan y los otros operan, de que unos piensen y los otros actúen, de que la política subordina a la administración o la economía,

Cuando se vea que el interés es público y no particular, cuando se entienda y asuma que la responsabilidad es pública tanto por quienes toman las decisiones como por quienes las viven, cuando se deje de ver a la política y la administración como un botín económico, y se dejen los protagonismos a favor del ego.

Sencillamente cuando cobren consciencia de que la política y la administración del Estado y su gobierno caminan paralelamente, que se complementan, cuando se deje de ideologizar la administración pública de acuerdo a símbolos o proyectos partidistas, que los proyectos son para la sociedad, no para quienes los crearon y operan.

Y cuando se asuman tanto tecnócratas como políticos como sujetos que dan cuentas claras unos a otros para darlas ante la sociedad, lo que quiere decir contar con la ya mencionada responsabilidad pública, la que será directa o indirecta será la relación con los ciudadanos que todos, sean políticos o administradores, por medio de sus instrumentos y medios o labores, la política y la administración siempre cuentan con contacto con la sociedad de diferentes maneras.

Además de que no hay tal confrontación por la carencia de una identificación clara y plena de la ideología de los tecnócratas, lo que nos lleva a pensar en el tecnócrata-político, que a pesar de no haber escalado por el partido tiene experiencia política y es especialista en su tema y campo de acción (Camp, 1995, pp. 145).

2- ¿Enemigos del medio ambiente?

La labor de la secretaría no ha sido fácil, sólo por la mala administración o planeación, sino por que actores del entorno social, político, laboral, económico no lo han permitido, con diferentes acciones, actitudes, demandas e intereses que hacen parecer que son más enemigos a vencer que elementos a incorporar a la acción colectiva.

Pero lo que encontramos es el corporativismo, que es lo que identifica a la relación existente entre los grupos de poder y la estructura gubernamental (Camp, 1995, pp. 148-149) materializada en la administración pública. Aquí veremos los más representativos en casos particulares.

a) Los empresarios.

Todos sabemos que la labor de los industriales y empresarios es vital para la vida de un país tanto porque generan bienes y servicios como por la riqueza económica que generan.

Pero en el marco del DS tenemos que su labor ha dañado al medio ambiente como ya hemos indicado, pero sus intereses y sacrificios que les demanda la sociedad y el gobierno son los que no les parecen adecuados a su tarea ya que la obstaculizan, sin que ellos cuenten que la suya obstaculiza la del gobierno y de la sociedad a la cual pertenecen y sirven.

A lo que ellos se refieren es: que su utilidad es menor o tiene un crecimiento más lento, intentando esquematizarlo tenemos que:

El interés particular (ganancias) es menor que los costos de instalación y operación de una planta productiva menos contaminante en función de los gastos que implica, ya que no lo ven como una inversión a largo plazo, y que les dará más beneficios económicos como también en su salud por ejemplo, lo cierto es que al intentar asumir la carga o costo lo rechazan en función de su poder económico para asignarlo a la sociedad minimizando así el costo que les toca asumir, ya que la distribución de la carga está dada por un mecanismo basado en el poder, en el poder de compra (Elster, 1998, pp. 111), de comprar la tranquilidad que requieren para maximizar ganancias.

Lo que no ven es que el costo social es mayor que el beneficio particular, mientras no vean como parte de sus ganancias (no monetarias) el beneficio de cuidar el medio ambiente como el medio para conservar y mantener una mejor calidad de su salud.

El caso se torna más complejo y agudo cuando encontramos que esos empresarios que no están del todo dispuestos a invertir, por que eso es: una inversión en el medio ambiente, en sus plantas de producción y la calidad de su capacidad instalada, piden que desaparezcan dependencias y que se readministre el gasto del gobierno federal.

Es importante contextualizar esto: el año de 1998 fue de crisis financiera a nivel mundial, recordemos los efectos de la caída de la bolsa de valores brasileña y la rusa, la carencia de capital para prestar financiamiento, la disminución de los precios del petróleo, los ajustes a los presupuestos de los gobiernos, la inestabilidad monetaria.

Ya en el mes de octubre de 1998 el gobierno federal mexicano anunciaba alzas a los impuestos en medicinas y alimentos y ajustes al presupuesto que ya se diseñaba para el año de 1999⁴, pero el día 29 de octubre de 1998 el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios⁵ a través de su líder Eugenio Clariond se pronunció por un adelgazamiento del gobierno federal, lo que proponía era la desaparición de Secretarías de Estado "... que no son necesarias para el buen funcionamiento del país" como la Semarnap entre otras.⁶

Luego el gobierno federal se encargó de instrumentar un plan de austeridad para el gasto correspondiente a 1999 que implicó entre otras cosas: el uso de celulares, vales de gasolina, viáticos, y la reducción de las estructuras administrativas de algunas secretarías entre ellas la Semarnap⁷ principalmente ajustando o compactando las delegaciones federales de las dependencias como le tocó a la Secretaría del Medio Ambiente⁸.

⁴ Véase periódico REFORMA del día 28 de octubre de 1998, pag. 1

⁵ Camp ve a esta y otras organizaciones como cuasigubernamentales, ya que fue el gobierno quien las creó para mantener un mejor control, además que este en especial por representa a los hombre más ricos de todo México tienen una ventaja sus miembros, el que su pertenencia al mismo le de un acceso directo con el presidente de la República o con el secretario del ramo, a pesar de que las decisiones que toman no siempre son compatibles con las del gobierno en materia económica. Camp, *ibid*, pp 158-159.

⁶ Véase periódico REFORMA del día 30 de octubre de 1998, pag 1

⁷ Véase periódico REFORMA del día 17 de febrero de 1999, pag 1

⁸ Véase periódico REFORMA del día 24 de febrero de 1999, pag 1

Si bien el gobierno tenía que ajustar su gasto y hacerlo más eficiente eso no quiere decir que los empresarios tengan que considerar como única opción de adelgazamiento del gobierno desaparecer dependencias para que a ellos no se les aumenten los impuestos al igual que a los consumidores.

Lo que aquí preocupa es que en el caso de la Semarnap se desee que desaparezca porque lo que refleja son dos cosas: que ellos no quieren ser parte de los sacrificios que implica una crisis financiera, los ajustes económicos y financieros no sólo del gobierno sino del sector privado también, en otro sentido la gran inconsciencia de la necesidad de una instancia gubernamental que se encargue de la protección del medio ambiente.

Como mencionamos anteriormente lo que pretenden es que sus costos sean menores y que sus acciones de racionalización no sean tan drásticas mientras su beneficio total no aumente, lo que quiere decir que encuentre incentivos para negociar, o como diría D.C. North "Las organizaciones con fuerza de negociación suficiente usarán la política para alcanzar objetivos cuando el resultado de la maximización en esa dirección excede al resultado de invertir dentro de las limitaciones existentes" (North, 1993, pp. 106).

La inconsciencia de los empresarios mexicanos radica en no querer invertir en el medio ambiente a través de ellos mismos, por que el caso de la contaminación, los daños al medio ambiente les tienen sin cuidado, siempre justificándose en que la sociedad requiere un mejor ejercicio del gasto que viene dado por su impuestos, pero no piensan en la sociedad en cuanto a que sufre daños de otro tipo que no sean los económicos y fiscales.

Entonces los empresarios no son enemigos de la Semarnap en cuanto organización que gasta en una causa justa, legítima y altamente necesaria, sino también de la atención a un problema ya de grandes dimensiones a nivel nacional e internacional, por lo tanto de la sociedad misma porque como veremos más adelante la creación de la dependencia aquí analizada es una medida "eficientista".

b) El sindicato.

Aquí tenemos nuevamente el caso de la mala planeación al crear la Semarnap ya que el sindicato más fuerte es el de los pescadores, y el que más problemas y demandas ha generado.

Cuando surge la dependencia resulta que los distintos sindicatos de las diferentes instancias que se encargaban de los asuntos que ahora competen a la Semarnap se unen pero no se fusionan en uno, entonces encontramos cuatro sindicatos reales y uno formal que es el del personal de la Semarnap como tal.

Lo que llevo a no dismantelar la estructura corporativista del sindicalismo mexicano, en función de los intereses particulares de los sindicalizados y no de la nación y de la organización misma.

La citada dependencia ya vivió una huelga de aproximadamente unas cinco semanas en 1997, caso más que claro de la falta de control sobre los sindicalizados y del poder del sindicato para frenar las labores de la dependencia.

El beneficio particular de los sindicatos es menor que el beneficio de la organización, que desde el punto de vista de los trabajadores su beneficio debe ser mayor que el de la dependencia, lo que introduciendo el costo social total es mayor que aquellos dos juntos.

Una forma de calmar los ánimos e intentos de frenar la actividad de la organización gubernamental ha sido cooptando o dando beneficio a los empleados de la dependencia, tal ha sido el caso en la Dirección General Forestal, a los empleados se les hizo y acondicionó una cafetería en el edificio, lo que implicó una adecuación de la capacidad instalada (edificio) de la secretaría, obviamente implicando un gasto mayor del presupuesto de la secretaría que bien pudo haber servido para otras cosas como comprar el equipo de cómputo del que se carece, y es costoso políticamente hablando porque se pierde control sobre los empleados y su desempeño que debe ser un servicio público, y si a eso le agregamos la apatía de la gente, su irresponsabilidad e impuntualidad, con la cafetería simplemente el problema en el mediano plazo a aumentado, costoso porque el espacio que ocupa la cafetería pudo haber sido destinado para cualquier otra tarea o necesidad vital para el funcionamiento de la dependencia.

No es que se esté en contra del sindicato sino de su forma de actuar, de la inconsciencia que manifiestan tanto por su trabajo y su irresponsabilidad como por el hecho de que si sus acciones van frenando la labor de la organización simplemente no se generan los resultados tan rápido como se desea y planea porque el personal no lo permite dañando a la sociedad y a la organización.

Lo curioso del caso estriba en que si los empleados se manifiestan en contra de las condiciones de trabajo y de sueldo, peleando según ellos por su materia de trabajo que supuestamente les quitan los empleados de confianza, lo hagan no trabajando ya que piden que los empleados de confianza no aumenten en número y espacios o que los despidan.

El sindicalismo mexicano es tan *sui generis* que los empleados de base protegidos por el sindicato por ineficientes e incompetentes que sean conservan su trabajo mientras que los empleados de confianza que se caracterizan por eso, su capacidad y preparación son los que más fácilmente se despiden.

Lo cierto es que los miembros de los sindicatos no sólo se acogen a lo que la ley marca, puede aferrarse a su antigüedad como una estrategia, ya que apelan a una basta experiencia y a que han sido parte fundamental de la organización misma (Elster, 1998, pp. 88-89).

A lo anterior hay que agregar que los sindicatos han solicitado a la Dirección General Forestal que se les den mínimamente diez plazas equivalentes a una jefatura de departamento, siendo la forma de presionar y ponerle costo a su actividad e intento de volver a una huelga.

Cosa que no ha sido resuelta, por fortuna, ya que darle una plaza de ese tipo al personal sindicalizado significan sueldos y prestaciones mayores por una calidad, capacidad, esfuerzo, y preparación menor que es por desgracia lo que identifica al personal de base de cualquier dependencia gubernamental o empresa privada en nuestro país, añadiéndole a eso que simplemente no cuentan ni con la preparación ni confianza para contar con una plaza como esa.

La labor de la secretaría en esos puestos o cargos requiere de personal calificado y capaz, no de sujetos susceptibles de hacer desorden por no cumplir con sus caprichos personales y "políticos" justificados laboralmente y jurídicamente.

Además es importante hacer notar que gracias a la organización sindical y basada en el corporativismo la burocracia es la que más sindicalizados

tiene en la Federación de Sindicatos de trabajadores del Estado (FSTE), lo cual lleva a tener una clientela cautiva que permita generarle un apoyo sustancial al gobierno por medio de la coptación y la coacción (Camp, 1995, pp. 161).

Lo anterior no habla de una carencia de conciencia por la organización a la que se pertenece no a la que se sirve solamente, o sea, los miembros de los sindicatos no se sienten parte de la organización, pero no porque no lo sean sino porque aspiran a un puesto y sueldo mayor con menos adeptos que los demás, tratando de valorar más su trabajo en función de lo que marca la ley pero no son capaces de generar una demanda como la siguiente: que su sindicato o la secretaría se encargue de ofrecer becas para educar más a su personal, que lo capaciten para ascender en su puesto, es crear incentivos.

A la vez, serán filtros para detectar a los verdaderos interesados en mejorar, lo que con el paso del tiempo si se diera el caso de hacer realidad esa sugerencia se estaría creando un incentivo selectivo para irse ganando gente del sindicato, a lo que comúnmente se le conoce como coptación o hacer "esquiroleros" pero a la vez se da un beneficio particular y hasta personal, según sea el caso, a favor de un grupo o individuo, a eso se le identifica teóricamente como la teoría del producto secundario (Olson, 1992, pp. 147-182).

Lo cierto es que como señala Gabriel Zaid en su brillante ensayo titulado Hacen falta empresarios creadores de empresarios, que aquí sintetizo: las empresas y el gobierno mismo se encargan de reproducir la burocracia, la dependencia de ser empleado, por lo tanto estar subordinado, sin que el gasto que se hace en aumentar y mantener la burocracia se canalice para dar créditos blandos y accesibles a los menos favorecidos por la distribución del ingreso, y que son los que menos tienen en términos económico y adquisitivos los que han desarrollado una actividad micro empresarial, pero carente de incentivos que verdaderamente generen riqueza no sólo para el autoconsumo sino para desarrollar una comercialización a pequeña escala.

Entonces una sugerencia es crear incentivos selectivos para controlar al sindicato de acuerdo a los puntos frágiles de los empleados de base. Incorporarlos realmente a la noción de parte integrante y vital de la organización para que su interés personal se adecue al de la organización con lo que el empleado verá su esfuerzo como parte de la organización y

tratará de hacer mejor su trabajo a favor de sí mismo, su empleo y su organización y quizás considere que el mantener la organización es mantenerse a sí mismo y su fuente de trabajo.

Aquí la consciencia que se requiere a parte de la del medio ambiente, que podríamos dejar temporalmente en segundo plano en este caso en especial, es la de la organización como forma de vida que da beneficios y satisfacciones distintas a las estrictamente económicas, es darle incentivos a los empleados de la organización reconociendo los altos mandos y medios que el trabajo de aquellos es vital para trabajar en mejores condiciones, como vimos anteriormente con H. Simon.

c) Los apoyos: la sana competencia del pluralismo democrático y los gobiernos abiertos.

