

4
20j



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

DEL ESTADO BENEFACTOR AL ESTADO
PROMOTOR: NUEVOS RETOS Y ESTRATEGIAS
DEL GOBIERNO MEXICANO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA
(ADMINISTRACION PUBLICA)
P R E S E N T A :
ALMA GABRIELA ALCANTARA SANCHEZ



ASESOR: DR. RICARDO UVALLE BERRONES

CIUDAD UNIVERSITARIA,

AGOSTO 1997

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS.

- **A Dios**
- **A la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberme permitido ser parte de ella y brindarme la posibilidad de concretar mis sueños.**
- **A todos los profesores que a lo largo de 4 años, inculcaron en mí ese orgullo de ser universitaria y dar lo mejor de mí.**
- **Al Dr. Ricardo Uvalle por su tiempo, consejos y orientación, bases fundamentales para el logro de este trabajo.**
- **A mis sinodales: Dr. Juan Carlos León y Ramírez, Lic. Enrique Varas Gómez, Lic. Huberto Castillo González y Lic. Carlos Hernández Alcántara.**
- **A la Lic. Rina Aguilera Hintelholter, por confiar en mí y brindarme su apoyo y amistad.**

DEDICADA A:

- **Silvia, mi madre:** por darme la vida, por todas aquellas horas dedicadas a mi estudio, por ser tan exigente y enseñarme que lo más valioso en esta vida, es ser uno mismo.
- **José Luis, mi padre:** por enseñarme que con constancia y sacrificio todos los sueños son posibles. Este trabajo es una muestra de que pase lo que pase, seguiré tu ejemplo de lucha, perseverancia y dedicación.
- **Mis hermanos, Carmen y Guillermo:** por contar siempre con su apoyo y confianza. Gracias por escucharme cuando más los necesitaba y saber que cuento con ustedes en todo momento. Son los mejores hermanos que pude haber tenido.
- **Nina, mi abuela:** con cariño, recordando los ratos agradables que hemos pasado.
- **Mi tía Pita:** por ser como eres y quererme como a una hija.
- **Una mención especial a mi tío Luis,** a quien no le alcanzó la vida para compartir conmigo este momento tan especial en mi vida. Este trabajo también es para tí.
- **Finalmente,** dedicada a todos aquellos que dudaron.

**DEL ESTADO PENEFRADOR AL ESTADO PROMOTOR.
NUEVOS RETOS Y ESTRATEGIAS DEL GOBIERNO MEXICANO.**

ÍNDICE.

Introducción.	I
CAPÍTULO 1. CAUSAS Y GESTACIÓN DEL ESTADO BENEFACTOR.	2
1.1 EL PORFIRIATO.	2
1.1.1. Orden Económico.	4
1.1.2. Orden político y administración.	7
1.1.3. La injusticia social.	10
1.4. RESQUEBRAJAMIENTO Y CAÍDA DE LA DICTADURA PORFIRISTA.	15
1.3. FERMENTOS DE LA REVOLUCIÓN DE 1910.	17
CAPÍTULO 2. EL SURGIMIENTO DEL ESTADO CONSTITUCIONAL Y BENEFACTOR.	23
2.1. LOS PRIMEROS AÑOS DEL ESTADO BENEFACTOR (1917-1934).	23
2.2. EL RÉGIMEN CARDENISTA. CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO BENEFACTOR.	33
2.3. AUGE Y DESARROLLO DEL ESTADO BENEFACTOR DE 1940 A 1982.	41
2.4. EL DECLIVE DEL ESTADO BENEFACTOR.	50

CAPÍTULO 3. LA TRANSICIÓN. HACIA UN NUEVO PERFIL DEL ESTADO: EL ESTADO PROMOTOR.	59
3.1. LOS IMPERATIVOS DE UN NUEVO CONTEXTO MUNDIAL.	59
3.1.1. El nuevo orden económico.	59
3.1.2. La reivindicación de lo público.	64
3.1.3. Gobiernos democráticos.	70
3.1.4. Los servidores públicos.	76
CAPÍTULO 4. EL ESTADO PROMOTOR.	82
4.1. DEFINICIÓN.	91
4.2. CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO PROMOTOR	92
CAPÍTULO 5. TECNOLOGÍAS PARA MODERNIZAR EL DESEMPEÑO DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	96
5.1. CAMBIO INSTITUCIONAL EN EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.	101
5.2. GERENCIA PÚBLICA.	106
5.2.1. Definición.	106
5.2.2. Generalidades.	107
5.2.3. Características de la Gerencia Pública.	110

5.3. GERENCIA SOCIAL.	120
5.3.1. Definición.	120
5.3.2. La pobreza, punto de ataque de la Gerencia Social.	120
5.3.2.1. Los programas sociales masivos.	122
5.3.2.2. Implementación de los programas sociales masivos	126
5.3.2.3. El proceso de evaluación.	129
5.4. POLÍTICAS PÚBLICAS	135
5.4.1. Definición.	135
5.4.2. La formulación de políticas públicas.	137
5.4.2.1. Los problemas públicos.	137
5.4.2.2. La agenda de gobierno.	141
5.4.2.3. Las arenas de poder.	143
5.4.2.4. Limitantes en la formulación de políticas.	145
5.4.3. El proceso de implementación.	147
5.4.4. Evaluación de políticas públicas.	152
CONCLUSIONES.	155
BIBLIOGRAFÍA.	160
ANEXOS.	

INTRODUCCIÓN.

De frente al año 2000, el gobierno de México se encuentra ante grandes retos. Las sociedades del mundo se hacen presentes (unas en mayor medida que otras) como agentes activos y participantes de la política y su ejecución.

La sociedad tiene la necesidad de organizarse a fin de tratar de solucionar o atenuar los problemas y carencias que le atañen, debido a una cada vez más cuestionada acción de gobierno, ejercida a través de una administración pública calificada como ineficiente y burocratizada.

Los imperativos económicos mundiales, exigen que los diversos gobiernos cambien en su ámbito interno, como condición para lograr integrarse en la economía mundial, caracterizada por procesos tales como globalización, apertura económica, privatización y desregulación.

El orden económico contemporáneo trastoca otros ámbitos de gobierno, como el político y el social, replanteando el sentido de la acción de gobierno, de lo público, de la participación ciudadana y de nuevas formas en que la acción del gobierno se manifiesta.

Así, el contexto actual se caracteriza por ser una etapa de cambios y movimientos sociales, políticos, culturales y económicos, que alteran y modifican tanto la forma de vida de los ciudadanos como la forma en que el gobierno debe organizarse para atender las necesidades de la sociedad.

En la actualidad, los métodos y técnicas que utilizan los gobiernos, ejercidos a través de su administración pública, resultan insuficientes y obsoletos, e incluso están rebasados por problemas que existen, de ahí que su acción se considere deficiente e ineficaz.

Ante estos retos inscritos en un ambiente de incertidumbre, turbulencia y cambio, es necesario e incluso vital, que el gobierno mexicano y su administración pública se modifiquen y experimenten estrategias de gobierno que, acordes con la complejidad de los problemas, puedan contribuir en la búsqueda de soluciones, teniendo como primero y último fin, el bien común.

El administrador público tiene, pues, que buscar nuevos caminos que le permitan una mejor comprensión de aquello que está pasando; es hora de que replantee situaciones dadas para dejar atrás el trabajo rutinario y acuda al lugar de los hechos, a fin de tener una visión más real de los problemas.

Considerar únicamente el proceso administrativo y normativo de las instituciones gubernamentales, ya no es viable ante las problemáticas que vive en los nuevos contextos.

El gobierno y la administración pública tienen que reconocer que las acciones llevadas a cabo en el Estado benefactor, llegaron a su etapa final. Ahora, con el Estado promotor, las ideologías y la forma de hacer las cosas deben renovarse y reinventarse, a fin de que los reclamos sociales encuentren respuestas prontas y eficaces.

Así, la nueva faceta del administrador público debe caracterizarse por la conjunción de esfuerzos tanto del gobierno como de la sociedad, para buscar minimizar los problemas que a ésta afectan; es decir, de ahora en adelante el *consenso* o el *disenso* es la pauta a partir de la cuál esta acción conjunta buscará el bien común.

El nuevo panorama para el gobierno se presenta en grupos organizados que ejercen presión a la administración pública, a fin de que se atiendan sus necesidades.

En este contexto, la administración pública y los servidores públicos tienen que modernizarse, innovar y crear nuevas estrategias de gobierno que se acerquen a la realidad, tomando en cuenta la opinión de las personas afectadas por los problemas, así como su participación en la posible solución de éstos.

Es necesario que la administración pública rebase la rutina y que se involucre con los grupos organizados, que viva las situaciones de éstos y exista el diálogo, la negociación y algo que es fundamental para que ésto se logre: *el consenso*.

Por eso, las nuevas estrategias de gobierno, a saber: las políticas públicas, la gerencia social y la gerencia pública, se caracterizan por atender tanto a grupos organizados como a grandes masivos a través de los programas sociales, donde los problemas se encuentran priorizados en la agenda de gobierno.

Son, además, tecnologías que basan su accionar en la negociación y el consenso; se preocupan por los costos de los programas, teniendo a su vez procesos de evaluación continua a través del monitoreo, para *medir* resultados y avances,

considerando que toda la implementación de dichos programas o políticas se caracteriza por la *escasez de recursos*.