En la democracia como forma de gobierno encontramos que la competencia es la norma y que el poder se distribuye en distintas instancias e instituciones políticas, sociales y administrativas.

Pero que también existe la posibilidad y derecho a la oposición política y a la participación (Dahl, 1993, pp. 13-39) no sólo por medio del voto sino por medio de formas de organización como los movimientos sociales y las hoy conocidas organizaciones no gubernamentales (ONG) también conocido como tercer sector (Aguilar, 1996, pp. 19-20).

La democracia no sólo es electoral y participativa sino competitiva y por consiguiente propositiva.

Lo anterior no sólo aporta las nuevas formas de organización y ordenamiento de los intereses y demandas sino la forma de generar las propuestas y respuestas no nada más intelectualmente hablando sino con un carácter de factibilidad, lo que trae implícito que ya hay organizaciones que cuentan con los recursos para tomar y aplicar las decisiones que toman o que por lo menos cuentan con los apoyos financieros propios o externos para hacer su labor.

La noción de pluralismo se refiere al hecho de aceptar y respetar las diferencias cuales quiera que sean o de donde vengan, lo que introduce un elemento vital para la democracia que es la tolerancia, dando lugar a diversas formas de organización, de hacer y resolver las cosas (Dahl, a, 1992, pp. 264).

Lo que se trata de hacer con la poliarquía es encontrar más y mejores opciones que provengan de la sociedad, a parte de que ya el gobierno ni puede ni debe hacer todo, deberán abandonar la visión paternalista de hacer las cosas, para dar paso a la acción social.

Dando la oportunidad de que la sociedad haga lo que puede y sabe hacer mejor ya que conoce mejor que nadie la causa, medios, carencias, necesidades y resultados que requiere, en otras palabras los gobierno devuelven a la sociedad la capacidad de hacer las cosas con los medios que ella misma genera, lo único que se conservará en el Estado es la regulación, el control, el uso exclusivo y legítimo de la fuerza, los nuevos gobiernos con una alta noción empresarial se dedicarán a gobernar y no a suministrar todos lo bienes y servicios, guiarán el timón del gobierno, no llevarán los remos (Osborne y Gaebler, 1997, pp. 25-84).

En el caso del medio ambiente tenemos en México un sinfín de ONG's que tratan de diferente manera la cuestión ambiental y con distintos señalamientos, a lo cual hay que agregar la influencia y participación de organismo internacionales como GREEN PEACE que atienden las cuestiones ambientales y ecológicas en todo el mundo, pero lo cierto es que funciona como grupo de presión buscando legitimidad internacional y apoyo de los mexicanos.

La cuestión de los gobiernos abiertos significa que el Estado es promotor y regulador, donde el gobierno se encarga de coordinar y dirigir, se caracterizan por aumentar y mantener una comunicación más directa con los ciudadanos, pero que también son imparciales en tanto no favorecen individuos o grupos, no dan privilegios, se apegan a los derechos del hombre y los derechos de propiedad (Uvalle, 1998, pp. 136-137).

En lo que se refiere a los movimientos sociales y las ONG's tenemos que han tenido éxito por que los partidos políticos y los gobiernos han sido rebasados institucionalmente por la sociedad, pero la desventaja de aquellos es que todavía la sociedad no los termina de considerar un gran alternativa viable, a parte de que organizacionalmente en cuanto a su dimensión son más horizontales y por lo tanto permiten una mayor

comunicación de los responsables de estos con sus simpatizantes (visto verticalmente) pero que pierde control sobre los mismos tanto personal como comunicacionalmente ya que el espacio a cubrir es mayor y el número de gentes aumenta (Offe, 1996, pp. 163-244).

Un punto más que tienen en contra los movimientos sociales y las ONG's es que son sujeto de interés para los partidos políticos para cooptar a los anteriores a favor de los intereses electorales de los partidos, haciéndoles perder su carácter social y por consiguiente su legitimidad, y su esencia de apoyar a la sociedad si es que ya no estaban de acuerdo con las políticas gubernamentales o con los propios proyectos de los partidos, de ahí se vendrá abajo la credibilidad de los nuevos movimientos y formas de organización social.

Entonces la Semarnap habrá de buscar empatarse con las formas de organización social y política que surjan para apoyar sus labores a favor del medio ambiente, y que harán su tarea más compleja en el corto plazo mientras se coordinan pero que en el largo plazo habrá de mejorar los resultados pudiéndose contar con una mejor forma y medios para detectar a los infractores y generadores de daños al medio ambiente.

La propuesta es que el gobierno, la Semarnap en concreto, se abran a la democracia como la forma política menos imperfecta y que genera una serie de organizaciones propositivas para buscar más y mejores soluciones.

Lo cierto es que más allá de asumir las diferencias(pluralismo), debemos arribar a un nuevo estadio que nos permita actuar a pesar de las diversas formas de pensar, actuar y articular las voces, para dar paso a la agregación de voluntades que nos lleven a actuar a favor de la necesidad pública y por el bien de la sociedad (León, 1999, pp. 119-121) que es la que cuenta con la soberanía para mandar verdaderamente y la que da un margen de maniobra al gobierno a parte de la ley.

Podemos concluir diciendo que si hace falta una cultura del medio ambiente y de la importancia de que exista una organización que se encargue de controlar y normar los comportamientos, pero también hace falta asumirse como parte sustancial de una organización sea la Semarnap o la sociedad misma, que la democracia como forma de gobierno está abierta a las sugerencias, a la competencia de parte de la sociedad y de

las instituciones políticas y gubernamentales para que se encuentre la mejor opción por lo menos en el corto plazo.

Y que más que enemigos a derrotar son elementos y activos a incorporar en la lucha contra las diversas formas de contaminación a favor del diseño e implementación de una política pública para el medio ambiente.

3- ¿La secretaría del sexenio?

En el caso de la Semarnap encontramos que la organización es pública en el sentido gubernamental en tanto pertenece a una de las Secretarías de Estado que conforman el gabinete legal del Poder Ejecutivo Federal a cargo del Presidente de la República con un titular en la secretaría que en este caso es la Licenciada Julia Carabias.⁹

Sin embargo el entender a la Semarnap como una organización pública de interés común es perfectamente válida en tanto atiende a un público, que es la sociedad mexicana y que con su labor atiende un asunto de interés común como es el medio ambiente.

La SEMARNAP surge como tal el 29 de diciembre de 1994 (Ruiz, 1996, pp. 20-23) recién iniciada la administración del Presidente Ernesto Zedillo. Esta secretaría viene a sustituir a la Secretaría de Pesca, con el objetivo de integrar las funciones de protección ambiental y de recursos naturales que se encontraban distribuidas en diferentes secretarías.

Su propósito es el de integrar ordenadamente la atención y conservación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente, pero principalmente para enmarcar su actividad dentro del desarrollo sustentable.¹⁰

En su creación se fusionaron las funciones de la Secretaría de Pesca, las funciones ambientales que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) desarrolla junto con las del Instituto Nacional de Ecología (INE) y en la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), y las

⁹ Vale la pena mencionar que el término gabinete corresponde a los regímenes parlamentaristas y no a los presidencialistas; a parte de que el gabinete como tal no tiene existencia jurídicamente ni en rango constitucional ni en ley reglamentaria, se reconocen las dependencias del poder arriba citado nada más. Véase Mario Ruiz Massieu, *El gabinete en México. Revisión histórica y propuesta de discusión*, México, Océano, 1996, pp 20-23

¹⁰ Véase el Programa de Medio Ambiente 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, México, Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. Instituto Nacional de Ecología, 1996, cap III, pp 113-114

funciones relacionadas con aspectos de protección a la flora y la fauna así como los forestales y las que tienen que ver con el manejo del agua que eran parte del órgano desconcentrado, Comisión Nacional del Agua (CNA) de la anteriormente Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) que hoy es la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGAR).¹¹

Para hacer referencia a la forma de identificar y estudiar las organizaciones que vimos anteriormente encontramos en el Acuerdo por el que Adscriben Orgánicamente las Unidades Administrativas de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, que la Secretaría está compuesta por: la subsecretaría de Planeación, subsecretaría de Recursos Naturales, subsecretaría de Pesca, y la Oficialía Mayor, mientras que las Unidades Administrativas, Direcciones Generales y los Organos Desconcentrados dependerán directamente de la Secretaría del Ramo.¹²

Sintetizando las funciones y atribuciones de la Semarnap¹³ encontramos: Que promoverá la conservación de los ecosistemas, administrar y regular el uso sustentable de los recursos naturales, coparticipar con otras dependencias para la conservación y restauración de la calidad del medio ambiente, vigilar y sancionar el cumplimiento de las leyes en materia ambiental, cuidado de las zonas marítimas de la nación, promover y establecer el ordenamiento de la materia, establecer la evaluación y dictamen de las manifestaciones de impacto ambiental, buscar y promover tecnologías para el desarrollo sustentable, promover la reforestación, evaluar la calidad del ambiente, la atención al cambio climático, buscar la participación social para la implementación y vigilancia de la política ambiental.

También hará censos forestales, impondrá restricciones sobre el tránsito de especies de la flora y la fauna en el territorio nacional, coordinar lo relacionado a la capacitación para la gestión ambiental con la colaboración y participación de instituciones educativas, administrar el aprovechamiento de zonas acuáticas, manejar los sistemas de riego, ejecutar obras hidráulicas, regular la explotación pesquera, promover la creación de zonas portuarias, y otras que la ley señale.

¹¹ Programa de Medio Ambiente 1995-2000, *ibidem*, pp 113

¹² Diario Oficial de la Federación, 17 de octubre de 1996, 1ª sección

¹³ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 32bis, México, Porrúa, 1998

El subtítulo a manera de pregunta de este apartado es así ya que en la plática con algunos funcionarios de la dependencia a la que nos referimos tienen esa idea.

Aquí intentaré explicar el porqué de esa creencia.

El argumento inicial que se planteó es la necesidad e importancia de una organización que cumpliera con el cometido de cuidar el medio ambiente.

Si este comentario es acertado no tiene problema mientras se mantenga como tal.

Otro argumento que complica y hace diferente el objetivo y la necesidad de la existencia de la secretaría es cuando hablan de lo que se le "quitó"(sic) a otras dependencias.

Aquí comienza el problema, si en otros sexenios y con otras dependencias se han modificado o creado nuevas para la atención de asuntos específicos o para dar una atención más adecuada a esos asuntos y problemas vemos que también ha sido parte de una estrategia política para evitar o minimizar conflictos o para hacer más fuerte la imagen de un personaje de la política o la administración pública mexicana, o de su camarilla, que viene a ser un grupo compacto con intereses comunes y por una amplia confianza para mejorar sus posibilidades dentro de la dirigencia política (Camp, 1995, pp. 138).

Lo anterior lo podemos ejemplificar con variados y distintos casos.

En el sexenio de Carlos Salinas de Gortari (1- XII- 1988 al 30- XI- 1994) encontramos que dos hombres, importantes por su trayectoria y experiencia en las finanzas públicas en el gobierno, sean ellos Ernesto Zedillo en la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y Pedro Aspe Armella en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), considerándose la posibilidad de una confrontación gracias al surgimiento de diferencias por la competencia y funciones de las citadas dependencias, ya que la SPP era la encargada de establecer los lineamientos para ejercer el presupuesto federal y SHCP la encargada de la recaudación fiscal.

Lo anterior a simple vista parece no tener importancia alguna sino es por el hecho de que el mismo Carlos Salinas fuera Secretario de Programación y Presupuesto en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado (1- XII- 1982 al 30- XI- 1988), mientras el Secretario de Hacienda era Jesús Silva-Herzog Flores, y se presentó una serie de conflictos entre ambos personajes precisamente por las funciones que a cada uno le correspondía, recordemos que ese sexenio fue el de una profunda crisis económica

marcada por la hiperinflación y la recesión económica aunada a la heredada crisis por la caída de los precios del petróleo, mientras que uno le "argumentaba" al entonces presidente De La Madrid que el otro recaudara más, el otro secretario solicitaba que el otro programara correctamente el ejercicio presupuestal.

El conflicto se mantuvo independientemente de la salida del Secretario Silva-Herzog de la SHCP el 17 de junio de 1986 (Ruiz, 1996, pp. 310), ya que cuando el Lic. Salinas deja la SPP para hacer su campaña política para la Presidencia de la República, ganándola y al tomar posesión de su cargo manda al "exilio político" a Jesús Silva-Herzog de Embajador a España, donde podemos ver la poca importancia que se le da y el sentido político que tiene el Servicio Diplomático Mexicano.

De lo anterior podemos suponer que el entonces Presidente Salinas no considerara esa opción al interior de su gabinete, por lo que decide desaparecer la SPP (deja de existir en el mes de febrero de 1992) (Ruiz, 1996, pp. 315) para que la política económica y financiera del país se concentrara en la SHCP a favor de Pedro Aspe. Pero Ernesto Zedillo no quedó fuera de la jugada (fuera del gabinete) pasó a ser el segundo Secretario de Educación Pública (del 6 de enero de 1992 al 29 de noviembre de 1993 (Ruiz, 1996, pp. 316) para luego ser Coordinador General de campaña del candidato del PRI Luis Donaldo Colosio) en la administración del Presidente Salinas.

La fortaleza y unidad que adquiere la SHCP es relevante para el desarrollo del proyecto económico de la administración salinista, y que logra minimizar la posibilidad de conflicto aumentando la fortaleza dando autonomía al Banco de México en el mismo sexenio.

La importancia de mantenerse en el gabinete legal¹⁴ es vital para cualquier miembro de la élite política nacional como fue el caso de Ernesto Zedillo que se mantuvo en el gabinete.

No es deleznable esa experiencia y menos aún cuando la vida en la administración pública ha sido tan enriquecedora, tanto que Ernesto Zedillo llegó a la Primera Magistratura de la Nación.

¹⁴ Es la connotación que se le da a las Secretarías de Estado y Dependencias del Ejecutivo Federal ya que se encuentran reconocidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) recordemos que anteriormente mencionamos que el término como tal no existe en nuestras leyes y reglamentos, y por la importancia política que representan en tanto el nivel de confianza y cercanía que se tiene con el titular del Ejecutivo Véase Ruiz Massieu, M. El gabinete, pp. 25-35

El caso anteriormente descrito demuestra como el desaparecer una dependencia y fortalecer a otra es una medida para disminuir o desaparecer el posible conflicto político entre los miembros del gabinete, a la vez de que sirve para aumentar el poder de decisión de uno de ellos y mejorar su imagen como fue el caso de Pedro Aspe quien fuera el operador económico de Carlos Salinas para las cuestiones económicas y financieras del país, que dejó la imagen al interior del gobierno de ser el hombre indicado por la experiencia y confianza que generó para la administración a la que sirvió, para los empresarios y los organismos financieros internacionales.