En México, es hora de que el Estado transite de un Estado intervencionista a un promotor de la sociedad, es decir, que deje hacer a la sociedad lo que ésta puede y sabe hacer, y que no regule aquello que no es de importancia vital para el bienestar colectivo, ni estratégico en términos económicos para el país.

Como resultado de lo anterior, la presente investigación se integra por cinco capítulos, que explican la tan necesaria transición, buscando que, con una buena acción de gobierno, se recupere la confianza de la sociedad, la legitimidad tan cuestionada en los últimos 10 años respecto a las acciones y decisiones del gobierno, así como una nueva relación entre Estado y sociedad.

El **Capítulo 1** analiza la etapa porfirista. En él, se exponen las causas por las cuales surge el movimiento armado y la situación de injusticia en la cual se encontraba el pueblo. Este capítulo abarca hasta el año de 1917, pasando por la Revolución Mexicana y la elaboración de la Constitución del 17 y cómo ésto inspira los fundamentos políticos, sociales y económicos del Estado de bienestar.

En el **Capítulo 2** se estudian los primeros gobiernos posrevolucionarios, la consolidación del Estado benefactor con el gobierno del presidente Lázaro Cárdenas, su continuación con los gobiernos posteriores así como su etapa de debilitamiento (a partir de los últimos años de la década de los setenta) y de declive (a medianos de los ochenta).

El Capítulo 3, hace alusión a los cambios en los nuevos contextos tanto económicos, como políticos y sociales. En consecuencia, el primer punto se refiere a "Los imperativos del nuevo contexto mundial", el cual se encuentra integrado a su vez, por los siguientes subtemas: el nuevo orden económico, el replanteamiento de lo público, los gobiernos democráticos y el compromiso de los servidores públicos.

Una vez planteadas las exigencias del mundo globalizado, el segundo punto de este capítulo representa una introducción de lo que es el Estado promotor, qué implica, cuáles son sus fundamentos y sus principales características.

Posteriormente, en el **Capítulo 4** se desarrolla de una manera más profunda al Estado promotor, mostrando su evolución en el gobierno mexicano, así como las características de éste y el por qué es necesario para el país que el Estado reestructure y modifique sus cursos de acción.

Finalmente, el **Capítulo 5** expone lo que son las tecnologías para modernizar el desempeño del Estado y la administración pública en México. De ahí que este capítulo se integre por las definiciones, características y elementos que forman parte de la Gerencia Pública, la Gerencia Social y las Políticas Públicas, su importancia, así como la manera en que dichas tecnologías ayudan a que la acción del gobierno sea reconocida, legítima y logre elevar la calidad de vida de los ciudadanos.

CAPÍTULO 1. CAUSAS Y GESTACIÓN DEL ESTADO BENEFACTOR.

1.1. EL PORFIRIATO.

Después de infinidad de enfrentamientos armados y de conflictos sociales, políticos y culturales, en México se había logrado estabilizar un poco al país introduciéndolo al camino de las leyes y del derecho. A partir de los cambios realizados por Juárez con sus Leyes de Reforma (1857-1860), la justicia toma un nuevo rumbo al brindar a todos los ciudadanos sin distinción de raza, sexo o posición social, lo que los franceses llamaban los derechos del hombre: libertad, igualdad y propiedad privada.

Además, con los liberales comienza a gestarse un nuevo modo de producción, basado en un impulso a la economía a través de inversiones extranjeras, la colonización por parte de europeos y norteamericanos, así como incentivos a las industrias extranjeras a fin de lograr un desarrollo económico que incrementara el nivel de vida de los mexicanos.

Sin embargo, las diferencias y los desacuerdos terminaron nuevamente en pugnas por el poder, teniendo como resultado el ascenso de Porfirio Díaz al poder el 23 de noviembre de 1876, a través de un levantamiento armado. Esta situación se debe al descontento que tienen los militares por la política de Juárez, de reducir el ejército, con el fin de disminuir los gastos que éste generaba. Así, los militares que luchan al lado de Juárez,

con esta actitud se sienten relegados y brindan su apoyo a Díaz. Otro grupo del que aprovechó Porfirio su apoyo, fue el de los civiles que no habían sido aceptados en el poder ni por Juárez ni por Lerdo de Tejada.

Con Díaz en el poder, el país ingresa a una etapa en la cual los adinerados y los extranjeros son favorecidos; existe una clase media totalmente indiferente al gobierno, y un pueblo humilde que es el soporte de todo el crecimiento económico que tendría México hasta los primeros años del siglo XX.

Los objetivos con los que Díaz llega al poder y en los que en un principio basa su accionar son cuatro: la no reelección, el desconocimiento del gobierno de Lerdo de Tejada, la pacificación y el orden del país. Con estos postulados, Díaz comienza a estructurar un país acorde con sus intereses y los del capital extranjero, sin importarle lo que pase con el pueblo mexicano.¹

Así, como los hombres del régimen porfirista no tienen fe en la agricultura nacional por lo desorganizado de su trabajo, lo endeble de su producción y lo pobre de su gente, abren las puertas del país al extranjero y creen encontrar en la industrialización, la receta para calmar los dolores que la miseria produce en México.

¹ El régimen porfirista cree que la misión suprema del Estado es conservar la paz militar y política de México, y que esto reúne el atractivo y la confianza que el capital extranjero inversionista necesita.

1.1.1. Orden económico.

A partir de 1880, comienza la penetración sistemática del capital extranjero en nuestro país para la explotación de la riqueza nacional con lo cual nuestra economía adquiere un carácter *semicolonial*, por depender de los intereses de la burguesía capitalista de Europa y los Estados Unidos.

Así, "A los norteamericanos se les otorgaron concesiones para construir casi todos los ferrocarriles del país; a los españoles, las concesiones para el restablecimiento de la industria de hilados y tejidos; a los franceses, el permiso para explotar riquezas naturales y fundar instituciones de crédito; a los ingleses, la mayoría de las concesiones mineras y el control del istmo de Tehuantepec."²

Algunos indicadores del crecimiento vivido en la dictadura de Díaz son:

a) *agricultura de exportación:*

café - de 12 mil tons. en 1887 a 26 mil en 1904.

chile - 700 tons. en 1850.

henequén - de 38 mil tons. en 1886 a 100 mil tons. en 1905.

hule - 135 tons. en 1888 a 1460 tons. en 1905.

² Miranda Basurto, Angel. La evolución de México, p.287

b) minería:

producción minero-metalúrgica - de 41 millones en 1889 a 160 millones en 1902.

plata - de 1151 tons. a 1772 tons.

oro - de 1 ½ tons. a 14 tons.

cobre - de un 10 % en 1891-94 a un 21% de 1895-1905.

plomo - de 30 mil tons. en 1891 a 71 mil tons. en 1898 y más de 100 mil tons. en 1905.

zinc - 400 tons. en 1893 a 2000 tons. en 1905

El 4 de junio de 1892 se crea una ley minera que autoriza la plena propiedad privada del subsuelo. Obviamente, esta ley benefició a las grandes industrias extranjeras que explotaban los minerales y aceites mexicanos. Esta ley "...estableció que el oro, el platino, la plata, el hierro, el plomo, el cobre, las piedras preciosas y el azufre eran 'sustancias minerales para cuya explotación es indispensable, en cada caso, la concesión correspondiente'...Como garantía a las empresas, la ley determinaba que la 'propiedad minera legalmente adquirida y la que en lo

sucesivo se adquiriera...será irrevocable y perpetua, mediante el pago del impuesto federal de propiedad'..."³

c) industria:

textil - "Como una gran parte de la población mexicana se viste de manta, es esta tela el fruto más abundante de la industria textil. En un semestre, los fabricantes de tejidos de algodón han producido 4 millones y medio de piezas de manta...ocupando 19 mil trabajadores..."⁴

tabaco - de 10 millones a 16 millones.

d) ferrocarriles:

La red ferroviaria en explotación, alcanza en 1896 11,975 kilómetros, y para 1900, llega a 13,615 kilómetros. Los ferrocarriles se ven como el mejor instrumento para el desarrollo de los capitales, y se invierte una gran cantidad de dinero en ellos. Los trenes comunicaban los centros mineros de explotación con las ciudades y los puertos donde los minerales y la producción agrícola, así como industrial, se exportaban. (Ver Anexo I)

En consecuencia, "Hacia 1910, las principales inversiones de capital en la economía mexicana se concentraban en los ferrocarriles (40%), la

³ El Porfiriato. El Mazonismo. Testimonios, relatos e interpretaciones. Academia de Historia. C.C.H. Plantel SUR p.9

⁴ Ibid., p.9

minería (17%) y los bancos (17.3), seguidos de la industria (6.6%), la electricidad (6.6.%) y el petróleo (5.9%)".⁵

“En resumen: del total de los capitales decisivos invertidos en México en 1910 (excluida la agricultura), el 77% correspondía al capital extranjero y el 23% al capital nacional. De ese 77%, 44% correspondía a Estados Unidos, 24% a Gran Bretaña y 13% a Francia. Del 23% nacional, correspondía al Estado el 14% y al sector privado el 9%”.⁶

En general, puede decirse que las líneas férreas se construyeron de acuerdo no con las necesidades de comunicación interior del país, sino para facilitar la exportación de nuestras materias primas a la nación vecina y la importación de maquinaria y otros artículos de manufactura norteamericana.

1.1.2. Orden político y administración.

El porfirismo representa históricamente un régimen de retroceso político y social, que anuló los esfuerzos de la Reforma para transformar al país.

Ejemplo de lo anterior, son las diversas acciones que Porfirio Díaz realizó durante su dictadura:

⁵ Gilly, Adolfo. La Revolución Interrumpida, p. 22

⁶ *Ibid.*, p.24

- La Constitución de 1857 estableció como principio fundamental la supremacía de los derechos del hombre sobre el derecho de propiedad pero la dictadura invirtió conceptos, y en 1884 expidió una ley que daba al dueño de la tierra la *propiedad de todo lo que había arriba y abajo de ella*.
- Por otro lado, la Reforma se caracterizó por su lucha contra el poder económico y político del clero, mientras que con Díaz, la iglesia volvió a disfrutar de grandes riquezas y de poder.
- Y finalmente, bajo el velo de su famosa fórmula *menos política más administración*, Díaz sacrificó las libertades públicas, limitó la libertad de imprenta, suprimió el sufragio popular y sojuzgó la independencia de los poderes Legislativo y Judicial, a la vez que centralizó el poder de toda la Nación en su propia persona convirtiéndose en jefe supremo de toda la República.

Así, el gobierno de Díaz se organizó como una inmensa red, cuyo centro era *don* Porfirio, que se extendía por todo el país a través de gobernadores, jefes políticos y presidentes municipales.

Uno de los factores esenciales que permitía al gobierno todas estas arbitrariedades y decisiones autoritarias, era el uso indiscriminado de la fuerza a través de la represión, el encarcelamiento y el asesinato. De ahí que “Para mantener y hacer respetar la autoridad del dictador en todas partes existían prefectos o jefes políticos, funcionarios venales y crueles

que ejecutaron terribles actos de represión, por lo cual fueron odiados y temidos por el pueblo.”⁷

En consecuencia, se desarrolla una política de beneficio sólo para los adeptos a su régimen, otorgando grandes concesiones económicas y enormes latifundios a sus favoritos; construyendo grandes obras que, si no eran necesarias, impresionaban al pueblo respecto a la bonanza de su gobierno, destacando entre ellas la adaptación del puerto de Tampico, el Hospital General de México y el ferrocarril entre México y Veracruz.

Otras obras y acciones importantes que se realizan son: la escuela de Agricultura de Chapingo, la Casa de la Maternidad en Puebla, el desagüe del Valle de México, el alumbrado eléctrico, la expedición de la Ley de Instituciones de Crédito, y la implantación del Código Sanitario.

Aunado a lo anterior, y a pesar de existir casi un 70% de analfabetismo entre la población, el impulso dado a la educación dejó grandes frutos:

En 1887 se aprueba la ley que declara obligatoria la instrucción primaria elemental en el Distrito y Territorios Federales.

A fin de contar con maestros bien preparados, se funda en 1887 la Escuela Normal para profesores y en 1890 la Normal para profesoras.

⁷ Miranda Basurto, Angel. Op. cit., p.292

En los años 1889 y 1890, siendo Ignacio Baranda ministro de Justicia e Instrucción Pública, se reunió en México el Primer Congreso Nacional de Educación con el objeto de unificar los métodos de enseñanza en toda la República, en el cual se tratan los principales problemas pedagógicos reemplazándose las viejas teorías educativas.

En 1896 se crea la Dirección General de Instrucción Primaria para atender a las escuelas municipales, que pasaron a cargo de la Federación.

Pero al aumentar los asuntos del ramo educativo, hubo la necesidad de fundar una Subsecretaría, dentro del Ministerio de Justicia, para atender los asuntos de la Instrucción Pública Federal, en el año de 1901.

Finalmente, siendo ministro de Instrucción Pública Justo Sierra, se reestablece en 1910 la Universidad Nacional de México, que había sido clausurada bajo el gobierno de Maximiliano de Habsburgo en 1865.

Sin embargo, y a pesar de los adelantos logrados, la Instrucción Pública en México fue exclusiva de las clases privilegiadas, pues para el pueblo de los campos significó solamente un artículo de lujo.

1.1.3. La injusticia social.

Los grandes progresos materiales que se habían realizado en México durante el porfiriato, eran en gran parte resultado de la explotación

inmoderada de las riquezas naturales y del pueblo, que habían venido realizando los capitalistas extranjeros y los terratenientes mexicanos, dueños de toda la riqueza del país.

Así, todo el crecimiento económico se dio sin desarrollo, ya que el excedente de la producción no se tradujo en beneficio social. Este crecimiento no llegó al pueblo común y corriente, sino que se quedó en una élite dominante, que era en su mayoría extranjera, y en los llamados científicos.

Los científicos, forman un grupo integrado por licenciados, tribunos, maestros, periodistas y poetas, que manejaban la política, los negocios y la cultura del país. Con el tiempo, se vuelven banqueros, terratenientes y funcionarios de alta jerarquía.

Así, "Tanto el ... político como el ... militar, triunfantes con el porfirismo, no tienen más a qué dedicarse, que a los negocios; y la hacienda constituye su principal atractivo. La hacienda, sin embargo, cría no un poder de producción agrícola, sino un poder sobre la servidumbre..."⁸

El régimen porfirista, en consecuencia, se caracteriza por un gran crecimiento económico, pero también por una gran desigualdad social. La superioridad y riqueza de algunos se basó en el sufrimiento y miseria de muchos. La tierra continúa siendo objeto de enriquecimiento para los caciques y terratenientes apoyados por las compañías deslindadoras, que

⁸ Valadés, José. El Porfirismo. Historia de un régimen. p. 66

forman haciendas vastísimas con 'las tierras de nadie' y con las privadas sin titulación suficiente.

Esta acción es la que caracterizó, entre otras cosas, al gobierno de Díaz. Como lo señala John Kenneth Turner en su libro "México Bárbaro": "El botín más grande que enriqueció a Díaz y a los miembros de su familia inmediata, a sus amigos, a sus gobernadores, a su grupo financiero y a sus favoritos extranjeros, fue durante mucho tiempo la confiscación de las tierras del pueblo...Hay que hacer notar que el robo de tierras ha sido el primer paso directo para someter de nuevo al pueblo mexicano a la servidumbre, como esclavos y peones".⁹

Así, durante más de treinta años, el pueblo vive sometido a los deseos de los terratenientes, a las órdenes de los capataces y en condiciones de vida deplorables caracterizadas por la miseria, la promiscuidad, las enfermedades y la carencia de todo tipo de derechos. "En el centro de la República el peón y el propietario eran lo que habían sido durante el régimen colonial: el siervo de la gleba uno, y el encomendero el otro.

Los progresos realizados durante cuatrocientos años en el orden material, social, y político no habían alcanzado al peón".¹⁰

La mayoría campesina que nacía, crecía y moría en haciendas y ranchos, siguió sumisa a las costumbres de arrojarse a los rayos del sol,

⁹ Kenneth Turner, John. México Bárbaro, p. 102

¹⁰ Arredondo Muñoz-Ledo, Benjamin Historia de la Revolución Mexicana, p.10

vivir en jacales, comer gordas, frijoles y chile. A los esclavos tanto de las haciendas como de los centros de trabajo (Valle Nacional, Oaxaca y Yucatán), no llegaron los dones porfiristas: progreso, paz, libertad y bienestar.

El triunfo militar del porfirismo en 1876, conduce a la dominación política, pero no social. A pesar de verse sometidos y amenazados por el régimen, no había una región del país que no estuviese infestada de gente levantada en armas. "A los indígenas levantados en armas permanentemente, habría que agregar los obreros y campesinos descontentos que por necesidad se habían tenido que convertir en asaltantes".¹¹

Lo anterior ponía en riesgo tanto los intereses del gobierno como del capital extranjero, por lo que el régimen de Díaz actuó de manera represiva a través de la violencia. Para lograr la 'paz porfiriana', el dictador incrementó el número de elementos del ejército y la policía, así como de los '*rurales*', que eran una especie de policía montada más numerosa que la normal, y que John Kenneth T. describe perfectamente: "Los *rurales* son policía montada, seleccionada generalmente entre los criminales; tienen buen equipo y son relativamente bien pagados; emplean sus energías en robar y matar por cuenta del Gobierno...Tales policías constituyen la 'fuerza de choque' especial de los jefes políticos y su poder es casi ilimitado para matar a discreción..."¹²

¹¹ Ibid., p.21

¹² Kenneth Turner, John. Op. cit., p.120

Además de estos tres numerosos y bien organizados elementos de represión (el ejército, la policía y los rurales), había un cuarto organismo no oficial, ni pagado por el gobierno, pero tan salvaje con el pueblo como los tres anteriores: eran las llamadas '*guardias blancas*'. Estas estaban integradas por policías particulares al servicio exclusivo del hacendado, donde éste les daba 'luz verde' para castigar a los 'pelados altaneros e insurrectos'. Está por demás mencionar que esta especie de policía particular, al igual que las demás, se ensañaba con los indígenas y asesinaban a discreción mostrando con ello sólo su impotencia y falta de moralidad.