Independientemente de lo que la opinión pública creyera y considerara, porque recordemos que fue él quien dijo que la pobreza era un “mito genial”, se encargo de privatizar las empresas paraestatales, que no fue bien visto por la sociedad, mientras que los empresarios y la gente del gobierno consideraban correcta su actividad, ya que logró, iniciada su gestión, renegociar la deuda, disminuir la inflación a un dígito, y aumentó las reservas federales.

El caso parece ser tan político (en el sentido más maquiavélico del caso) que los rumores y la especulación en aquellos años decían que el entonces virtual presidente E. Zedillo ofreció a P. Aspe la cartera de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a la cual se negó el segundo, marcando así, hasta ahora, su retiro a la vida académica en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), siendo la forma del primero de alejar a su rival en la administración de C. Salinas, ya que le “quitó” la SHCP que era su interés, objeto de conocimiento y experiencia.

El caso de la creación de una dependencia para fortalecer la imagen de una persona y aumentar su presencia e imagen pública lo encontramos con la creación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que comienza a funcionar el día 26 mayo de 1992 (Ruiz, 1996, pp. 316) teniendo como primer titular a Luis Donald Colosio M. quien hasta esos momentos se había mantenido fuera del gabinete presidencial ya que era el Presidente Nacional del PRI.

Vale la pena recordar que Colosio M. fue el Coordinador General de Campaña de Carlos Salinas quien se encargó de “armarle” un apoyo y unidad a la candidatura presidencial de aquel ya que al interior del PRI C. Salinas era visto como el arribo de los tecnócratas sin experiencia políticas y carente de carrera partidista.

Cuando Colosio deja al partido posicionado electoralmente, con orden al interior para que sus miembros dentro del PRI y en el Congreso de la Unión dieran el apoyo al proyecto de Salinas, es cuando este lo llama a colaborar al gabinete.

Otra connotación política que tiene la creación de la SEDESOL es que en sus tareas tiene la creación de Instituto Nacional de Solidaridad encargado de operar el Programa Nacional de Solidaridad que tenía como fin el brindar apoyo a las tareas y necesidades sociales “vinculando” a la sociedad civil, siendo el verdadero fin el crear y mantener enclaves electorales a favor del PRI y apoyos al gobierno salinista, ya que se venía de la experiencia de que en la jornada electoral de 1988 los votos no eran a favor de C. Salinas sino a la oposición.

Recordemos con esto que se deja una visión de que la administración pública es un botín a explotar a favor de los intereses particulares y no de los colectivos y de un agradecimiento, sumisión, lealtad a quien lo coloca en tan agradable posición, donde hablamos de la “subcultura de la lealtad” y de cómo la administración se encuentra sujeta a los caprichos de la política.¹⁵

La creación de la SEDESOL implicó la desaparición de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) que dejó de funcionar en el mes de abril de 1992 (Ruiz, 1996, pp. 316) que era la encargada de llevar la política social y urbana y la ecología en nuestro país.

Políticamente fue rentable para Colosio el estar en SEDESOL para proyectarlo en el ámbito nacional y como el hombre que atendía al “pueblo”, donde verdaderamente la secretaría serviría para los intereses de la sucesión presidencial de 1994, ya que el favorito de Salinas era Colosio para ser su sucesor.

Si bien es cierta la necesidad de una dependencia encargada de la política social no fue el motivo y origen de la misma sino la política y principalmente la sucesión presidencial.

Los dos casos anteriormente descritos muestran como las reformas administrativas, la reasignación de funciones y atribuciones, o la creación

¹⁵ Merino hace el señalamiento de que la lealtad es para con el presidente en turno para conseguir el posicionamiento dentro de la élite gubernamental, mientras que Camp hace notar que la lealtad puede cambiar de una camarilla a otra y la lealtad es principalmente para con ella Mauricio Merino. “De la lealtad individual a la responsabilidad pública” en Revista de Administración Pública, México INAP, 1996, pp 5-18. Véase Camp, *ibid*, pp. 139-140.

de nuevas dependencias tiene un alto sentido político que es el que va por delante y el más importante.

De ahí que se me haga extraño que los funcionarios de la Semarnap consideren a la misma la secretaría del sexenio 1994-2000, no porque no sea relevante su función, todo lo contrario, el cuidado del medio ambiente como ya mencionamos es vital para la vida y la calidad de la misma, y que exista quien regule y proteja ese bien a favor de la sociedad es fundamental mientras el grueso de la sociedad no cobre conciencia del bien público que hay que cuidar y del mal público a disminuir y desaparecer.

Sino porque no encuentro el sentido y contenido político en la creación de la Semarnap, y no lo encuentro por ser una medida "eficientista".

El mensaje que considero que dejó y ha dejado el Presidente Zedillo en la conformación de su gabinete puede que sí sea político en los siguientes términos y aspectos:

El hecho de nombrar tanto en la SEMARNAP como en la Secretaría de Salud y Asistencia (SSA), a Juan Ramón de la Fuente, actual Rector de la UNAM desde noviembre de 1999, al inicio de la administración, en la Secretaría de Relaciones Exteriores (con la llegada de Rosario Green, egresada de la carrera de Relaciones Internacionales de la FCPyS), en instancias no gubernamentales, que si estatales, y que no corresponde su conformación y nombramiento de sus miembros al presidente como es el caso del Instituto Federal Electoral (IFE) con la reforma electoral de 1996, el presenciar la llegada de prominentes académicos a estas instituciones públicas, como Alonso Lujambio académico del ITAM, Emilio Zebadúa, Mauricio Merino, Jacqueline Peschard todos ellos docentes e investigadores del Colegio de México, por citar algunos, sujetos de interés común y público marca más una tendencia de privatizar lo público¹⁶ gubernamental como forma de allegarse y aumentar su legitimidad.

¹⁶ Privatizar lo público quiere decir el abrir los espacios que tradicionalmente administraba el gobierno a la participación ciudadana independientemente de que cuente o no con una filiación ideológica o que sea o no la del partido en el gobierno, con el afán de democratizar los procesos y las instituciones haciendo más transparente su funcionamiento, lo que no significa la masificación de la política, o sea, el ingreso de todos ni de cualquiera. Al proceso de apertura se le conoce como "liberalización" que significa el extender los derechos civiles y políticos de la sociedad, pero esto puede ser en el sentido que acabamos de señalar como tal o por medio de la representación. Para conocer más sobre el primer significado de la liberalización se recomienda la lectura de Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, Buenos Aires, Paidós, 1991, cap. 2, pp. 19-30. Sobre el significado y requisitos de la liberalización puede leerse a Robert A. Dahl, *La Poliarquía*, México, REI, 1993, cap 1 y 2, pp. 13-39. O del mismo autor *La democracia y sus críticos*, Barcelona, Paidós, 1992, cap 15 y 16, pp. 257-278. Las anteriores referencias sirven también para conocer que es la democratización. Para ver lo relacionado a la masificación de la política puede leerse a Giovanni

Políticamente puede significar que los académicos no verán en la administración pública un botín en estricto sentido, pero si aumentar su prestigio y publicitar su imagen frente a la sociedad, que a la vez puede implicar que se está cooptando a sus instituciones de origen o a ellos mismos o que se les intentará cooptar por medio de otras instituciones como pueden ser los partidos políticos, a la vez podría entenderse como una desconfianza por parte del mismo sistema a las gentes que se encuentran en el, o que esas dependencias que hasta ahora no han sido trampolín político no merecen tanto a un “prominente” hombre del sistema. Si se trata de considerarse importante para una administración por los cambios y adecuaciones a las dependencias gubernamentales deberían tener en cuenta a:

La Secretaría de Energía e Industria Paraestatal (SEMIP) que ahora se denomina nada más Secretaría de Energía (SE) que ha cobrado relevancia por su enfoque al sector energético, la SARH que se convirtió en la SAGAR que se le dio una alta connotación como la encargada del abasto alimenticio.

O la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) que ahora es SECODAM que ahora tiene como alta encomienda detectar y evitar la corrupción administrativa y el hecho de mantener una comunicación directa con la sociedad y mantener procesos expeditos de atención ciudadana y de simplificación administrativa independientemente de los asuntos a tratar como lo señala el PROMAP¹⁷.

Entrando al objeto que nos ocupa en este trabajo podemos comenzar por decir que la preocupación por el medio ambiente reflejado en instancias gubernamentales para la atención del mismo es relativamente nueva. Hagamos un viaje al pasado para ver de donde viene la SEMARNAP.

Ubiquémonos en el sexenio de José López Portillo (1- XII – 1976 al 30- XI- 1982) en el año de 1977 el primero de enero cuando surge el Departamento de Pesca que se mantendrá como tal hasta el 5 de enero de 1982 día en que aparece la Secretaría de Pesca teniendo como único titular en ambas dependencias a Fernando Rafull Miguel. (Ruiz, 1996, pp. 306).

Sartori, La Política. Lógica y método en las Ciencias Sociales, México, FCE, 1992, cap. VII, pp 220. Para introducirse brevemente al concepto de “privatizar lo público” puede revisarse a Norberto Bobbio, Estado, Gobierno y Sociedad. Por una teoría general de la política, México, FCE, 1992, cap III Y a Barry Bozeman, Todas las organizaciones son Públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas, México, FCE, 1998.

¹⁷ Véase el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, México, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, 1996.

La secretaría se conservaría en el sexenio de Miguel de la Madrid Hurtado con un único titular que fue Pedro Ojeda Paullada (Ruiz, 1996, pp. 311) lo interesante de todo esto es que en este sexenio surge la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) el día primero de diciembre de 1982 donde hubo cuatro titulares: Marcelo Javelli Girard (1-XII-1982 al 10-III-1985), Guillermo Carrillo A. (11-III-1985 al 17-II-1986), Manuel Camacho Solís (17-II-1986 al 20-VIII-1988), Gabino Fraga Mouret (20-VIII-1988 al 30-XI-1988) (Ruiz, 1996, pp. 310).

En 1983 la subsecretaría de Ecología de la SEDUE se encarga de adecuar y modificar la ley para crear la Ley Federal de Protección al Ambiente con un enfoque mayor para la protección ambiental.¹⁸

La SEDUE se mantiene hasta el sexenio de Carlos Salinas de Gortari hasta que aparece la variable política en función de la coyuntura electoral y la entrega de cotos de poder que más bien parecen feudos, habiendo en esta administración sólo un titular de esta dependencia que es Patricio Chirinos Calero.

Aquel deja la dependencia no sólo por la desaparición de la misma (abril de 1992) (Ruiz, 1996, pp. 316) sino porque se iría de candidato a gobernador al Estado de Veracruz por el PRI, a parte de que es el momento en que surge la SEDESOL, que ya mencionamos la connotación política que traería la misma, y que como vimos atrás se encargaría de las cuestiones ambientales por medio del INE y la PROFEPA.

Es en la SEDESOL que se conservarían las labores de cuidado del medio ambiente por medio de órganos desconcentrados, hasta que en la administración de Ernesto Zedillo desaparece la Secretaría de Pesca (28 de diciembre de 1994) y surge la Semarnap (29 de diciembre de 1994) teniendo como titular en ambas dependencias a la Maestra en Ciencias Julia Carabias Lillo.¹⁹

Lo que supuestamente se pretende con la creación de la Semarnap es dar integralidad, auge y fuerza al proyecto de protección al medio ambiente partiendo de diferentes necesidades, asuntos a tratar, zonas a proteger, normatividad que establecer, buscar acciones, programas y actores para cuidar el ambiente natural con la coparticipación y corresponsabilidad de las autoridades gubernamentales y de la sociedad civil, tratando de formar

¹⁸ Programa de Medio Ambiente 1995-2000, México, Instituto Nacional de Ecología, 1996, 111

¹⁹ Ruiz Massieu, M. El gabinete ., pp 324.

una conciencia sobre la protección del medio ambiente y de la necesidad de una actividad conjunta y responsable en las acciones.²⁰

Con lo anterior vemos el actuar de la secretaría de acuerdo a su finalidad y objetivo como mencionamos anteriormente para identificar una organización que se encargará de dar protección a sus miembros que son parte de la dependencia sino a la organización más importante que es la sociedad civil.

En el siguiente apartado veremos como la dependencia tendrá que dar atención y los medios y formas con que lo hace a sus miembros.

Hasta ahora no hemos notado la variable política en la creación de la Semarnap porque más que un asunto de intereses políticos es un asunto de acciones que tienen un significado de política (policy) en tanto una forma de atención vía la administración, pero lo que hace falta es la ya mencionada conciencia del bien y problema a atender para complementar y mejorar las acciones y resultados.

Si bien puede reflejar una conciencia e interés por parte de las autoridades federales por atender el caso el crear una instancia dedicada y especializada en el mismo se requiere de formas adecuadas de hacer las cosas, que en el presente trabajo se trata de mejorar cuestiones administrativas e institucionales.

Las acciones de la Secretaría del Medio Ambiente y de sus responsables no han tomado un carácter político, seguramente, porque la contaminación parece que todavía no es un asunto de todos no porque no les afecte sino porque no ha comenzado a generar las parcelas de acción política para darle a la sociedad discursos y promesas para atender un asunto público, que aparenta no ser tal por la inconsciencia, que ya daña a la sociedad y que el actuar a favor del problema no parece ser importante porque la situación no ha alcanzado dimensiones catastróficas.

La Semarnap no se convertirá en un feudo altamente rentable, políticamente hablando, mientras el problema no se haga más complejo y difícil o mientras no aparezca un "político consciente" que quiera redimir conciencias perdidas o erróneas y a personajes que han fallado en sus acciones en su lucha contra los daños al medio ambiente y la ecología.

Si acaso podemos ver un detalle de carácter político es con el caso de la renuncia de Gabriel Quadri de la Torre quien fuera director del INE en la

²⁰ Véase el Artículo 32bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que corresponde a las funciones y atribuciones de la Semarnap

presente administración, y que se fue a al Centro de Estudios Ambientales del Consejo Coordinador Empresarial, lo cual quiere decir el cambio de una trinchera política a otra de corte empresarial y económico, en actividades administrativas es la forma de hacer notar que se comienzan a abrir parcelas político-administrativas desde otras posturas e instituciones políticas como son los partidos políticos o gobiernos locales en manos de la oposición para canalizar gente que cuenta con la capacidad y conocimiento de causa para disminuir los índices de contaminación, así como organismos privados.