En consecuencia, "Al llegar 1905, año de auge del porfiriato, la 'paz social' reinaba oficialmente en el país. Las huelgas y los sindicatos obreros estaban prohibidos por ley. La 'agitación' se castigaba con el contingente, la deportación a las plantaciones, la cárcel o la ley fuga. Los alzamientos campesinos habían sido reprimidos con masacres y la 'pacificación' de las tribus rebeldes parecía concluida. No había oposición organizada y el poder del Estado central cubría todo el país. La resistencia de la población campesina y urbana, es cierto, continuaba sordamente en todas partes. Pero no parecía alterar la superficie oficial".¹³

Sin embargo, el pueblo ya no iba a permitir tantas injusticias por parte del gobierno de Díaz, y en 1906, los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón serían los iniciadores del movimiento que acabó con la dictadura de éste y cambió la forma de gobierno en México: la Revolución Mexicana.

¹³ Gilly, Adolfo. Op. cit., p 27

1.2. RESQUEBRAJAMIENTO Y CAÍDA DE LA DICTADURA PORFIRISTA.

Las ideas reformistas del Partido Liberal Mexicano,¹⁴ son el inicio de un despertar por parte de los intelectuales y la clase media por ofrecer al pueblo de México un cuadro de los motivos de la lucha entablada contra la dictadura porfirista, un programa de reivindicaciones básicas de libertad y de justicia.

Dichas ideas abarcaban grandes rubros (tierra, capital, trabajo, extranjeros, impuestos, etc.) que necesitaban ser transformados a fin de brindar al pueblo mexicano una vida mejor (ver Anexo II), siendo precisamente estos ideales los que sirvieron como base para inspirar los principios fundamentales de la Constitución de 1917, por su contenido e interés social. De hecho, el lema de lucha de Francisco I. Madero "Sufragio efectivo. No reelección", fue tomado de la plataforma del Partido Liberal Mexicano, creación éste de Ricardo Flores Magón y Juan Sarabia.

A partir de entonces, México vivió una etapa de constantes levantamientos campesinos y obreros, que mostraban su inconformidad y negativa a seguir llevando una vida de opresión y marginación, con un gobierno incapaz de ver por su bienestar y desarrollo, e interesado más bien en sus beneficios propios y en el de los extranjeros inversionistas.

Así pues, podemos mencionar las Huelgas de Cananea en Sonora y Río Blanco (Orizaba, Veracruz) en 1906, levantamientos que fueron

extinguidos con una devastadora y cruel matanza de mineros y obreros textiles por parte del gobierno porfirista, e innumerables insurrecciones en Coahuila, Veracruz, Tamaulipas, todas ellas impulsadas por el PLM, donde “Mostraron a las masas definitivamente que hasta para arrancar los derechos más elementales había que derribar a la dictadura con las armas. Fueron un centro de atención para importantes sectores campesinos en todo el país. Y fueron una alerta para todos los sectores de la burguesía, que sintieron la profundidad de la crisis social que sacudía toda la estructura política del régimen capitalista mexicano”.¹⁵

Aunado a esta infinidad de levantamientos e ideas revolucionarias, hacia 1910 el régimen porfirista se hallaba en completa decadencia política, económica y social. El General Díaz había envejecido y con él sus colaboradores.

La alianza entre los latifundistas mexicanos y los capitalistas extranjeros no podía seguir subsistiendo, pues el estado semifeudal del país era incapaz de producir las condiciones que permitieran seguir aumentando los beneficios de la burguesía extranjera.

Los adelantos de la técnica industrial y financiera provocaron que la aristocracia mexicana, estancada en las mismas prácticas de 30 años atrás, no ofreciera ya para los capitales extranjeros, oportunidades grandiosas de

¹⁴ Que desde 1903 lanzaban por primera vez las consignas antireleccionistas, y entre cuyos integrantes se encontraban los Hermanos Flores Magón (Ricardo y Enrique), Juan Sarabia y Antonio I. Villarreal .

¹⁵ Gilly, Adolfo. Op. cit., p. 44

obtener fortunas rápidas e inmensas en base a sus especulaciones financieras.

En consecuencia, el gobierno porfirista fue abandonado por los capitales extranjeros, los cuales, viendo en la pequeña burguesía la capacidad para impulsar un nuevo proceso de desarrollo, la apoyó para que se pudieran destruir las barreras semif feudales que entorpecían sus aspiraciones de mejoramiento y de participación en el poder.

1.3. FERMENTOS DE LA REVOLUCIÓN DE 1910.

El golpe decisivo con que dio comienzo la Revolución Mexicana, fue el vil asesinato de los Hermanos Serdán (Carmen, Máximo y Aquiles), el 18 de noviembre de 1910 en Puebla. Gente que creía en sus ideales y que apoyaban a Francisco I. Madero, abastecían en esa región a los simpatizantes maderistas con rifles y municiones para iniciar la revuelta del 20 de noviembre. Ante tal suceso, Madero decide, según lo acordado en el Plan de San Luis, dar inicio a la insurrección nacional.

Por resultado, todos estos enfrentamientos, planes y levantamientos armados, significaron los antecedentes y causas del por qué de la Revolución Mexicana, ya que "...sólo cuando el cambio se produce en el sentido de un nuevo comienzo, cuando la violencia se utiliza para constituir una forma de gobierno diferente en todo sentido, para producir la

formación de un nuevo cuerpo político...sólo entonces podemos hablar de *revolución*".¹⁶

Pronto, los movimientos armados inundaron el país y fueron el pan de cada día a lo largo de 4 años, hasta que el ejército constituyente, comandado por Venustiano Carranza, hace su entrada triunfante a la Ciudad de México el 20 de agosto de 1914.

Sin embargo, la ambición volvió a ser el motor de los caudillos que triunfaron en el movimiento armado, "Y lo peor del caso fue que los intereses individuales estaban imponiéndose, incluso, a los 'planes políticos'. Se había desencadenado la ambición por los puestos públicos, y como habían sido muchos los que habían batido a Huerta, pues muchos eran también los que se consideraban con derecho para aspirar a los mejores puestos".¹⁷

Para tratar de instaurar el orden y arreglar democráticamente estas rivalidades, se propuso una Convención en Aguascalientes, pero nuevamente la sed de poder invadió a sus integrantes, trayendo como consecuencia la disolución de ésta.

Ante tal situación, y teniendo a Francisco Villa y a Zapata disputándose el poder, Carranza decide establecer su gobierno en Veracruz y expedir el 12 de diciembre de 1914 un decreto que unificara los

¹⁶ Huntington P. Samuel. *El orden político en las sociedades en cambio* p.237

¹⁷ Arredondo MuñozLedo, Benjamín. *Op. cit.*, p.182

propósitos de la Revolución Mexicana, un decreto que sirviera de bandera tomando en cuenta las verdaderas necesidades sociales del pueblo. Dicho decreto establecía, entre otras cosas, que:

“El Primer Jefe de la Revolución, y Encargado del Poder Ejecutivo, expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice *la igualdad de los mexicanos entre sí*; leyes agrarias que favorezcan la formación de la pequeña propiedad, *disolviendo los latifundios y restituyendo a los pueblos las tierras de que fueron injustamente privados*; leyes fiscales encaminadas a obtener un sistema equitativo de impuestos a la propiedad raíz; *legislación para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias*; establecimiento de la libertad municipal (o municipio libre) como institución constitucional; bases para un nuevo sistema de organización del Poder Judicial Independiente, tanto en la Federación como en los Estados; revisión de las leyes relativas al matrimonio y al estado civil de las personas; *disposiciones que garanticen el estricto cumplimiento de las leyes de Reforma*; revisión de los códigos Civil, Penal y de Comercio; reformas del procedimiento judicial, *con el propósito de hacer expedita y efectiva la administración de justicia*; revisión de las leyes relativas a la explotación de minas, petróleo, aguas, bosques y demás recursos naturales del país, ..., y en general, todas las demás leyes que se estimen necesarias para asegurar

a todos los habitantes del país la efectividad y el pleno goce de sus derechos, *y la igualdad ante la ley*".¹⁸

Con esta actitud, comienza por vez primera a darse en la práctica todo lo establecido en los postulados que con Flores Magón, Madero, Zapata y Carranza, venían dándose sin resultados. Es aquí donde surge la visión por parte del gobierno, de proteger y resguardar a la sociedad, de ver por ella y de crear las condiciones necesarias para que ésta se desarrolle y crezca.

Es así, como el primero de diciembre de 1916 se convoca a un Congreso Constituyente cuya función es revisar la Constitución de 1857 para adaptarla a las nuevas exigencias y necesidades que tanto sociales, como políticas y económicas, necesitaba el país.

De esta manera, el **compromiso social** del gobierno con el pueblo se veía materializado y por primera vez la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del 5 de febrero de 1917, brindaba "garantías" al individuo, protegiéndolo de los terribles abusos del pasado, pero a la vez, comprometiéndolo al establecer también las obligaciones que de éstas se derivaron.

Y es precisamente en este momento, donde también comienza a

¹⁸ *Ibid.*, p.190

gestarse el Estado benefactor¹⁹, ya que al estructurar la nueva Constitución, el Congreso brinda al poder ejecutivo un amplio campo para intervenir en todas aquellas cuestiones de orden político y económico, que considere importantes para el bien de la Nación.