Con lo anterior no se quiere decir que la labor de la secretaría tenga que tener un significado político, sino más bien social altamente consciente y responsable de la situación, y que sus programas y acciones tendrán que ser efectivos y notables.

La Semarnap nada más es la "secretaría del sexenio" en tanto se creo como la instancia dedicada al cuidado y protección del medio ambiente en el ámbito federal, lo cual es un gran avance, más no por que represente políticamente un puesto que sea muy rentable en beneficio de los intereses particulares de quien dirija la institución en las acciones de tipo político-administrativo o para ser un trampolín, electoralmente hablando, que es el sentido con que algunos miembros de la dependencia ven la creación de la misma, o por lo menos hasta ahora ha sido así.

Tan no ha sido relevante tanto política, administrativa ni académicamente la labor de protección del medio ambiente en México por las magnitudes del problema en el ámbito nacional o local como es el caso de la Ciudad de México, que ningún personaje mexicano, en el caso del medio ambiente, en cualquier especialidad de las mencionadas aparece como notable en la publicación internacional TIME que dedicó un número especial a los "líderes del próximo milenio" de América Latina en distintas ramas o áreas de trabajo, donde se incluye a la ecología y el medio ambiente, partiendo de la premisa de que dicha publicación se dedicó a observar el carácter emprendedor y la importancia que tienen los ahí incluidos en sus tareas y los resultados que han dado, si es que podemos y debemos tomar como un indicador la atención y consideración de una publicación como esa.²¹

²¹ Véase TIME. Latin American Leaders for the New Millennium., mayo 24 de 1999, vol. 153, no 20, pp 84-93

Hasta aquí este análisis político-administrativo de la Semarnap como organización, es momento de entrar en detalles de la misma con diferentes casos, matices, propuestas y soluciones en casos muy particulares.

4- Resumen

Como podemos observar hay una identificación de los actores, en cuanto a su comportamiento, definición ideológica y desempeño político y administrativo encontramos a los tecnócratas y a los políticos, los cuales han tenido diferencias por el arribo de los primeros al gobierno y cambiado la esencia que marcaba a los militantes del PRI. Además del sindicato, la gran presión del sector empresarial que busca maximizar sus utilidades pero no minimizando costos, sino simplemente evitándolos.

Lo cierto es que los actores son más e identificables por sus intereses particulares, buscando principalmente minimizar sus costos para que la labor gubernamental en relación al medio ambiente sea más difícil que provechosa para la sociedad.

Lo cual ha llevado al establecimiento de dos tipos de lealtad, la grupal, a la camarilla; y la individual, al jefe del ejecutivo, lo cual se fomenta con la estructura corporativa tanto del Estado como del Gobierno.

También encontramos que la creación de dependencia gubernamentales tiene que ver más con favores y prevendas políticas que con el desempeño y atención a problemas públicos de la agenda que la sociedad conforma para que el gobierno la articule, tal es el caso de la atención al erosionamiento de la calidad ambiental.

Se ha dado una serie de ejemplo de cómo el cambio de funcionarios obedece más que a una circulación de las élites a una conformación de lealtades, a la burocratización y al eficientismo.

El desempeño administrativo por lo tanto se ha encontrado subordinado a los caprichos de la política, que lejos de atender asunto públicos atiende intereses particulares de las ambiciones políticas.

Por lo tanto podemos dejar en claro que lejos de aceptar y aplicar una coordinación y complementariedad entre política y administración hay un

enfrentamiento por una inadecuada y poco ética toma de decisiones, donde lo que realmente elimina el falso dilema entre tecnócratas y políticos es la complementariedad necesaria, que debería de ser inherente, entre la política y la administración pública, con el fin de aumentar la calidad en el servicio para con la sociedad y por lo tanto aumentar la legitimidad gubernamental.

5-Bibliografía

Camp, Roderic Ai. La Política en México, México, S XXI, 1995.

Elster, Jon. Justicia Local, Barcelona, Gedisa, 1998.

Fisichella, Domenico. "Tecnocracia" en Bobbio y Matteucci, Op. Cit.

Merino, Mauricio. "De la lealtad individual a la responsabilidad pública" en Revista de Administración Pública, No. 91, México, INAP, 1996.

Meyer, Lorenzo. Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano. México, Océano, 1995.

Olson, Mancur. La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos. México, Limusa-Noriega, 1992.

Osborne, David y Ted Gaebler. La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público. Barcelona, Paidós, 1992.

Ruiz Massieu, Armando. El gabinete en México. Revisión histórica y propuestas de discusión. México Océano, 1996.

Sartori, Giovanni. Teoría de la Democracia. Los problemas clásicos. México, Alianza Universidad, 1991, Tomo 2.

Sartori, Giovanni. ¿Qué es la democracia?, México, Nueva Imagen-TRIFE, 1997.

Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea. México, IAPEM, 1998.

Weber, Max. El político y el científico. México, Alianza, 1991.

VI- La Semarnap como organización: fallas y problemas

"Muchos de los problemas vinculados al diseño de las instituciones estatales surgen debido a que los políticos electos y los burócratas designados tienen intereses y metas propias"

Adam Przeworski, Sobre el diseño del Estado

Toda organización padece fallas y problemas pero tiene que tener la capacidad de resolverlos para no ser rebasada por las demandas que provienen de la sociedad, la Semarnap no ha sido la excepción, veamos a que nos referimos.

1- Delegación de funciones o burocratización.

La delegación tiene un sentido de otorgamiento de poder, que implica un grado de autoridad, pero no cuenta con una regulación formal, cosa que puede ser resulta vía por: diseños eficientes de contratos, monitoreo, la creación de incentivos que pueden ser selectivos, y mecanismos de selección que tiene que ver con el detectar y absorber a los mejores en función de su capacidad, responsabilidad y lealtad.¹

Aquí hay una terminología: existe un "principal" que es quien cuenta con mayor poder y autoridad, que a la vez puede ser un "agente" que es el delegado que contará con un grado menor de autoridad, debido a que existe una forma de organización jerárquica.

El concepto de delegación cuenta con la premisa de la eficiencia y de la confianza de quien delega a quien es el delegado.

Lo que tiene que hacer el que delega (el principal) es mantener una comunicación directa y mantener la función de guía y no de controlador.

Ya que los problemas de la delegación más conocidos son: la acción escondida por parte del agente (el delegado), que existe información asimétrica (escondida).

¹ Para conocer el concepto de la "delegación" puede consultarse a Kiewiet y McCubbins De aquí en adelante al hacer referencia a la "delegación" no referiremos a estos autores y a su obra The Logic of delegation

Delegar implica que la forma de trabajo es diferenciada y especializada, el problema viene cuando se delega autoridad porque no existe organización y administración para lograr sacar las tareas de una manera correcta y con buenos resultados, si así ocurre tenemos presente la llamada burocratización, como se entiende en México, que es aumentar los puestos y niveles de trabajo en la organización pero que no genera resultados.

El concepto de burocracia² no era así, o por lo menos eso no significaba, la burocracia planteaba la existencia de la autoridad, que tuviera la función de liderazgo (guía), la división y normalización del trabajo por medio de la ciencia y la técnica, la separación del operador respecto de los medios de producción y de la administración, la burocracia es una forma de organización, pero carece de espontaneidad, ya que hay una normalización de la línea de mando que a la vez normalizará el procedimiento operativo gracias a que hay coordinación y eficiencia.

Dentro de la teoría weberiana encontramos que existe la forma de poder dependiendo de su ejercicio, la que aquí no ocupa es la burocrática que tiene que ver con la dominación legal, o sea, por la coerción y la sanción. Su sustento es un cuerpo legal y el poder se ejerce haciendo cumplir las leyes que se aplican por un cuerpo de profesionales que se encargan de ejecutarlas, o sea, el poder no se ejerce por aficionado o por los amigos de quien detenta el mayor grado de autoridad.

Lo que Weber llama coordinación es dar soluciones por medio de las reglas y la autoridad, lo que significa el ejercicio de la ley se requiere una autoridad legítima ya sea electa o designada; mientras que la eficiencia se caracteriza por el cálculo de medios-fines para lograr los objetivos (el carácter científico), aquí encontramos el concepto de racionalidad weberiana que es la capacidad individual o grupal de seleccionar y operar los medios usualmente idóneos para producir los efectos deseados.

Para Weber se es racional si existe una forma de organización burocrática.

Retomando la teoría de los costos de transacción tenemos que Williamson precisa que cuando aumenta de tamaño la empresa y se añaden niveles de organización sucesivos terminan por ser mayores los efectos de la

² El resumen que se hace aquí de la burocracia y su elementos se encuentran sustentados y plasmados en Weber, Max. Economía y Sociedad, México FCE, 1992, Primera parte, cap III, apartados I y II. Segunda parte, cap IX, apartados I, II y IX. De aquí en adelante la referencia es la aquí señalada

pérdida de control a las ventajas de integración. A parte de que niveles jerárquicos adicionales provocan pérdida de control porque la transmisión de información es incompleta hacia la "cima" y de instrucciones hacia abajo, lo que se acentúa con una forma multidivisional³, como sería el caso de los principios que vimos anteriormente con H. Simon, principalmente el de especialización que lleva a la departamentalización.

Tomando lo anterior como cierto tenemos que dentro de la Semarnap si hay delegación pero que lleva a la burocratización como la entendemos en México, por un lado porque la secretaría viene de un conjunto de actividades dispersas y diferenciadas en otras dependencias, porque son demasiados los órganos desconcentrados que más que especializarse parece que duplican las funciones, y los mismos en vez de operar como instituciones se convierten en feudos alejados de la autoridad central que es la cabeza de la secretaría, y que dependen de la misma directamente.

Entre los órganos desconcentrados tenemos a la Comisión Nacional del Agua (CNA), Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA), el INE, la PROFEPA, y el Instituto Nacional de la Pesca (INP).⁴

Por mencionar un caso para racionalizar y maximizar los recursos financieros y los que implica el instalar la infraestructura y mantenerla podría fusionarse al IMTA a la CNA evitando así el desperdicio de los recursos, eficientizando los procesos y evitando el crear dependencias que sirven como botín para enriquecerse y aumentar la burocracia disminuyendo el ritmo que lleva el flujo de la información. Con lo que se le daría un sentido de especialización a la tarea que cumplen ambas instancias, pero siempre cuidando que el departamentalizar no sea ineficiente, o sea, crear un número de departamentos o direcciones que sigan manteniendo el número de niveles jerárquicos que mantenía la anterior dependencia ya que entonces resultaría ocioso y oneroso el haber hecho la fusión.

Otro caso que encontramos de burocratización es en lo que corresponde a los asuntos internacionales de la secretaría en cuestión. De acuerdo al Reglamento Interior de la dependencia existe una Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales⁵ que se encargará de dirigir y coordinar los asuntos de la materia que atañen a la dependencia, ese no es el problema, el problema es que en su primer apartado del Artículo 10 se habla de una "colaboración de unidades administrativas" para lo que se requiera en

³ Arámbula y Gómez Álvarez, Op Cit., pp. 13.

⁴ Véase el Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Semarnap en el Diario Oficial de la Federación, Primera sección del 17 de octubre de 1996

⁵ Reglamento Interior de la SEMARNAP, México, SEMARNAP, 1997, CAP V, Artículo 10, apartado I, pp 32

materia de asuntos internacionales, lo que implica que cada unidad, departamento o dirección cuenta con un área de asuntos internacionales, cosa afirmada y confirmada en charla con uno de los funcionarios de la secretaría.

O en el apartado V del mismo artículo tenemos que para negociaciones habrán de participar las unidades competentes, lo que quiere decir que no hay un mecanismo coordinador de quien va a llevar la guía en una labor de negociación, siendo que nadie mejor que los encargados de los asuntos internacionales para tal tarea, porque se supone deben conocer su tema y asuntos del área que les compete.

De lo anterior podemos ver que hay un despliegue de recursos y un aumento de la departamentalización en aras de la especialización de acuerdo a los departamentos, no de las labores a cumplir.

Lo anterior lleva a una serie de juntas, reuniones y acuerdos que quitan tiempo y que distraen al personal de su trabajo porque hay varios tomadores de decisiones que hacen lo mismo nada más que dependiendo de a que oficina pertenece el asunto particular y no de quien debe llevar la batuta, lo que nos lleva a pensar en un sinfín de relaciones y comunicaciones particulares que pueden ser tratadas en "paquete" por la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales si se contara con canales de comunicación claros y precisos, implicando también a un personal altamente capacitado en asuntos internacionales que ya trae consigo una serie de especialidades como son: la negociación, las finanzas internacionales, la organización internacional, cuestiones diplomáticas, entre otros.

Otro caso que tenemos en cuestión de asuntos internacionales lo vemos en el Artículo 9 apartado VII del mismo reglamento que se refiere a la Unidad Coordinadora de Análisis Económico y Social, donde se habla de la contribución "al diagnóstico de la situación ambiental en relación con los compromisos internacionales" que no es claro para los mismo miembros de la Semarnap que ya hay una instancia que se encarga de los asuntos internacionales, ellos debería de ver la relación con los organismos internacionales y el cumplimiento de los mismos en el ámbito internacional.

Simplemente hay una duplicidad de funciones impresionante que desperdician recursos y peor porque reflejan una pésima planeación y organización de la dependencia, por lo visto el objetivo fue asignar tareas discrecionalmente.

Un caso más lo encontramos por la contraposición de instancias al interior de la secretaría que involucra a otra. La Oficialía Mayor de la secretaría es la encargada de guiar la vida interna de la dependencia, de ocuparse de su personal, diría Olson que se encarga de ver y atender los intereses de la organización, sancionar a sus miembros, organizar administrativamente a la secretaría conducir la política de desarrollo del personal de la misma, se encarga de cuestiones técnicas como la presupuestación, mantiene el control de información que se genera al interior y la que se recibe.⁶

El problema radica nuevamente en duplicidad de funciones ya que la Dirección General de Planeación que depende de la Subsecretaría de planeación se encarga de atender cuestiones técnicas como el presupuestar, determinar los ingresos financiamientos y deudas, como lo señala el Artículo 16 apartado VI del mismo reglamento, entonces no es claro quien se encarga de las cuestiones técnicas de la secretaría y de su vida interna.