En consecuencia, con el nacimiento de esta nueva Constitución, nace paralelamente un nuevo Estado en México, caracterizado por “el descubrimiento de la personalidad individual como elemento integrante de la comunidad constitutiva del Estado, el descubrimiento del individuo con fuerzas, derechos y libertades frente al Estado, en el Estado y del Estado. Con ello se ha abierto el camino que conduce a la doctrina de los derechos del hombre y al Estado Democrático”.²⁰

A su vez, este Estado tiene su fundamento y sustento en el artículo 39 de dicha Constitución, el cual señala que “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este. El pueblo tienen en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.”²¹

¹⁹ Podemos definir a este Estado, como aquel que “ingresa de lleno en el terreno de la economía con el fin de evitar los costos políticos y sociales tanto de la desigualdad como del comportamiento errático y cíclico del mercado, la acción estatal se constituye en una de las palancas del proceso económico y en pieza clave para influir en la distribución de la riqueza”. Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derrroteros de la vida estatal. p.81

²⁰ Naef, W. La idea del estado en la ciudad moderna. p.23

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. p.41

Así pues, encontramos que el surgimiento del Estado benefactor (o interventor) tiene su origen en los postulados de la Constitución de 1917, que marca el inicio de un sistema presidencial caracterizado por "...un estricto predominio del presidente y un papel político importante asumido por el ejército..."²²

²² Carpizo, Jorge. El presidencialismo en México. p.17

CAPÍTULO 2. EL SURGIMIENTO DEL ESTADO CONSTITUCIONAL Y BENEFACTOR.

2.1. LOS PRIMEROS AÑOS DEL ESTADO BENEFACTOR (1917-1934).

Aunque jurídicamente el Estado benefactor inicia paralelamente con la Constitución de 1917, comienza a manifestarse de manera concreta hasta el año de 1920, en el cual Álvaro Obregón ocupa la Presidencia de la República.

Lo anterior, a consecuencia de que en este período de tres años, México, a pesar de tener ya una Carta Magna que regulara los órdenes político (artículos que abarcan del 39 al 107), social (artículos del 1o. al 38 que reciben el nombre de garantías individuales) y económico (específicamente los artículos 25, 26, 27, 28 y 29, relacionados con la intervención del Estado en este rubro), siguió viviendo en una etapa de constantes inequilibrios e inestabilidades a consecuencia de las constantes luchas por el poder (entre el grupo carrancista y los obregonistas), las inconformidades con el gobierno de Venustiano Carranza por parte de los caudillos sobrevivientes (Zapata, asesinado en 1919 y Francisco Villa, quien depuso las armas hasta 1920) y la falta de carácter por parte de Carranza para imponer la ley.

De hecho, lo turbulento de su gobierno y su idea de imponer como presidente a alguien totalmente incompetente y desconocido, fueron

razones suficientes para que el 23 de abril de 1920, el Grupo Sonora¹ lanzara el Plan de Agua Prieta desconociendo la autoridad del Centro y protestando contra dicha imposición (caracterizándola como anticonstitucional y antidemocrática). Como resultado de lo anterior, la campaña política de Álvaro Obregón se vio beneficiada al recibir el apoyo incondicional de militares inconformes con las acciones de Carranza.

Finalmente, el ocaso del gobierno carrancista se vería acompañado también del final de su vida: "...en la madrugada del 21 de mayo de 1920, en medio de la lluvia, protegido por las tinieblas y el chapoteo del agua, un tenebroso asesino..., un tal Rodolfo Herrero, entró al cuartucho y vació su pistola sobre el fatigado Presidente, profundamente dormido".²

Aunque este crimen favoreció a Obregón, fue totalmente innecesario, ya que "Carranza estaba completamente derrotado y solo; no existía ninguna necesidad de eliminarlo físicamente, si políticamente ya había sido eliminado"³

Así pues, el 1o. de diciembre de 1920 toma posesión de la presidencia de la República Álvaro Obregón. Su política estuvo orientada a reconstruir al país, el cual después de 10 años de luchas armadas y políticas, estaba totalmente devastado en todos sus sectores.

¹ Integrado por Álvaro Obregón, Adolfo de la Huerta, Benjamín Hill, Plutarco Elías Calles, Ángel Flores, Francisco R. Serrano, Alejandro Monge y los Generales Abelardo Rodríguez, J.M. Aguirre y Fausto Topete.

² Arredondo MuñozLledo, Benjamín. Op. cit., p.228

³ Ibid., p.228

En México, mucho estaba pendiente y mucho más había sido destruido. La reparación de las vías férreas fue una tarea primordial, así como la iniciación de caminos carreteros. De igual manera, la dotación de tierras a los campesinos y el gran impulso a la enseñanza fueron puntos nodales en el gobierno de Obregón. Con respecto al primero, se hizo realmente tangible la reforma agraria enunciada en el artículo 27 de la Constitución, ya que durante su mandato, se repartió a los campesinos 1'677,067 hectáreas de tierras laborables.

En el aspecto educativo, José Vasconcelos reorganiza la Secretaría de Educación Pública, ya que "Hasta entonces había existido una Dirección de Instrucción Pública de modestos alcances, y que dejaba todo el problema educacional en las paupérrimas manos de los municipios. Por lo demás, *educar* es algo más complejo que *instruir*. Se instruye a un obrero sobre la manera de realizar su labor. Pero la educación, además de enseñar esas mismas técnicas, forma hábitos, corrige defectos, proporciona ideales, deja una disposición favorable para hurgar nuevos conocimientos, etc."⁴

Así, Vasconcelos le dio a la Revolución una dimensión que no había alcanzado y que consiste en vertir hacia la sociedad, los beneficios de la educación. "...gracias a la cruzada vasconcelista, el profesorado y los voluntarios que contribuyeron a la alfabetización, a las misiones culturales y a las campañas en favor de la divulgación de las artes, la lectura y la aspiración a una vida mejor, encontraron una respuesta concreta a sus

⁴ *Ibid.*, p.230

esfuerzos. El trabajo educativo perseguía crear una base ciudadana apta para ejercer su propio gobierno...(así) el caudillismo propició su legitimidad a través de trabajos como el de Vasconcelos.”⁵

Con Obregón, pues, se inicia una nueva etapa en la vida del país, donde se manifiesta de manera concreta y tangible, la mano del Estado para el desarrollo del mismo. Además, comienza también el proceso de institucionalización, con la creación de nuevos organismos enfocados a problemas generales (educación, transporte, salud, trabajo), puesto que “...una revolución total también implica una segunda fase: la creación e institucionalización de un nuevo orden político...(ya que) la medida del éxito de una revolución, es la autoridad y estabilidad de las instituciones a que da nacimiento”.⁶

Establecidas ya las bases para el desarrollo y modernización⁷ de México, toca a Plutarco Elías Calles, sucesor de Obregón, continuar con esta ardua tarea. Así, uno de los primeros frentes de acción es el bancario y fiscal, obteniendo como primer resultado, una nueva Ley General de Instituciones de Crédito que reformaba la antigua ley limantouriana de 1897 y la fundación de la Comisión Nacional Bancaria.

Para 1925 el ferrocarril no era ya el único transporte; los vehículos

⁵ Matute, Álvaro. El último caudillo y el proceso de institucionalización, p.123-124

⁶ Huntington, Samuel. *Op. cit.*, p.238

⁷ La modernización es un proceso multifacético que implica una serie de cambios en todas las zonas del pensamiento y la actividad humanas. Huntington, Samuel. *Op. cit.*, p.40

automotores habían evolucionado lo suficiente como para que se ampliara la red carretera iniciada con Obregón. "...Al final de su periodo, Calles podía estar satisfecho, ...(ya que) se complementaron cerca de 700 Km. de carreteras varias..."⁸

En 1926, se da otro paso importante en la reconstrucción crediticia "...(se) fundó el Banco Nacional de Crédito Agrícola...La institución debería funcionar,..., como un banco que refaccionara a las sociedades regionales y locales de agricultores y promoviera una gran descentralización agrícola"⁹. Además de crearse también el Banco de México, S.A., que obedecía al viejo anhelo buscado desde Carranza, de establecer un banco único de emisión que acabara con el caos monetario de entonces.

Por otra parte, las obras de irrigación constituyeron la otra nota de definitiva modernidad en el régimen callista, creando en 1926 la Comisión Nacional de Irrigación, pretendiendo con ello aumentar la superficie irrigada, además de favorecer la pequeña propiedad y la colonización de áreas un tanto precarias a consecuencia de las grandes estepas y desiertos que integran el territorio mexicano y que impiden una buena agricultura. En consecuencia, hacia 1928 el gobierno de Calles había invertido cerca de 28 millones de pesos en la construcción de varias presas.

⁸ Krauze, Enrique. Reformar desde el origen. Plutarco E. Calles. p.55

⁹ *Ibid.*, p.52

Junto a los bancos, carreteras y presas, que deberían dar impulso al campo y ayudarlo a modernizarse, Calles promueve un cuarto elemento fundamental para el país y entrañable para él: la escuela. En este rubro las novedades son: la abertura de las primeras escuelas secundarias, la consolidación de un departamento de enseñanza técnica e industrial, además de que por primera vez se difundieron por radio clases prácticas de toda índole. Con ello, Calles respondía a la necesidad de ampliar la educación y de que ésta llegara a todos los rincones mexicanos, ya que "Hasta entonces, todos los buenos gobiernos se preocupaban por resolver la educación...en las ciudades y poblados, pero no en las rancherías ni en la sierra."¹⁰

Todavía más intensa que la de Obregón, es la intervención estatal por parte de Calles, al actuar en la elaboración de los primeros contratos-ley en la industria textil, leyes y campañas de salud pública, proyectos de vivienda, modernización del ejército, exaltación del deporte, guerra al alcoholismo, etc.

De hecho, "La gran novedad del período de Calles fue la ampliación del papel económico del Estado. El régimen porfiriano había intervenido ya en la economía, pero no con un sentido social...El más serio historiador del período callista, Jean Meyer, escribe: 'Principal instrumento de capitalización de los recursos financieros, poder regulador, principal interlocutor con los grupos internacionales, el Estado de Calles se presenta inevitablemente como único intérprete del interés público, y empieza a

¹⁰ Arredondo Muñoz/Icdo. Benjamín Op. cit., p 236

definirse en esos años como una institución sui génesis, con responsabilidades económicas directas y muy amplias”.¹¹

Conforme el país iba cambiando, cambiaba también la forma de ostentar el poder, ya que poco a poco la figura de los caudillos iba desapareciendo para dar paso a la de las instituciones y los hombres civiles. Así, los gobiernos de Obregón y Calles se dedican a eliminar al mayor número posible de candidatos que podrían competir por la sucesión del poder. Está de más aclarar que todos estos “candidatos” eran caudillos que relucieron en la lucha amada de la Revolución y que se sentían con derecho de estar en la silla presidencial.

De hecho, este accionar del gobierno por eliminar caudillos, llegó hasta el mismísimo Obregón al intentar reelegirse una vez que el gobierno de Calles llegara a su fin, al ser asesinado el 17 de julio de 1928 por José de León Toral. Este acto podemos considerarlo como un parteaguas en la historia política del país, ya que el asesinato de Obregón vino a afianzar el proceso de institucionalización a la vez que enterraba, después de casi 10 años de vida, el ejercicio caudillista.

Lo anterior lo ejemplifica perfectamente el mensaje de Plutarco Elías Calles a un mes de terminar su mandato:

“La desaparición del presidente electo ha sido una pérdida irreparable que deja al país en una situación particularmente difícil, por la total

¹¹ Krauze, Enrique. *Op. cit.*, p.60

carencia, no de hombres capaces o bien preparados, que afortunadamente los hay, pero sí de personalidades de indiscutible relieve, con el suficiente arraigo en la opinión pública y con la fuerza personal y política bastante para merecer, por un solo nombre y su prestigio, la confianza general...

Todo esto determina la magnitud del problema; pero la misma circunstancia de que quizá por primera vez en su historia se enfrenta México con una situación en que la nota dominante de la falta de caudillos debe permitirnos, va a permitirnos, orientar definitivamente la política del país por rumbos de una verdadera vida institucional, procurando pasar, de una vez por todas, de la condición histórica del país de un hombre a la de nación de instituciones y de leyes."¹²

Así, en México la revolución produjo primero un gobierno de generales triunfantes, apenas cubierto por formas constitucionales. Pero en 1929, bajo el gobierno de Emilio Portes Gil, la combinación de las circunstancias, los intereses egoistas y la capacidad de estadista de Calles, condujeron a la creación del Partido Nacional Revolucionario, donde el sistema de gobierno casi legítimo por una oligarquía de generales, se convirtió en un sistema de autoridad institucionalizada y legítima.

Con el surgimiento de este nuevo organismo, se trataba de reunir en un sólo bloque fuerzas dispersas, la mayoría de carácter local y dependientes bien de caudillos militares o bien de caciques. En consecuencia, más que un partido, el PNR comenzó siendo una verdadera

¹² Matute, Álvaro. *Op. cit.*, p. 149

coalición de fuerzas bajo el mando de un Comité Ejecutivo Nacional a través del cual se imponía la autoridad de Calles, y una vez más, la intervención gubernamental dirigía las acciones de la sociedad consolidándose como la única forma posible de resolver los problemas que surgían.

Además, “La creación de esta institución permitió que el sistema político asimilase una cantidad de nuevas fuerzas sociales, obreras y agrarias,...”¹³

En consecuencia, en el régimen posrevolucionario las clases no juegan su papel a través de individuos aislados, sino a través de grupos reconocidos jurídicamente por el Estado, lográndose con ello no sólo la institucionalización de los problemas y conflictos que les atañen a fin de que éstos se desahoguen en organizaciones públicas, sino también el *control* sobre sus acciones.

Por otra parte, el Estado benefactor siguió dando frutos en los gobiernos de Portes Gil, Pascual Ortiz Rubio y Abelardo L. Rodríguez, respectivamente.

Con el primero siguieron las obras de irrigación (presas y obras de riego) en varios estados de la República como Tamaulipas, Sinaloa, Nuevo León, Puebla, Sonora, Chihuahua y Michoacán. El reparto agrario también continuó y a pesar de lo corto de su gobierno (1928 a 1930), logró

¹³ Huntington, Samuel. *Op. cit.*, p.229

León, Puebla, Sonora, Chihuahua y Michoacán. El reparto agrario también continuó y a pesar de lo corto de su gobierno (1928 a 1930), logró distribuir un total de 3'036,842 hectáreas entre los campesinos, además de haber dejado saneada totalmente la hacienda pública.

El 5 de febrero de 1930 México tendría un nuevo presidente: el ingeniero Pascual Ortiz Rubio, en cuyo gobierno se expediría la Ley del Trabajo (1931) con el fin de complementar el artículo 123 Constitucional. Además, el reparto agrario siguió viento en popa, con un total de 1'203,737 hectáreas de tierra laborable. Sin embargo, el 2 de septiembre de 1932, el presidente renuncia a su cargo, sustituyéndolo como presidente provisional el General Abelardo L. Rodríguez.

La obra más notable en su gobierno, la realizó en el aspecto educativo, a través de su Secretario de Educación, el licenciado Narciso Bassols. Así, "...Bassols fomentó extraordinariamente las escuelas rurales, llevándolas a todos los Estados de la República. Además, para que las lecciones fueran enseñadas en el propio idioma o dialecto que hablaban algunos grupos indígenas, Bassols creó once internados indígenas en las regiones más incomunicadas del país, y allí se preparó para maestros a muchachos indígenas seleccionados y quienes aprendieron sus lecciones simultáneamente en dos idiomas, el nativo indígena y el español."¹⁴

También durante su gobierno, se promulgó la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México, se duplica el número de

¹⁴ Arredondo Muñozledo, Benjamín Op. cit., p 250

Industriales Textiles y se editaron (con subvención del gobierno) libros de texto a bajos precios.

Finalmente, se hizo entrega a los campesinos de un total de 2'094,637 hectáreas.

Aquí pues, termina la etapa de los primeros años del Estado benefactor, dando paso a la etapa de la consolidación y desarrollo del mismo con su máximo exponente: el General Lázaro Cárdenas del Río.

2.2. EL RÉGIMEN CARDENISTA. CONSOLIDACIÓN DEL ESTADO BENEFADOR.

Con el periodo posrevolucionario, surge en el país un nuevo régimen caracterizado por un sistema de gobierno paternalista y autoritario, que a través de los años se fue institucionalizando y en el que se dotó al Ejecutivo de poderes extraordinarios permanentes a fin de asegurar un dominio absoluto sobre las relaciones de propiedad, así como del arbitraje sobre los conflictos que surgieran entre las clases fundamentales de la sociedad. Así pues, de un autoritarismo derivado del caudillo revolucionario, se pasó con el tiempo al autoritarismo del cargo institucional manifestado en la figura del Presidente de la República.

Y es precisamente este tutelaje desmedido la principal característica del gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940),¹⁵ con el cuál el Estado benefactor llega a su máxima expresión. Así, "A partir de 1934,...,se inició un cambio en la política del gasto público para orientarla al fomento económico y social,...".¹⁶

Dos son las principales preocupaciones de Cárdenas a lo largo de su gobierno: los campesinos y los obreros. Referente a los primeros, su gobierno realizó la más exitosa e intensa campaña de distribución de tierra y apoyo al campo. Así, el reparto agrario es una de las medidas económicas y sociales fundamentales del cardenismo, y la que en cierto modo constituyó su centro de gravedad.

De 1934 a 1940, el gobierno expropió y repartió en forma de ejidos más de 18 millones de hectáreas (para ser exactos 20'072,957) de grandes latifundios de propiedad nacional y extranjera, dando con ello un golpe profundo a buena parte de las bases económicas de la oligarquía terrateniente que aun sobrevivían.