O estamos presenciando un caso, como vimos anteriormente, donde una dependencia se encargaba de recaudar y la otra de gastar, si es así tenemos un problema cercano, porque la Subsecretaría de planeación a través de la misma dirección se encargan de determinar lo "importante" para la Secretaría del Medio Ambiente, lo recomendable sería que una de las dos hiciera el trabajo conjunto el de administrar el presupuesto y ejercerlo.

El caso que menciono que compete a dos secretarías es cuando notamos que existe una Unidad de Contraloría Interna (Artículo 11 del Reglamento Interior de la referida instancia gubernamental a cargo de un Contralor Interno que será designado por el titular de la Semarnap pero con la opinión de la SECODAM, lo que habla de una desconfianza del encargado de la Oficialía Mayor para mantener la vigilancia y control al interior de la dependencia y de una duplicación de funciones por parte de otra secretaría que formalmente no interviene más que con la aprobación pero que en la realidad norma los comportamientos y traza las líneas de vigilancia.

Pero más aún significa que el brazo de otra dependencia de largo alcance y que el verdadero control lo ejerce la SECODAM.

⁶ Véase el Reglamento Interior de la SEMARNAP, cap IV

Entonces tenemos que la fiscalización sale más cara ya que el mantener la misma y el monitoreo de las “malas” acciones de los funcionarios los ejercen los empleados de la SECODAM y la Oficialía Mayor juega un papel de “chivo expiatorio” y de intermediario para los fines de la SECODAM, además de que la burocracia de esta última sale más caro por mantener el número de gente encargada de la fiscalización así como por su capacidad y conocimientos para tratar asuntos específicos y especiales como son los del medio ambiente, ya que no sólo se trata de cómo manejar los recursos sino de conocer el impacto y beneficio que causan los mismos a los particulares.

Además, políticamente el mantener una labor de fiscalización en cada dependencia por parte de la SECODAM puede ser rentable, ya que de presentarse un caso “relevante” de corrupción en cualquiera de sus formas o manifestaciones el “héroe” sea el titular de la SECODAM por estar al pendiente de los recursos de la federación y por mantener una vigilancia y seguimiento de los casos muy especiales, este punto resulta más relevante si consideramos que el hombre que encabeza a la SECODAM (Arsenio Farrell) es un hombre fiel al sistema y que es ahora “el policía de la burocracia mexicana”.

El caso de los “vistos buenos” que otorga la SECODAM a los contralores internos habla de un caso de delegación que puede agravarse y que ya es de burocratización gracias a la desconfianza entre las propias autoridades.

Creo que queda claro que más que delegación hay burocratización debido a una mala planeación y organización de las funciones y atribuciones en las áreas correspondientes, los ejemplos son por sí mismos claro, lo que hace falta es verlo con otra óptica como aquí se intenta, basándonos en que hay una ausencia de autoridad y demasiadas tareas hechas dos veces por distintas gentes, más que ciencia y normatividad hay consideración de que hay que crear parcela para dar salarios a gente innecesaria.

2- Inexistencia, falta, no-disponibilidad o mala administración de recursos.

Al crear cualquier organización independientemente de su fin debe contar con una serie de recursos sean materiales, financieros, o capital humano e intelectual, etc. para comenzar a desarrollar su actividad.

El hecho de colocar y adecuar la “capacidad instalada” (edificio, mobiliario, computadoras, teléfonos, utensilios, papelería, etc.) para que la Semarnap comenzara a cumplir sus funciones tuvo demasiados problemas que en ese momento no se detectaron y que con el tiempo han salido a relucir, o volviendo a usar la teoría de los costos de transacción tenemos que hay costos *ex ante* (en los que se incurre al preparar y negociar los acuerdos) y los costos *ex post* (que incluyen los de instalación como los de operación de la estructura de gobierno a la que se asigna el monitoreo y en la que se canalizan las disputas)⁷, y es en estos últimos donde nos ubicamos, más adelante veremos los primeros y como es posible solucionarlos o hacer menores los costos de transacción *ex ante*.

Williamson también hace referencia a que la fusión de empresas (que en nuestro caso es la reasignación de labores en una sola organización, que dependían de varias secretarías) disminuye los costos de transacción ya que las empresas podrán monitorear los costos de producción, uniformizan metas y objetivos y los miembros de la empresa tendrán interés mayor para conservar la infraestructura.⁸

Si comenzamos con los costos de transacción *ex post* dentro de la Secretaría del Medio Ambiente encontramos varios tanto en cuestiones de la instalación como de operación.

Un primer caso lo encontramos en lo que se refiere a la capacidad instalada o también conocido como capital físico, dentro de la Subsecretaría de Recursos Naturales y específicamente a en la Dirección General Forestal adscrita a la anterior⁹ el caso se refiere a la falta de

⁷ Arámbula y Gómez Álvarez, Op. Cit , pp 9

⁸ Arámbula y Gómez Álvarez, *ibid* , pp. 11

⁹ Véase la página en internet de la SEMARNAP www.semarnap.gob.mx/gestion/estructura/directorio/ssrn/recurnat.htm correspondiente a la citada subsecretaría. es importante señalar que el Reglamento Interior de la SEMARNAP no indica a que subsecretaría se adscriben que direcciones

computadoras no entregadas por las áreas que se encargaban de los asuntos en la anterior dependencia, lo que implica que operacionalmente se encuentra limitada esta dirección para desarrollar su trabajo principalmente, pero también tiene un carácter administrativo vinculado a los ya tan citados derechos de propiedad, pero en este caso directamente vinculados a los mismos sobre bienes públicos, que son esas computadoras.

Una anotación importante a este respecto la encontramos cuando se habla de que los derechos de propiedad en organizaciones gubernamentales se da la incapacidad de transferencia de aquellos por la inexistencia de capital comercial.¹⁰

A lo que aquí nos referimos es a que no hay transferencia porque los administradores de los bienes siguen siendo los servidores públicos que los regulan y utilizan, aunque adscritos a una dependencia distinta, pero sigue siendo el gobierno federal, lo que NO ha cambiado es el propietario tanto de los derechos como de los bienes que vienen a ser la sociedad y/o nación, ya que ellas a través del gobierno delegan esa capacidad para adquirir los bienes necesarios para hacer el trabajo a favor de la primera, el mandante y propietario se sigue manteniendo, lo que cambio es a quien se le delega la responsabilidad de usufructo de los bienes (computadoras), de esa manera se explica que no haya transferencia de derechos de propiedad en las organizaciones gubernamentales.

Entonces el principal problema que tenemos se ubica en el terreno de lo operativo, ya que la Semarnap no cuenta con todo el equipo necesario para desarrollar su trabajo lo que lo hace más difícil y termina por ser parte del daño a la protección del medio ambiente ya que el no poder trabajar implica dejar de tomar decisiones, procesar información, y administrar los bienes públicos naturales.

El daño aunque parezca mínimo termina por ser grande ya que como veremos a lo largo de este capítulo hay más casos similares, que en conjunto forman un problema y deja de ser una problemática.

¹⁰ “Según los teóricos de los derechos de propiedad, la distinción más importante entre las organizaciones privadas y gubernamentales radica en la incapacidad de transferrir los derechos de propiedad en las organizaciones públicas de un individuo o grupo a otro. Dado que no existen acciones de un capital comercial del gobierno, el individuo no puede alterar su “cartera” de inversiones en programas estatales o intercambiar derechos de propiedad.” Barry Bozeman. Op. Cit, pp 95

Otro ejemplo que encontramos en cuanto a quienes son parte de la organización y cuentan como capital (humano), que no como recursos como se les denomina comúnmente, son los trabajadores de las dependencias.

En particular encontramos que dentro de la secretaría, hay personal (capital humano) que trabaja en la misma dependencia, pero que formalmente no lo hace ya que su contrato está en manos de otra dependencia y por consiguiente sus funciones y atribuciones son distintas, o sea, que formalmente (jurídicamente) no trabaja en la Semarnap, lo que nos lleva a que puedan existir casos de corrupción, debido a que si se comete un ilícito o hay un mal comportamiento en la secretaría no se perseguirá como tal a quien trabaja ahí porque no lo hace nominalmente hablando.

Lo que a su vez nos lleva a que pueda existir una usurpación de funciones o a que quien comete la falta administrativa, lo cual está considerado dentro de la ley, porque no se puede mantener el cargo pero se intenta continuar con las labores lo cual incurre en una falta administrativa que resolver¹¹ y que de comprobarse tal existe una sanción que puede ir desde el retiro del cargo hasta la inhabilitación para ocupar otros en cualquier área de gobierno.¹²

Y peor aún cuando se cobra en la otra dependencia donde nominalmente se trabaja pero donde realmente cobra el trabajador, lo que nos indica nuevamente que el surgimiento de la Semarnap estuvo mal diseñado en cuanto a cómo monitorear a quienes y cuantos empleados había o hay, donde trabajaban y con qué funciones y sueldos, pero también puede referirse a una cuestión de costos para el gobierno el hacer los cambios legales y administrativos pertinentes para la instalación de la nueva dependencia, o sea, a los costos de transacción de hacer las adecuaciones a los contratos de trabajo del personal, lo que significa un aumento de dichos costos, que en este caso es personal de confianza principalmente.

Lo anterior implica una falla como una falta administrativa al interior de la instancia gubernamental ya que si existe un Contralor Interno que se encarga de vigilar y cumplir las encomiendas de la SECODAM, así como

¹¹ Véase la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, título tercero, cap I, artículo 47, apartado IX, principalmente.

¹² Véase la misma ley arriba citada, en su título tercero, cap II (correspondiente a las sanciones), artículos 53 al 58, principalmente.

un Oficial Mayor que se ocupa de ordenar y vigilar la vida interior de la dependencia y que dentro de sus funciones se encarga de los asuntos laborales de sus empleados, simplemente existe una ignorancia del problema y la situación en dos sentidos: como que no se sabe del caso o que se está evitando atenderlo, lo que tiene como consecuencia que no se cumpla con el trabajo de los aludidos e implicados, y principalmente que no haya un cumplimiento de la ley.¹³

Los casos anteriores traen implícito un daño para otras instituciones y la complicidad en una falta de tipo administrativo, porque se explota el capital físico que ya no les corresponde utilizar, que los aumentos de sueldo y prestaciones los reclame la dependencia que ya no cuenta con ese capital (humano) a favor de esos trabajadores y que el seguimiento de los casos que atienden a ese personal le cuesta a la otra dependencia por mantener un monitoreo que no le corresponde ya, por lo menos realmente.

Ahora haciendo referencia a los costos de transacción *ex ante* encontramos que crear la secretaría en cuestión tuvo un mal diseño en lo que corresponde al cambio de capacidad de usufructo de los recursos y la entrega de los mismos desde un comienzo.

Hemos escuchado que cuando hay un cambio de gobierno o administración se crean y establecen comisiones de enlace encargadas de conocer la situación de las dependencias y de irse familiarizando con la administración de las mismas, caso que no hubo en la creación de la Semarnap o por lo menos no fue de conocimiento de la opinión pública, lo que llevó a casos como los arriba analizados.

Este problema parece que se va a resolver para el cambio de gobierno del año 2000, ya que el día 7 de abril de 1999 la SECODAM anunció la existencia de un Acuerdo para la entrega de dependencias en la transición de la Administración 1994-2000¹⁴, dicho "Acuerdo que tiene por objeto fijar las bases a las que se sujetarán las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, para la transición de la Administración 1994-2000 a la siguiente gestión gubernamental."¹⁵ Se enfoca a y tiene como objetivo "... consolidar los logros gubernamentales alcanzados, y sentar las bases que aseguren la consecución de objetivos y metas en

¹³ Para el caso de las funciones y atribuciones que tienen los contralores internos puede verse la ley antes mencionada en su título tercero específicamente Para las actividades de los oficiales mayores véase el Reglamento Interior de la Semarnap, cap IV, artículo 7, apartado V, principalmente

¹⁴ Véase el periódico REFORMA, jueves 8 de abril de 1999, pag 1^a

¹⁵ Véase este Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación, 1^a Sección, pp 77-78, del día 7 de abril de 1999 De aquí en adelante se hará referencia a este Acuerdo señalando sus artículos a los que se haga alusión, hasta que el análisis lo requiera

proceso de realización...” y pretende “... contar con la información que asegure la continuidad en el ejercicio de las funciones asignadas a éstos...” y “... la SECODAM es la encargada de coordinar las acciones conducentes para la transición...”

Lo que se pretende con este Acuerdo es que se propicie la continuidad de las acciones (Artículo primero) de la dependencia a la que corresponda, para lo que se requiere que las dependencias elaboren un informe (Artículo segundo) que contendrá: las acciones realizadas y los resultados obtenidos (apartado uno), la situación que guardaban los bienes muebles e inmuebles al inicio y al final de la administración 1994-2000 (apartado dos), la estructura básica y no básica de personal (apartado tercero), los recursos financieros erogados (apartado cuarto), y ese informe deberá incluir “un apartado final que describa de manera pormenorizada, las acciones que a juicio del titular respectivo deberán ser ejecutados, por su impacto social y trascendencia, dentro de los primeros noventa días de la siguiente Administración.”

El Artículo cuarto de dicho Acuerdo señala que las dependencias harán un informe presupuestario que indique los resultados de su gestión financiera. Mientras que el Artículo quinto indica que el informe lo entregará el titular de la dependencia a quien lo sustituya en el cargo.

Los encargados de hacer la entrega de la dependencia serán nombrados por el titular de la misma, que fungirá como Coordinador de las acciones y que deberá tener el nivel de Subsecretario u Oficial Mayor, quien fungirá también de enlace con la SECODAM (Artículo octavo), siendo esta última la encargada de vigilar de acuerdo a su ámbito de competencia el cumplimiento del Acuerdo (Artículo décimo).

El Acuerdo fue rubricado por el Presidente Zedillo y por Arsenio Farell titular de la SECODAM.

Si consideramos este Acuerdo en lo que se refiere a la continuidad de los programas, las condiciones de los bienes muebles e inmuebles, del personal de la dependencia, y de la transparencia de los recursos financieros, tenemos que dentro de la Semarnap se encontrarán con diversos problemas como los arriba citados.

¿Como hablar de logros si no se pueden alcanzar totalmente las metas si no existen los medios para lograrlos como se planean?, ¿como explicar condiciones del capital físico si no se cuenta con él?, ¿como entregar la relación de personal si formalmente no existe?.

De lo anterior podemos concluir que el mal diseño de una dependencia que surge de la conjunción y "coordinación" (sic) de labores que hacían otras y que no exista el seguimiento de la instalación y operación de la misma provoca que no existan las condiciones propicias de trabajo, y que lamentablemente no se cumplan eficientemente los planes o acciones programados para dar resultados positivos a la sociedad, por no contar con los recursos más indispensables para ello.

Concluimos diciendo que al no haber condiciones, disponibilidad de recursos, y apego a la ley simplemente no hay mejores resultados, ya que se esconden en la impresionante burocracia e inconsciencia de los empleados.

No es que en la Semarnap no existan recursos o que falten, si no que no son disponibles porque otra dependencia los utiliza, a parte de la mala administración que implica no exigirlos y por consiguiente no establecer mejores condiciones de trabajo.

Los recursos son inexistentes porque no aparecen legalmente a cargo de la secretaría, y faltan, son inexistentes en lo real para la dependencia que cuenta con los contratos o documentos que acreditan la existencia y uso de los mismos, pero que no están ni son utilizados por encontrarse en otras manos como es el caso del personal que trabaja en una dependencia y que cobra en otra.

Lo que hace falta en la dependencia es cumplir la ley y exigir que los recursos que le corresponden sean entregados, por lo tanto también hay falta de autoridad, hay mala administración también porque hay que trabajar con lo que se cuenta no con lo que se debe y puede contar de acuerdo a las necesidades y capacidades que formalmente se establecen.

El Acuerdo al que nos hemos referido puede tener un tinte altamente político ya que las condiciones político-electorales para la sucesión presidencial del año 2000 no son del todo estables, favorables y claras en beneficio del PRI.

Si llegara un partido distinto a aquel tenemos que el mantener "claras" las cuentas de las dependencias puede o debe ayudar no a ser más eficiente a favor de la sociedad sino para no ser perseguidos políticos y sujetos de sanciones administrativas y hasta penales.

A parte de que se dejará el "sello" del anterior titular para que el nuevo haga y cumpla lo que la administración priísta dejó pendiente o incompleta,

y que por lo que deja ver el Acuerdo de antemano se reconoce como adecuado y correcto, simplemente se “tira línea”(sic) al próximo titular, y no es que exista el afán de continuidad para dar resultados a la sociedad, sino tratar de mantener un proyecto político en manos de otros para beneficio de quienes administraron y que cuentan con intereses particulares, que no colectivos.

3- La formación del personal de la secretaría.

Toda forma de organización requiere de un personal que se encargue de implementar, operar y vigilar que los planes y programas de ella se realicen en relación a los objetivos que se establezcan y que los fines de la organización se cumplan, pero ese personal se supone debe ser capaz y calificado para las tareas que se le asignen. De ahí que la formación, preparación, actualización y profesionalización de los servidores públicos sean básicos para el buen funcionamiento y cumplimiento de las metas de la organización y la conservación de la misma.

a) La profesionalización.

La profesionalización considera que se cuenta con el conocimiento teórico y práctico que la situación requiere, así como los medios, herramientas e instrumentos para llevar a cabo los objetivos.

Se asume como parte de una capacidad intelectual y práctica para hacer las cosas de la mejor manera posible, aquí no cabe suponer que la “práctica hace al maestro” basándonos en que se aprende a prueba y error, de que la experiencia se adquiere echando a perder las cosas, sino que hay capacidad y conocimientos que nos permiten evitar los errores por grandes o complejos que sean, si cabe la experiencia pero de acuerdo al ejercicio y desarrollo de los conocimientos adquiridos tanto académica, teórica y prácticamente en el campo de trabajo.

Para nuestro trabajo encontramos que las líneas por las que se mueve la administración pública en México de acuerdo al Programa de Modernización Administrativa (PROMAP), en lo referente a la profesionalización de los servidores públicos en general se atiende a un principio de superación de los servidores y funcionarios, donde la capacidad, dedicación, honestidad y eficiencia sean los medios para alcanzar su realización, pero también para encontrar incentivos y recibir estímulos, lo que tendrá también una búsqueda y selección de la gente que cuenta con las características mencionadas.

Todo ello para que los relevos en las titularidades de las dependencias se aproveche la experiencia y conocimientos del personal para dar continuidad a la función administrativa, teniendo en cuenta las necesidades específicas de cada entidad o dependencia.¹⁶

Mientras que en lo que corresponde específicamente a la Semarnap encontramos en el Programa de Medio Ambiente 1995-2000 se busca formar una cultura ambiental basada en criterios de sustentabilidad, promover programas académicos de formación ambiental a nivel nacional, establecer comunicación y coordinación con ONG's y centros de educación superior e investigación, fortalecer la capacidad institucional, y capacitar y actualizar al personal.

Intentando que se conozca todo el panorama y problemática del medio ambiente en México, y que a través de la publicidad se vayan cambiando los patrones de consumo de los ciudadanos.¹⁷

Todo lo anterior suena muy bonito pero es altamente general y poco claro.

Nuevamente vemos lo ya señalado, que se cree que el cuidar el medio ambiente nada más es el DS, y de ahí que uno de los actores más relevantes, los empresarios, sean los más reticentes y agresivos para cuidar y mejorar el medio ambiente, lo cual no es de extrañarse porque la línea de acción la dicta la Subsecretaría de Planeación, es más, la Dirección General del Centro de Educación y Capacitación para el Desarrollo Sustentable depende de la citada subsecretaría.¹⁸

Administrativa y organizacionalmente considero que dicho centro de capacitación debería depender de la Oficialía Mayor de la secretaría ya

¹⁶ Véase el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), México, SECODAM, 1996, cap IV, pp. 55-60.

¹⁷ Véase el Programa de Medio Ambiente 1995-2000, México, INE, pp. 299-304

¹⁸ Véase el Reglamento Interior de la SEMARNAP, cap VI, Artículo 18, pp 48-50 Y la página de internet de la Semarnap.

que es ella la encargada de los asuntos laborales y de captar al capital humano adecuado para cumplir con el cometido de la dependencia.

Como vemos, por lo menos nominalmente, se pretende capacitar y no profesionalizar del todo al personal, lo cual habla de que es una medida coyuntural y paliativa, por ende no estructural.

Mientras no se considera al personal como un capital humano susceptible de conocimientos, experiencia, generador y transmisor de conocimientos e información se seguirá viendo como un recurso que se adecua nada más a los intereses de los que dirigen la organización, que es desplazable y sustituible rápida y momentáneamente. El cambiar al personal porque los recursos financieros no dan para más en situaciones de crisis da a entender que hay mala planeación financiera y mala presupuestación, cosa de la que no es culpable el empleado de la dependencia (Uvalle, 1998, pp. 166-172).

Si consideramos que el capital físico no funciona porque sí y que requiere de gente profesional para operarlo más indispensable se hace el capital humano, ellos dos son complementarios y son una inversión en beneficio de la organización (North, 1993, pp. 102).

Profesionalizar es dar más elementos a los empleados de la organización para que su trabajo sea mejor y que las reglas sean claras y cumplidas. En el caso de la secretaría la actividad multidisciplinaria es vital ya que hay miles de asuntos por atender desde diferentes trincheras, pero que se pueden encontrar esas personas capaces y con conocimientos diversos para actuar.

Una propuesta para ir profesionalizando y adecuando los cuadros de la Semarnap es ir abriendo los espacios para los estudiantes que deben prestar su servicio social, incorporándolos para que conozcan y trabajen en un área de su interés y conocimiento, es abrir espacios a gente que busca ser un especialista, que se le puede generar una opción de empleo por sus conocimientos y desempeño, y no tenerlos ahí para "explotarlos" y desperdiciar el cúmulo de conocimientos con los que cuentan.

Unos ejemplos son los de los estudiantes de Relaciones Internacionales que tienen un conocimiento sobre Derecho Internacional Público y Privado lo que da una visión jurídica del entorno internacional, el conocimiento técnico para elaborar o conocer un Tratado Internacional o establecer

Convenios comerciales, políticos y sociales, su conocimiento sobre organización internacional que da la capacidad de identificar a los organismos internacionales por funciones, sus ámbitos jurisdiccionales.

Otro caso es el de los administradores públicos que cuentan con los conocimientos precisamente sobre la administración pública en distintas áreas y espacios como puede ser la administración de personal, de finanzas, de organizaciones, etc. ellos cuentan con los conocimientos para coordinar y guiar acciones y equipos de trabajo.

Si no se aprovecha eso es un desperdicio a parte de que aparentan creer que la vida es eterna, falso, que los puestos y cargos son vitalicios, también falso, que el conocimiento no evoluciona, falso nuevamente.

Entonces hay que profesionalizar al personal, una forma de hacerlo es reciclando a los prestadores de servicio social, con los empleados de las dependencias para que aumenten sus conocimientos y aprendan el ejercicio administrativo gubernamental, otra es generar incentivos como puede ser la creación de fideicomisos para que los empleados puedan financiarse una maestría, especialización, diplomado, doctorado, dentro o fuera del país para que mejoren como capital humano y como seres humanos.

4- La institucionalización de la organización.

Hasta ahora hemos venido hablando de organizaciones y de comportamientos, pero no hemos hablado de instituciones.

“Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico.”¹⁹

La institucionalización en la Semarnap en tanto existencia de reglas al interior de la misma todavía no es tal porque no acaban de consolidarse aquellas, sea por errores administrativos o porque simplemente las reglas no se acatan y respetan.

¹⁹ North, D.C Instituciones, cambio , pp 13

Si hablamos de límites ideados por el hombre, no podemos decir que en la secretaría sea tal sino límites existentes por los errores de los hombres, que norman el comportamiento humano en perjuicio de la sociedad por las fallas.

Para que las reglas sean tales debe existir quién las reconozca y cumpla si no sólo son palabras.

La institucionalidad llegará a la dependencia cuando se uniformen los criterios de acción y organización y se haga más flexible la concepción de cómo tratar las cuestiones ambientales, y que deje de ser el DS la única línea de acción para conservar el entorno ecológico mexicano.

Cuando el personal sea de mejor calidad y cuando se entienda que las decisiones colectivas y públicas son públicas por a quienes afectan y no por quienes las toman.

La institucionalidad se logrará cuando sectores importantes de la sociedad cobren consciencia del daño que hacen por no participar o por querer desaparecer la instancia encargada de la labor ambiental.

La institucionalidad se consolidará si se cumple lo anterior, pero sobre todo si se deja de ver a la administración pública como botín político-económico y se deja de ideologizar la labor administrativa y cuando los resultados y acciones de la Semarnap estén en la consciencia social, entonces habrá una institución.

4-Resumen

Al diseñar se deben establecer metas claras y factibles en aras de una correcta generación de bienestar para la población, por ello hay que evitar las duplicidades, mientras que la disponibilidad de recursos aunque sean escasos debe ser accesible e inmediata para el correcto desempeño de las labores gubernamentales.

La dependencia que genera el control obsesivo elimina la posibilidad de buscar el talento que pueda ofrecer ideas y propuestas innovadoras, de

ahí que la multidisciplinariedad sea necesaria, así como la incursión de los jóvenes en la vida gubernamental.

El profesionalismo viene a desplazar el eficientismo y la toma de decisiones coyunturales y minimizara los paliativos generando alternativas de largo plazo, lo cual permitirá que el funcionamiento de las dependencias gubernamentales.

También es verdad que el ascenso dentro de la estructura gubernamental tiene que ser una posibilidad real, la cual puede ser más exitosa si se basa en la profesionalización y la generación de resultados positivos, mientras que la noción de servicio atiende a un compromiso verdaderamente para con la sociedad y la atenta comunicación que se tenga con ella, a la vez de permitir atender problemas gracias a una oportuna identificación.

Si partimos de que las instituciones son reglas reconocidas, aceptadas y operadas, dígase acatadas, encontramos que el institucionalizar a la organización será una realidad gracias a que su desarrollo y desempeño son verídicos y productores de beneficios para la sociedad, mientras que por parte de la administración gubernamental podrá esperar un acrecentamiento de su legitimidad.

5- Bibliografía

Arambula, Héctor " La economía de los costos de transacción" mimeo

Bozeman, Barry. Todas las organizaciones son públicas, Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas, México, FCE, 1998.

Kiewiet D., Roderic y Mathew D. McCubbins. The logic of delegation: Congressional parties and the Appropriations Process, Chicago, The Chicago University Press, 1991.

North, Douglass C. Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, México, FCE, 1993.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, Porrúa, 1997.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. México, Porrúa, 1997.

Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, México, SEMARNAP, 1997.

Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000, México, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), 1996.

Programa de Medio Ambiente 1995-2000. México, Instituto Nacional de Ecología, 1996.

VII- ANEXO

Post Scriptum

Hace apenas un par de meses hemos vivido una etapa sustancial y radical dentro de la vida político/electoral en México, la alternancia política en el Poder Ejecutivo Federal, el pasado 2 de julio del 2000 arribó el Partido Acción Nacional con su entonces candidato Vicente Fox Quesada, hoy Presidente electo, donde por primera vez es el Tribunal Federal electoral (Trife) quien da la constancia de triunfo electoral¹.

También presenciamos la conformación de un Congreso de la Unión altamente plural, y en el cual estamos expectantes a que sea representativo, pero más que ser un gobierno dividido o de cohabitación es un "gobierno no unificado", que como explica Alonso Lujambio es aquel donde nadie cuenta dentro del congreso con una mayoría (Lujambio, 1996, pp. 9).

Pero lo que tiene que ver con esta investigación es el inicio y desarrollo de una serie de cambios en las formas y medios para hacer la transición administrativa de un gobierno a otro, así como la conformación de la administración gubernamental.

Este anexo se divide en dos partes, en primer lugar veremos aspectos políticos que a mi consideración impactarían negativamente el desempeño de la Semarnap por una no deseable y poco probable llegada de un "político" (sic) como Jorge González Torres a encabezar dicha secretaría; en segundo lugar veremos algunos de los cambios que se presentan dentro de la citada dependencia ya que se cambio parte de su estructura y se modifico su Reglamento Interior.

¹ Véase Reforma del 3 de agosto del 2000, pp 6-7 A.

1.- El arribismo político en la alternancia en el poder.

Por todos es sabido que el Partido Verde Ecologista de México conformo junto con Acción Nacional una alianza denominada Alianza por el Cambio con fines electorales, desde ese momento fue visto como una oportunidad de ganar espacios con la fuerza, apoyo y prestigio del PAN por parte del PVEM, una vez que gana V. Fox la presidencia hace algo nunca visto en nuestro país, abre una convocatoria para que los mexicanos mandemos nuestras currículas para que las evalúen los denominados "head-hunters" para conformar con los mejores hombres y mujeres el próximo gobierno, aspecto mal visto por la oposición².