¹⁵ A partir de Cárdenas, el período presidencial tendría una duración de 6 años, con el fin de que los presidentes tuvieran el tiempo suficiente para realizar sus promesas y proyectos. "Con el objeto de aprovechar al máximo esos seis años, ...el flamante Partido Nacional Revolucionario convocó a los especialistas de sus distintos sectores: ingenieros, economistas, profesores, agrónomos, contadores, sociólogos, etc., para que estructuraran un plan de seis años, que abarcara todas las obras de construcción de presas y sistemas de riego, plantas hidroeléctricas, carreteras, ferrocarriles, escuelas para los diversos ciclos de enseñanza, centros de salud, hospitales, mercados y en fin, todo aquello que requiere la colectividad y que había ofrecido la Revolución para proporcionar al pueblo pan, ropa, educación, albergue, mejores medios de comunicación, salud, distracciones, y agua en abundancia, y que pudiera realizarse en un período de tiempo no superior a los 6 años, período que se llamó 'Plan Sexenal'." *Ibid.*, p.252-253

¹⁶ Ceberos Murillo, Alfonso. "Orígenes de la intervención del Estado en la economía en México". p.338

Este reparto agrario se dio bajo la forma del ejido.¹⁷ Con él, Cárdenas le dio una nueva visión a la comunidad, al liberar a sus habitantes de trabajar a jornal y permitirles recibir el valor íntegro de su esfuerzo. Así, para su gobierno, "...el ejido debía transformarse en el eje de la economía agraria, y como tal, no había más remedio que comprometer de lleno al Estado con la buena marcha de su funcionamiento. Había que canalizar hacia él todos los recursos de que se dispusiera".¹⁸

Y así lo hizo. En 1935, se dividió el antiguo Banco Nacional de Crédito Agrícola en dos nuevos bancos independientes, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, para los pequeños y medianos agricultores y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, para los ejidatarios. Por tanto, desde un principio Cárdenas quiso hacer del Banco Ejidal un canal adecuado para prestar a los campesinos toda la ayuda material que necesitaran, pero sobre todo, un instrumento eficaz para organizarlos en el proceso mismo de la producción y de la distribución. Así, al repartir la tierra, los organizaba, y con ello, reordenaba la vida de la sociedad rural bajo la dirección del Estado. Como resultado, "El sector ejidal comenzaba a existir realmente como una fuerza económica nacional".¹⁹

En consecuencia, "La agricultura inició un proceso de desarrollo diferente a partir de 1935, como resultado de la inversión pública en obras

¹⁷ "La forma de tenencia ejidal de la tierra significa,....que a un pueblo o núcleo de población agraria se le concede una extensión de tierra -el ejido- en la cual a cada jefe de familia corresponde una parcela para su cultivo." Gilly. Adolfo Op. cit., p.362

¹⁸ Córdoba, Arnaldo. La política de masas del Cardenismo p.101

¹⁹ *Ibid.*, p.106

de fomento agropecuario, comunicaciones y del más amplio uso de la tierra que resultó de la reforma agraria.”²⁰

Otra medida para reforzar e impulsar el desarrollo agrario, es la construcción tres veces mayor que cualquier otro gobierno, de sistemas de riego y presas, a fin de que los ejidos tuvieran la irrigación suficiente para que los cultivos fueran benéficos a la economía nacional.

Además, se creó el Banco Nacional de Comercio Exterior con el propósito de liberar a los ejidatarios de tener que vender sus productos al precio impuesto por organismos dependientes de comercios extranjeros.

Como resultado de esta organización campesina, surge el 28 de agosto de 1938 la Confederación Nacional Campesina, con el fin de darles representatividad a todas aquellas agrupaciones rurales y solución a los problemas que les afectaban, a través de las acciones de gobierno.

El otro eje de la política cardenista fueron los obreros. Cárdenas se preocupó porque todo lo establecido en el artículo 123 Constitucional se tradujese en hechos: las 8 horas máximas de trabajo; la protección a la madre trabajadora; las vacaciones; el salario mínimo; los servicios médicos; buenas condiciones en los establecimientos de trabajo; indemnizaciones y jubilaciones, etc.

Al igual que con los campesinos, el gobierno promovió la organización de los obreros en grandes organizaciones. Así, se dio la

²⁰ Cebrecos Murillo, Alfonso. Op. cit., p. 339

institucionalización del movimiento patronal en las cámaras nacionales de empresarios (CONCANACO y CONCAMIN), que significaba la creación de poderes equilibrados y controlables; y el surgimiento de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) para el sector obrero en 1936.

Y para demostrar que el gobierno cuidaría por sus intereses, Cárdenas decretó en noviembre del mismo año, la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública, que sería la base y el sustento para la expropiación del petróleo en 1938 teniendo como principales razones, los bajos salarios que recibían los trabajadores mexicanos y una preferencia injustificada hacia el trabajador extranjero, además de que este recurso no renovable era propiedad no de las empresas extranjeras, sino de la Nación por mandato constitucional y para beneficio del país.

De igual manera, pero un año antes, se expropiaron los ferrocarriles de manera total (23 de junio de 1937), dando paso a la integración de los Ferrocarriles Nacionales de México el 1o. de mayo de 1938.

Ante estas acciones, y como resultado de las mismas, el gobierno de Cárdenas obtuvo un apoyo absoluto por parte de la población campesina, de la obrera y de la sociedad en general, logrando con ello su unificación y su organización en cuatro grandes sectores bajo la dirección del Estado:

“...el cardenismo en el poder había logrado ya para 1938 que las fuerzas principales que habrían de constituir cada sector se independizaran por completo de los viejos grupos políticos que se fundaban en la política

personalista y actuaran de acuerdo con la estrategia gubernamental en todos y cada uno de los actos en que ésta se traducía. En esas fuerzas se apoyó la constitución de los sectores: la Confederación de Trabajadores de México (CTM) para el sector obrero; la Confederación Campesina Mexicana (CCM) y de ahí a poco la Confederación Nacional Campesina (CNC) para el sector campesino; los burócratas y los maestros para el sector popular, y la oficialidad joven y las clases para el sector militar”.²¹

En consecuencia, el Estado mexicano se constituyó sobre la base de una integración dirigida políticamente, llegando a abarcar la mayor parte de los sectores organizados de la población y adoptando los intereses de éstos como programa.

Sin embargo, paralelo a este proceso de institucionalización y organización del pueblo, se desarrolló también un proceso de corporativización²² de la sociedad, con el cuál el gobierno obtenía un control total sobre ésta.

Así, “En la vida política de México se dan...dos tipos de control: el control de las organizaciones populares y el control del pueblo no organizado por los organismos y las organizaciones gubernamentales o

²¹ *Ibid.*, p.148

²² Podemos definir a la corporativización, como una nueva forma o modo de dominación a través del *control*, basado en la división de la sociedad (en el caso mexicano, ésta se dividió en sectores y grandes organizaciones al servicio del Estado). Apuntes de la materia ‘Sistema Político Mexicano’ impartida por el Profesor Octavio Rodríguez Araujo. 1994.

paragubernamentales, y en general por las organizaciones de las clases obreras, medias y altas de la población participante.”²³

Una vez que se hubo completado el proceso de organización y unificación de la sociedad, “...el gobierno...hacía esfuerzos por transformar la imagen del Partido Nacional Revolucionario, de partido elitario cuya misión básica había sido desde su nacimiento la del ‘amigable componedor’ de las disputas entre los diferentes grupos revolucionarios y la del unificador eficiente de dichos grupos, en un ‘partido de los trabajadores’ que en adelante se debería a los trabajadores mismos, de ellos derivaría su fuerza y en favor de ellos, sobre todas las cosas, sus elegidos a los puestos públicos habrían de gobernar”²⁴

Así, “El partido resurgía como un *administrador* de corporaciones, más que como un administrador de masas”.²⁵ Como resultado de ésto, el partido oficial fue modificando su estructura interna logrando con ello multiplicar su fuerza, transformándose así en la principal organización política del país. Y fue en 1938, cuando el PNR se transformó en Partido de la Revolución Mexicana (PRM), englobando en sus filas a la mayoría de los sectores obrero, campesino y medio.

Con ésto, Cárdenas heredaba a sus sucesores una organización política perfeccionada institucionalmente, en la que el caudillismo y el

²³ González Casanova, Pablo. La democracia en México, p.144-145

²⁴ Córdoba, Arnaldo. *Op. cit.*, p.152

²⁵ *Ibid.*, p.164

poder personal habían encontrado definitivamente su tumba, heredándoles también, una problemática de gobierno que incluía un trato directo con los grupos obreros y campesinos.

Pero otra de las cosas que Cárdenas también heredó a sus sucesores y sobre todo, al pueblo mexicano, fue una sólida educación, basada en un apoyo incondicional por parte del gobierno.

Como primer paso, su campaña educativa se caracterizó por el establecimiento del número de escuelas más grande que hasta entonces se hubiera conocido en la República, cuya cifra fue de 12,000 (y donde la mayoría de éstas se encontraban en las sierras, montes y lugares apartados de las ciudades). Así, la educación rural se convirtió en uno de los pilares de la transformación económica y política del país, pues sólo a través de ésta podría generarse un cambio verdadero y concretarse los ideales revolucionarios.