La crítica vino por considerarse un mecanismo de corte empresarial y en específico gerencial, entre las características que solicita el hoy presidente electo encontramos: amor a México, alto sentido de la responsabilidad social, honestidad probada, reconocida capacidad y obtención de resultados.

Una vez abierta la convocatoria no se hizo esperar quien dijera y se proclamara como el más adecuado para encabezar una dependencia, y ese alguien es Jorge González Torres dirigente nacional del PVEM, quien a un día de haber sido pública la convocatoria se definió como "el hombre con experiencia probada" para encabezar la Semarnap, argumentando sus veinte años de experiencia ambientalista, a lo cual agregó que sería "la secuencia natural", aunque la decisión sería de Fox incluyendo, según González Torres que "sería lo obvio", lo cual deja mucho que desear³.

¿Porqué debemos considerar este hecho como arribismo político? Podemos comenzar por analizar que para este "redentor del medio ambiente" ya califico de obvio que él sea el más adecuado para encabezar la SEMARNAP, obvio si se tuviera en claro que Fox hizo arreglos y compromisos con el dirigente del PVEM, cosa que al parecer no sucedió, además queda claro que como diría Elster la antigüedad no es estrategia cuando por convicción o falta de una segunda mejor opción se dedicó a tal tarea.

Recordemos que la historia del partido verde no es del todo clara y si turbulenta, en 1986 González Funda el Partido Verde de México, durante

² La Jornada, 11 de julio del 2000, pp 3

³ La Jornada, 12 de julio del 2000, pp 6

1987 se integra al Frente Democrático Nacional (FDN) que postula a Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia, en 1990 consigue su registro condicionado y cambia a Partido Ecologista Mexicano, en 1991 pierde su registro al obtener el 1.44% de la votación cuando el mínimo era 1.5%, para 1993 recupera el registro y cambia nuevamente de nombre a lo que hoy conocemos como PVEM, en 1994 González Torres se lanza como candidato a la presidencia, en la primera elección para Jefe de Gobierno del Distrito Federal J. González se lanza como candidato donde obtiene la votación más alta en su historia 8%, pero a nivel local⁴.

Es interesante ver que a lo largo de la historia de este partido con justa razón se le ha calificado como un negocio de familia ya que ha sido su fundador, su único presidente nacional y hasta como su “dueño” debido a que el presidente del partido también es socio y propietario de las farmacias “El Fénix” y su hermano Enrique González Torres es el actual rector de la Universidad Iberoamericana, su suegro es el ex gobernador de Tamaulipas Eduardo Martínez Manautou⁵.

Si nos referimos a las finanzas del partido encontramos que durante el año de 1998, la Comisión de Fiscalización del Instituto Federal Electoral encontró que el PVEM había presentado facturas falsas por 11 millones 670 mil pesos, lo que equivalía al 25.8% de su financiamiento público, por lo que fue sancionado y el dictamen se publicó en el Diario Oficial de la Federación donde se recomendaba una investigación penal, la cual fue apoyada por ambientalistas y disidentes, aunado a lo anterior se detectó que había recibido una donación por 2 millones 592 mil 633 “cartas de concientización” que tenían un valor aproximado de 907 mil 421 pesos que se registraron como gastos del partido⁶.

Regresando al dirigente del PVEM se encontró que en 1979 abandona un puesto menor en el PRI donde fue presidente del comité del distrito 22 en Coyoacán para “dedicarse al tema ecológico”.

Y en 1999 durante una Asamblea realizada por disidentes del partido verde que encabezan Alberto Macías y M. Ángel Garza es deshecha a golpes por jóvenes vinculados a la dirigencia del instituto político, a lo que

⁴ Reforma, 16 de julio del 2000, pp 16 A

⁵ Reforma, 16 de julio del 2000, pp 16 A

⁶ Reforma, 16 de julio del 2000, pp 16 A

González Torres declara que la Secretaría de Gobernación es la responsable⁷.

Y en este año 2000 un grupo de 50 organizaciones, cien ambientalistas y académicos publican un desplegado en el que rechazan la posibilidad de que González Torres ocupe algún cargo público⁸.

De ahí que comentemos que la posición adoptada por González Torres represente un arribismo político poco fundado y poco deseable y factible, ya que si bien es cierto que la política se mueve por intereses, no quiere decir que estos deban ser los personales, sino los públicos, y como señale antes en el trabajo, los asuntos ambientales no pueden ser sujeto y objeto de protagonismos carentes de compromiso y de generación de resultados y mejores condiciones de vida para todos.

Mientras la vocera oficial de Vicente Fox, Martha Sahagún, comunicaba que el día lunes 17 de julio Fox anunciaría a su equipo de transición⁹, investigadores y ambientalistas que conformaron un grupo para entregar una propuesta integral a V. Fox en materia ambiental donde se establecieran los lineamientos más importantes para impulsar una política de desarrollo sustentable, así lo informaba Gabriel Quadri de la Torre¹⁰, quien fuera quien fuera Director del Instituto Nacional de Ecología (INE) dependiente de la Semarnap.

Según comentó Quadri pretenden que Fox considere: aplicar una reforma institucional en materia ambiental, crear un mecanismo de alto nivel en el Gobierno Federal (gabinete de desarrollo sustentable) que permitan integrar las políticas ambientales y su evaluación.

A lo anterior agregan que la Semarnap debe mejorar en alcance y calidad en sus políticas, por lo que debe "convertirse en una verdadera Secretaría de Medio Ambiente, es hora de que México cuente con una estructura institucional propia y no compartida con otros sectores como actualmente ocurre", declaró Quadri¹¹.

Además nuevamente encontramos los intereses por ser parte del gabinete de V. Fox, ya que Quadri señaló que hay miembros del grupo citado que pretenden encabezar la labor ambiental, incluido él, de Quadri no es

⁷ Reforma, 16 de julio del 2000, pp. 16 A.

⁸ Reforma, 16 de julio del 2000, pp. 16 A.

⁹ La Jornada, 14 de julio del 2000, pp. 8

¹⁰ Reforma, 14 de julio del 2000, pp. 7 A

¹¹ Reforma, 14 de julio del 2000, pp. 7 A

extraño escuchar esto, es de todos sabido que el aspiraba a encabezar la secretaría al inicio de la administración de Ernesto Zedillo y como ya señalamos dirigió el INE, para posteriormente retirarse de la labor gubernamental y encabezar el Centro de Estudios del Sector Privado para el desarrollo Sustentable (Cespedes), el cual depende del Consejo Coordinador Empresarial¹².

En el intento por acceder a puestos claves dentro de la administración gubernamental el día del anuncio del equipo de transición de Fox un joven se propuso para dirigir la Semarnap, él es Mario Gastón Chapa, originario de Monterrey Nuevo León, con una maestría en Ingeniería Ambiental en el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y un posgrado en Control Total de Calidad realizado en Japón apoya el esfuerzo y forma que ha adoptado Fox para formar su equipo de gobierno¹³.

Entre las propuestas del regiomontano está la de un programa de reciclaje de basura, otro es el de la generación de gas metano a partir del tratamiento de aguas negras con un proceso llamado metanogénesis, y señaló que en varios países se usa y se obtiene hasta el 25% de la producción de electricidad, Chapa también fundó y fue gerente de la empresa Entretenimiento Educativo de México (Edumex), y declaró que con el resultado del 2 de julio tuvo el interés y las ganas de proponerse para generar resultados positivos en materia ambiental, además de dejar en claro que asume la responsabilidad y que comprende que la labor no es de una sola persona, sino un esfuerzo colectivo, "que debemos construirlo todos", dijo el ingeniero ambiental¹⁴.

Si hemos venido hablando de un oportunismo por buscar encabezar una dependencia gubernamental, también hemos encontrado propuestas un poco más serias, como la que acabamos de señalar, lo cierto es que si volvemos al caso del dirigente nacional del PVEM encontramos que si según él es tan obvio su poco probable encargo, cómo es que el día 17 de julio cuando V. Fox anunciaba a los miembros de su equipo de transición justamente Jorge González Torres no figuro ni por error dentro del citado equipo, si atendemos a la forma en que se organizó el equipo encontramos que hay uno encargado del área social, que tiene un tinte de atención a la pobreza, los coordinadores del área social son Carlos Flores Alcocer y María del Carmen Díaz, el primero es especialista en consultoría de sistemas y catedrático de la Universidad de León, y la segunda se ha

¹² Reforma, 14 de julio del 2000, pp. 7 A

¹³ Reforma, 17 de julio del 2000, pp. 5 A

¹⁴ Reforma, 17 de julio del 2000, pp. 5 A

desempeñado como diputada en la 57 legislatura y es investigadora social¹⁵.

Carlos Flores se encargó de los programas de desarrollo social y de combate a la pobreza en Guanajuato, María del Carmen Díaz elaboró el proyecto de educación y el plan de ciencia y tecnología para el próximo gobierno federal¹⁶.

Como podemos ver González Torres hasta el momento no aparece dentro del círculo cercano de Vicente Fox, lo relevante de esto, y que pretendemos dejar en claro es que la lucha contra la contaminación, el mejoramiento del entorno natural, y la generación de alternativas deseables, necesarias y factibles es ya impostergable, y que no permite ni requiere de supuestos esfuerzos por mejorar el medio ambiente cuando el interés es netamente personal, se debe entender que el ejercicio gubernamental debe y tiene que ser ético y con resultados y no un listado de buenos deseos con "credenciales" poco creíbles.

No necesitamos redentores, demandamos expertos que brinden mayor calidad de vida a los ciudadanos y que nos integren a un esfuerzo ya no sólo colectivo sino público que de lugar a la corresponsabilidad y coparticipación.

2.- Reformas administrativas y de gestión en la Semarnap.

El pasado 5 de junio del año 2000 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el nuevo Reglamento interior de la Semarnap, por lo cual quedó abrogado el anterior del 8 de julio de 1996.

Si nos guiamos por el análisis hecho en el último capítulo de esta investigación, referido a la secretaría en cuestión como organización encontramos que si ya hacíamos referencia a la necesidad de mecanismos y criterios de coordinación que evitaran o eliminaran la duplicación de funciones esto se ha ido cumpliendo parcialmente.

¹⁵ Reforma, 18 de julio del 2000, pp 4-5 A

¹⁶ La Jornada, 18 de julio del 2000, pp 3

Entre los cambios que encontramos está que la Comisión Nacional de Áreas Naturales pasa a ser un órgano desconcentrado como lo indica el Artículo 2 del nuevo reglamento.

En relación a la necesidad de simplificar las áreas de asuntos internacionales vemos que ahora tales áreas están sujetas a los lineamientos que marca la política exterior por parte de la Secretaría de Relaciones Exteriores, en el Artículo 10 primer apartado, mientras que la Unidad Coordinadora de Asuntos internacionales será el conducto entre las dos dependencias para suscribir acuerdos o tratados y foros internacionales, como se señala en el segundo apartado del mismo artículo.

Dentro del Artículo 11 seguimos notando que la fuerza de control y auditoría la mantiene la SECODAM, lo nuevo es que ahora, en el segundo párrafo, se indica que los órganos desconcentrados contarán con un control interno si los presupuestos lo permiten.

Los demás artículos que analizábamos en el análisis se mantienen sin cambios, pero dentro de este nuevo reglamento tenemos que por las reformas administrativas se aumentó el número de artículos del reglamento, ahora son 105, pero eso es estrictamente cuantitativo y no nos dice nada, una parte novedosa es que aparecen los modelos gerenciales dentro de la estructura de la Semarnap.

La Unidad Jurídica de la Comisión Nacional del Agua, Capítulo IX Artículo 45, estará a cargo de un gerente, por mencionar un ejemplo.

Por citar otro ejemplo en el Artículo 51, que corresponde a la Comisión Nacional del Agua encontramos que contará con gerencias nacionales, que actuarán y ejercerán las atribuciones de las subdirecciones generales o unidades adscritas, donde en total dicha Comisión cuenta con treinta y tres gerencias.

Lo relevante de todo esto es que si hablamos de modelos gerenciales en el desempeño gubernamental debemos dejar en claro, que al ser instrumentos y nuevas tecnologías de gobierno ya no podemos ver nada más al ciudadano como tal sino como cliente, lo cual implica que los estándares de gestión son más latos, como es el caso de la generación de bienes y servicios con calidad, pero la noción de cliente implica que si bien

no paga por el bien o servicio de manera directa, lo hace por medio de la capacidad exclusiva del Estado de recaudar impuestos.

Siendo con esos impuestos que el gobierno se financia para brindar y generar el bienestar de la gente, pero con el modelo gerencial estamos dando por sentado una comunicación más eficiente con los clientes ya que hay que hacer un estudio serio y confiable de sus necesidades para que no se generen bienes que no se demandan o con niveles de calidad y bienestar por debajo de los requerido.

También implica mayor corresponsabilidad entre clientes y autoridades, ya que el hacer materializable el bienestar quiere decir que habrá de aprovecharse de la mejor manera por el bien público que la sociedad demanda.

VIII- Reseña Bibliográfica

En cuanto a los textos referidos al Estado y al gobierno representativos podemos decir que los de Adam Przeworski son los más bondadosos en cuanto a una propuesta distinta, el titulado "Sobre el diseño del Estado" a parte de señalar que el Estado debe limitarse y hacer lo que puede y no hacer lo que no debe ni puede da una buena visión sobre como relacionarse con la burocracia y como esta está al servicio de la ciudadanía independientemente de que no haya mecanismos para que el ciudadano le exija a la misma, a parte de que identifica su papel regulador y convivencia con el mercado.

Mientras que el intitulado "Democracia y Representación" nos da la distinción entre legitimarse por respeto y acato al mandato popular, también nos da la posibilidad de la reelección gracias un correcto desempeño que habrá de evaluar el electorado.

El artículo de Przeworski sobre "El Estado y el ciudadano" nos permite identificar claramente los compromisos y diferencias que hay entre los funcionarios electos y los designados, pero aún más, nos deja ver como cada vez es más necesario que órganos independientes auditen la labor gubernamental, con el riesgo de ser cooptados por el gobierno mismo o por grupos de interés.

El texto de Bobbio, Estado, Gobierno y sociedad, es esclarecedor para ir a los orígenes teóricos y empíricos del surgimiento y desarrollo tanto del Estado como de la sociedad, lo cierto es que es un tanto limitativo por su carente actualización y su perspectiva jurídico-filosófica.

Mientras que el ensayo de Larry Diamond sobre la sociedad civil es altamente descriptivo, puede darnos las características y potencialidades de aquella para equilibrar la labor del Estado y ayudar a la transición y consolidación democrática.

En cuanto a las fuentes referidas sobre las organizaciones tenemos que el Libro de H.Simon es muy esclarecedor por su amplitud, pero hay que señalar que va íntimamente ligado a la toma de decisiones, entonces no tiene un enfoque estrictamente estructural sino operativo, donde la comunicación juega un papel relevante para que las decisiones sean más transparentes y apelen a los especialistas.

El complemento idóneo, creo yo, es la breve pero sustancial aportación de Olson, en La lógica de la acción colectiva, donde establece que las organizaciones se guían por intereses y fines, pero también por los intereses de sus miembros que llevan a la conformación de grupos, y esta es su gran aportación a la teoría de los mismos, ya que identifica la relación entre magnitud, desempeño y alcances.

El libro de G. Morgan nos da un panorama general de los que son las organizaciones desde su estructura, función, fines, entorno, en otras palabras su vida interna y su relación con el exterior, quizás su debilidad sea su fortaleza, es un marco muy general, sirve como mapa para guiarse dentro de la teoría de la organización desde la privada a la gubernamental.

En cuanto a las fuentes sobre bienes públicos tenemos que el libro de Olson es una buena aproximación pero que se queda corta, ya que no ingresa a la parte de cómo y a quien distribuir los bienes y los costos, tal es el caso del libro de Jon Elster, Justicia Local, quien da una serie de mecanismos para asignar bienes y lo que él llama cargas, sea por el mérito, el poder económico, o la antigüedad, la diferencia que nos hace notar desde un principio es que para que se dé la justicia local al asignar cargas y bienes es que quien lleve a cabo esta tarea habrá de ser independiente del gobierno.

Dentro de las fuentes de sobre medio ambiente y ecología percibimos que, sobre todo las norteamericanas, tiene una alta vinculación con la formulación de políticas públicas entorno al medio ambiente, mientras que las mexicanas mostraron una línea más crítica y analítica que propositiva, basadas fundamentalmente en el impacto que puede tener el deterioro ambiental, viendo su aspecto más social.

En cuanto a las fuentes para sustentar el contexto internacional el libro de Huntington, Samuel, El Choque de civilizaciones es rico en propuestas, la de entender el orden internacional por medio de civilizaciones identificadas por sus instituciones pero sobre todo por su cultura, lo que deja muy claro el autor es que la política está en crisis ya que las diferencias se habrán de dirimir por otros medios que son violentos y reproductores de violencia, la cual se genera por las diferencias culturales o por abuso en el uso de bienes de la humanidad.

Las fuentes sobre la relación entre medio ambiente y seguridad nacional son más bien generales, pero claras, ya que estipulan que el conflicto ya

no sólo se debe a la invasión de zonas geográficas sino al uso irracional del patrimonio natural del mundo, donde se permite conocer como un bien, que dentro de la bibliografía si bien lo consideran natural no le dan la calidad de público, dando paso a entender que una serie de relaciones de tipo político deberían ayudar a negociar la búsqueda de la minimización del deterioro ambiental a fin de evitar conflictos bélicos.

Un ensayo que en lo particular me sirvió para comprender y establecer la relación entre contratos, costos y medio ambiente fue el de Chertow y Esty ya que se deja en claro una parte del diseño contractual, pero también dentro del mismo la estipulación de la asignación y distribución de costos ambientales, así como los incentivos y recompensas.

El libro de Camp, La política en México, es un excelente marco general del sistema político contemporáneo, la gran aportación a esta investigación está dada por su teoría de las camarillas y por su alto contenido y sentido empírico.

Desde una parte más teórica vemos que tanto Teoría de la Democracia como ¿Qué es la democracia? De G. Sartori son de los textos ya clásicos para los politólogos contemporáneos, con el objetivo de establecer un marco más general acerca de lo que por democracia entendemos, la aportación del autor es grande en tanto hace una diferenciación entre lo teórico y lo práctico de la democracia, donde la parte teórica fue la que mayor sustento brindo a esta investigación, lo cierto es que esa parte tiene un alto contenido empírico.

En relación a la identificación del comportamiento de los actores debemos señalar que fue una búsqueda de tipo hemerográfico, pero su ponderación y análisis se debió al soporte que da el libro de Camp, La política en México.

Dentro del capítulo correspondiente al análisis administrativo debemos comentar que la fuente más útil fue la de Douglass C. North, Instituciones, cambio institucional y desempeño económico, el cual es rico en la parte conceptual de las instituciones, además de la riqueza procedimental, fue importantísimo observar con un marco general de los costos de transacción en el diseño institucional, dicho soporte teórico/analítico fue complementado con los libros de O. Williamson donde los trabajos permiten hacer una correcta aproximación bastante sólida a cerca de los costos de transacción, complementado con la llamada "Teoría de la firma o de las jerarquías", que abarca un aspecto estructural aunada a la

generación de resultados, implicando una búsqueda en la minimización de los costos para hacer operar las “firmas”, es decir resaltar que en esta teoría podemos ver su relación con el elemento de la comunicación por el diseño y organización estructural, ya que entre más vertical sea la jerarquía mayores serán los costos de transacción.

El libro de José Luis Ayala Espino es excelente para tener una primera aproximación a teorías que brinden instrumentos generadores de fallas de mercado, mercados negros, establecimiento de contratos, costos de transacción, externalidades, con el fin de hacer más comprensible la existencia del Estado, sus instituciones y el mercado, vale la pena señalar que tiene un alto contenido técnico/instrumental. En cuanto al capítulo referido al análisis administrativo vale comentar que más que un análisis teórico fue vital hacerlo por medio de sus fuentes formales tanto jurídicas como administrativas, es por ello que la referencia obligada a legislación fue fundamental para llevar a cabo el que la investigación planteaba.

IX- Bibliografía

Acevedo López, Ma. (1998) Guadalupe. "Nuevos procesos de decisión y estructuras de poder en la era de la globalización" en Rosa Ma. Piñon Antillón. La regionalización del mundo: la Unión Europea y América Latina. México, FCPyS- UNAM- Delegación de la Comisión Europea en México.

Aguayo Quezada, Sergio y Bruce Michael Bagley. (1990) En busca de la seguridad perdida. Aproximaciones a la seguridad nacional mexicana. México, S.XXI.

Aguilar Villanueva, Luis F. (1992) El Estudio de las Políticas Públicas, México, M.A. Porrúa.

Ayala Espino, José. (1996) Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado. México, M.A. Porrúa.

Barnard, Chester. (1988) "Introducción" en El comportamiento Administrativo de Herbert Simon, Madrid, Aguilar.

Barzelay, Michael. (1998) Atravesando la burocracia, México, FCE y CNCPyAP, 1998.

Bobbio, Norberto. (1989) Estado, gobierno y sociedad. Por una teoría general de la política. México, FCE.

Bobbio, Norberto. (1992) El futuro de la democracia, México, FCE.

Bobbio, N. Y Nicola Matteucci. (1995) Diccionario de Política. México, S. XXI.

Bovero, Michelangelo. (1985) "Lugares clásicos y perspectivas contemporáneas sobre política y poder" en Bobbio, N. Y M. Bovero, Orígenes y fundamento del poder político, México, Grijalbo.

Bozeman, Barry. (1998) Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas. México, FCE.

Camp, Roderic Ai. (1995) La política en México, México, Siglo XXI.

- Crespo, José Antonio. (1995) Urnas de Pandora. Partidos políticos y elecciones en el gobierno de Salinas. México, CIDE-ESPASA CALPE.
- Chertow Marian R. Y Daniel C. Esty. (1997) Thinking ecologically. The next generation of enviromental policy. New Haven and London, Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1992) La democracia y sus críticos. Madrid, Paidós.
- Dahl, Robert A. (1992 a) La poliarquía. México, REI.
- Dahl, Robert A. (1985) "Poder" en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales.
- D'Alimante, Roberto. (1995) "Teoría de las decisiones colectivas" en Bobbio y Matteucci, Diccionario de Política, México, S. XXI.
- Diamond, Larry. (1998) "Repensar la sociedad civil" en Metapolítica, vol. 1, número 2, pp. 185-198.
- Easton, David. (1996) Esquema para el análisis político. Buenos Aires, Amorrortu.
- Elster, Jon. (1998) Justicia Local, Barcelona, Gedisa.
- Fisichella, Domenico. (1995) "Tecnocracia" en Bobbio y Matteucci, Op. Cit.
- Gozzi, Gustavo. (1995) "Estado Contemporáneo" en Bobbio y Matteucci, Diccionario de Política, México, Siglo XXI.
- Hayek, Friederich A. (1990) La fatal arrogancia. Madrid, Norma.
- Huerta de Soto, Jesús. (1990) "Prólogo" en F.A. Hayek. La fatal Arrogancia. Madrid, Norma.
- Huntington, Samuel P. (1997) El choque de civilizaciones. Y la reconfiguración del orden mundial. Barcelona, Paidós.
- Hernández-Vela Salgado, Edmundo. (1996) Diccionario de Política Internacional. México, Porrúa.

Kiewiet, Roderic y Mathew D. McCubbins. (1991) The Logic of delegation: Congressional Parties and Appropriations Process. Chicago The Chicago University Press.

Leff, Enrique. (1997) "Cultura democrática, gestión ambiental y desarrollo sostenido en América Latina" en Gustavo López Castro (Coord.) *Sociedad y medio ambiente en México*. México, El Colegio de Michoacán.

León y Ramírez, Juan Carlos. (1999-a) "El carácter público del Estado" en *El estado del arte de la Administración Pública*, Revista Conmemorativa del 25 Aniversario del Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública.

León y Ramírez, Juan Carlos. (1999-b) "La esfera pública en la pluralidad y en el pospluralismo: aproximaciones para una propuesta teórica" en *Enfoques Contemporáneos en la Ciencia Política*, Revista Conmemorativa del 25 Aniversario del Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública.

Liverman, Diana M. "Seguridad y medio ambiente en México" en Aguayo Quezada, Sergio. Op. Cit.

López Castro, Gustavo (Coord.). (1997) Sociedad y medio ambiente en México. México, El Colegio de Michoacán.

Lujambio, Alonso. (1996) Gobiernos Divididos en la Federación Mexicana. IFE-UAM-CNCPyAP.

Majone, Giandomenico. (1998) Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas. México, FCE.

Merino, Mauricio. (1996) "De la lealtad individual a la responsabilidad pública" en *Revista de Administración Pública*, No. 91, México, INAP.

Meyer, Lorenzo. (1995) Liberalismo autoritario. Las contradicciones del sistema político mexicano. México, Océano.

Morgan, Gareth. (1996) Imágenes de la organización, México, Alfaomega.

North, Douglass C. (1994) Estructura y cambio en la historia económica. Madrid, Alianza Universidad.

North, Douglass C. (1993) Instituciones, cambio institucional y desempeño económico. México, FCE.

O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter. (1991) Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. México, Paidós.

O'Donnell, Guillermo. "Accountability horizontal" en Estudios Políticos, Revista de Ciencias Políticas Y Administración Pública, Cuarta época, #19, septiembre-diciembre, 1998, pp. 9-45.

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

Olson, Mancur. (1992) La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos. México, Limusa-Noriega.

Osborne, David y Ted Gaebler. (1992) La reinención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público. Barcelona, Paidós.

Pascual Moncayo, Pablo y José Woldenberg (Coord.). (1994) Desarrollo, desigualdad y medio ambiente. México, Cal y Arena.

Piñon Antillón, Rosa Ma. (Coord). (1998) La regionalización del mundo: la Unión Europea y América Latina. México, FCPyS- UNAM- Delegación de la Comisión Europea en México.

Przeworski, Adam. (1996) "On the design of the State: A Principal-Agent perspective" trabajo preparado para el Seminario sobre la Reforma del Estado en América Latina y el Caribe, Ministerio de Administración Federal y Reforma del Estado, Brasilia, mayo 16-17.

Przeworski, Adam. (1998) "El Estado y el Ciudadano" en Política y Gobierno, vol. V, #2, Segundo Semestre, México, CIDE.

Przeworski, Adam. (1999) "Democracia y Representación" en Metapolítica, vol. 3, #10, abril - junio.

Rose, Carol M. (1997) "Property rights and responsibilities" en Daniel C. Esty y Marian R Chertow. Thinking ecologically. The next generation of environmental policy. New Haven and London, Yale University Press.

Ruiz Massieu, Armando. (1996) El gabinete en México. Revisión histórica y propuestas de discusión. México, Océano.

Sartori, Giovanni. (1992) La Política. Lógica y método en las Ciencias Sociales. México, FCE.

Sartori, Giovanni. (1992) "Ideología" en Elementos de teoría política.

Sartori, Giovanni. (1992) Elementos de teoría política. Madrid, Alianza Universidad.

Sartori, Giovanni. (1991) Teoría de la Democracia. Los problemas clásicos. México, Alianza Universidad, Tomo 2.

Sartori, Giovanni. (1997) ¿Qué es la democracia?, México, Nueva Imagen-TRIFE.

Sharp, Gene. "En torno a la definición de seguridad nacional" en Aguayo Quezada, Sergio. Op. Cit.

Simon, Herbert. (1988) El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa. Madrid, Aguilar.

Toledo, Víctor M. "Modernidad y ecología. La nueva crisis planetaria" en Gustavo López Castro (Coord.) Op. Cit.

Torgerson, Douglas (1992) "Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas" en Luis F. Aguilar Villanueva, El Estudio de las Políticas Públicas, México, M.A. Porrúa.

Uvalle Berrones, Ricardo. (1998) Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea. México, IAPEM.

Weber, Max. (1991) El político y el científico. México, Alianza.

Weber, Max. (1992) Economía y sociedad. México, FCE.

Williamson, Oliver. (1991) Mercados y jerarquías: su análisis y sus implicaciones antitrust. México, FCE.

Williamson, Oliver y Sidney G. Winter (Comp.) (1996) La naturaleza de la empresa. Orígenes, evolución y desarrollo. México, FCE.

Zaid, Gabriel. (1995) Hacen falta empresarios creadores de empresarios, México, Océano.

Leyes, reglamentos y programas:

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. México, Porrúa, 1997.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. México, Porrúa, 1997.

Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, México, SEMARNAP, 1997.

Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, México, Diario Oficial de la Federación, 5 de junio del 2000.

Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP) 1995-2000, México, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), 1996.

Programa de Medio Ambiente 1995-2000. México, Instituto Nacional de Ecología, 1996.

Fuentes Hemerográficas:

Reforma.

La Jornada.