El segundo paso importante para la educación mexicana, fue la creación del sistema de planteles educativos conocido como Instituto Politécnico Nacional (IPN), "...cuya finalidad esencial fuera ir proporcionando a la industria todo el grupo de técnicos que requiriese, desde los ingenieros planeadores de empresas, hasta los obreros especializados."²⁶

²⁶ Arredondo Muñozledo, Benjamín. Op. cit., p.266

Finalmente, otro gran acierto cardenista se dio en el ámbito de salubridad, creándose los Servicios Sanitarios Coordinados, las Brigadas ambulantes de Higiene Rural, el Servicio Autónomo de Higiene Industrial y la construcción del Instituto de Enfermedades Tropicales.

En conclusión, el régimen cardenista da al país un gran impulso para el desarrollo económico y político del mismo; la población obtuvo beneficios reales en todos los aspectos: salud, vivienda, educación, trabajo, créditos, tierra, etc.; pero a cambio de ello, tuvo que sacrificar su libertad al verse en la necesidad de formar parte de algún sector u organismo, para que sus demandas tuvieran respuestas. Así, toda esta modernización se fincó en un reconocimiento de las masas que antes no existía, pero también en un control sobre ellas que tampoco existía, con una sociedad organizada 'desde arriba'.

2.3. AUGE Y DESARROLLO DEL ESTADO BENEFADOR DE 1940 A 1982.

Si con Obregón y Calles se había estabilizado al país, y con Cárdenas se había dado el impulso al campo y al desarrollo económico, corresponde a los gobiernos posteriores realizar la consolidación del ámbito industrial, con el fin de que la modernización mexicana se completara.

Durante este periodo el concepto de intervención del Estado se enfocaría principalmente, a la creación de empresas: "En términos

generales lo que se ha denominado intervención del Estado en la vida económica se acepta...como la posibilidad de que el gobierno se haga cargo de la infraestructura y de proveer de ciertos materiales básicos y, en algunos casos, auxiliares para la producción de otras empresas."²⁷

Así, mientras que bajo el gobierno de Cárdenas permanecieron casi en desuso las leyes que concedían exención de impuestos a la industria, bajo el de Ávila Camacho y los de sus sucesores se aplicaron de lleno.

Con el fin de reforzar lo anterior, el gobierno mexicano aplicó diferentes políticas económicas, con el propósito de resguardar los intereses nacionales tanto del Estado, como de los inversionistas privados. Por resultado, en los primeros años de la década de los cuarentas, se acudió a la protección arancelaria y al modelo de sustitución de importaciones.

En el primer caso, el gobierno velaría por la protección de la producción interna mediante el establecimiento de altos impuestos a las importaciones extranjeras, con lo cuál la competencia se eliminaba y hacía rentable la inversión nacional.

Referente al modelo de sustitución de importaciones, éste se basaba en tres fases:

Fase I: producir bienes de consumo necesarios o no durables, por medio de un capital nacional. Esta fase implicó que los bienes producidos fueran sólo para el consumo básico de la sociedad.

²⁷ Retchikiman K., Benjamín. "Economía de las Empresas Públicas". p.215

Fase II: en esta fase, se amplía el consumo al asentarse y reforzarse la industria, gracias al mercado interno; es decir, de un mercado interno restringido se pasó a un mercado interno general o masivo al producir bienes de consumo durables.

Fase III: etapa en la que se producen bienes de capital (en la cuál las empresas se crearon con financiamiento externo en una situación nacional de inflación y desempleo, y donde los beneficiados fueron los grandes industriales y los empresarios).

Este modelo de sustitución de importaciones no fue realmente lo que se pretendía, ya que no sólo en México, sino en toda América Latina, cuando se llegó al límite de la fase I, no se tenía el desarrollo suficiente para abaratar las mercancías, truncándose así el proceso de industrialización original.

En consecuencia, para poder iniciar la fase II, se tuvo que utilizar el capital extranjero (además de recurrir a préstamos a causa de procesos inflacionarios, incrementando así la deuda externa), razón por la cual se pudieron instalar en el país plantas industriales mucho más grandes y con tecnología avanzada, que amenazaban con desplazar a las recientes industrias mexicanas.

Ante la gravedad que ésto significaba para la economía mexicana, el gobierno optó por una figura nueva que vendría a remediar este mal: la empresa pública.²⁸ “Una empresa pública es una organización:

- que es propiedad de las autoridades públicas, incluyendo autoridades centrales, estatales o locales, en una proporción de 50% o más;
- que está bajo el control de la alta dirección de las autoridades públicas propietarias; dicho control público incluye, entre otros, el derecho de designar a los altos directivos y formular decisiones críticas de política;
- que se creó para el logro de un conjunto definido de propósitos públicos, los cuales pueden tener un carácter multidimensional;
- y como consecuencia, se encuentra colocada bajo un sistema de responsabilidad pública;
- participa en actividades de carácter comercial;
- involucra la idea básica de inversiones y rendimientos, y

²⁸ “La empresa pública es la agregación de dos dimensiones componentes: la ‘dimensión pública’ y la ‘dimensión empresarial’... El propósito público, dentro del contexto específico de la empresa pública se refiere a un conjunto diverso y multidimensional de metas y objetivos. La razón fundamental de la creación de las empresas públicas en el afán de lograr la consecución de metas no sólo comerciales y empresariales, sino también de metas de desarrollo más amplias con una gama de objetivos socioeconómicos.

El concepto de ‘producción comercializada’ constituye la característica primordial de la dimensión de empresa. Proporciona la racionalidad de la variable de actividades e indica la relación que guardan los costos de producción y los precios. Implica la necesidad de establecer un sistema de cuentas comerciales (donde las utilidades son su razón de ser) ” “Concepto y clasificación de las Empresas Públicas”, p.245-246

- comercializa su producción en forma de bienes y servicios".²⁹

De 1940 en adelante, esta tendencia de las empresas estatales se fue expandiendo en todos los sectores, hasta el punto en que "El gobierno posee las industrias petrolera, de energía eléctrica y de ferrocarriles, tiene plantas de acero y fertilizantes, fábricas de equipo ferroviario y varios bancos; la proporción de su propiedad también es importante en la petroquímica, la aviación, la cinematografía, el papel de periódico y la explotación minera".³⁰

Aseguradas así las inversiones nacionales, muy pronto el proceso industrializador tomaría fuerza, apoyado por una intervención del gobierno que "...a partir de 1948, cambió el centro de su interés (del campo) hacia el desarrollo de la producción de electricidad, las comunicaciones y el transporte y hacia la consolidación de las empresas industriales..."³¹

Así, este proceso necesitaba de nuevas actitudes por parte del gobierno; por lo tanto se urgía a las financieras y bancos de inversión privada (autorizados por vez primera en 1932) a que promovieran empresas industriales a través de la compra de acciones y obligaciones, la flotación de nuevas emisiones de acciones y el otorgamiento de créditos a mediano y corto plazo. La Nacional Financiera fue reorganizada de tal manera que fuera capaz tanto de ayudar a las industrias ya establecidas como de tomar

²⁹ *Ibid.*, p.246

³⁰ Hansen, Roger D. La política del desarrollo mexicano, p.61

³¹ Hanson, A.H. "La Empresa Pública y el Desarrollo Económico." p.138

la iniciativa para establecer empresas “nuevas y necesarias” que no eran suficientemente atractivas para el capital privado.

Sin embargo, este nuevo interés del Estado por la industrialización, vino a afectar gravemente los campos mexicanos, pues la mayoría del presupuesto nacional se invirtió de lleno en grandes obras de comunicaciones, industria manufacturera, transporte, etc., olvidándose del ejidatario. “La ocupación del sector agrícola, de salarios bajos, se redujo en relación con los sectores industrial y de servicios que estaban incrementándose.”³² Así, los grandes ideales de Cárdenas a favor del campesinado, se dejaron de lado con los siguientes gobiernos mexicanos.

En consecuencia, “A partir de la década de los cuarenta, la acción del Estado para *apoyar las actividades encomendadas al sector privado* se vinculó estrechamente a la *política de promoción de la industrialización*, objeto básico de la estrategia de desarrollo económico y social adoptada en esa época.

Ejemplo de este tipo de instituciones creadas, fortalecidas o consolidadas durante este periodo resultaría *Altos Hornos de México*,...*Guanos y Fertilizantes de México*,...*Fertimex*,...*Compañía Industrial de Atenuque*, la *Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril*, *Diesel Nacional*, la *Siderúrgica Nacional*..., el *Ferrocarril del Pacífico*...y *Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos*.

³² Hansen, Roger D. Op. cit., p 100

En esta época, el Estado incrementó su actividad empresarial con el fin de *regular el mercado y proteger al consumidor final*. Con este propósito decidió la creación de la *Compañía Nacional de Subsistencias Populares* (CONASUPO) y la *Industrial de Abastos* (IDA).³³

De tal manera, la mano reguladora del Estado, se hacía presente en todos los detalles que estuvieran relacionados con el desarrollo y modernización del país, pues “Sólo en una etapa más avanzada de la industrialización, el Estado...(podría participar) plenamente como empresario y productor de bienes de toda índole.”³⁴

Otro de los rubros que llamó la atención del gobierno, fue el de la salud y la asistencia social. Así, nace en 1943 el *Instituto Mexicano del Seguro Social*, “...para brindar la seguridad social que es un derecho de los trabajadores mexicanos y sus familias...garantizando el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo.”³⁵

Posteriormente, en 1960 surge el *Instituto de Servicios y Seguridad Social para los Trabajadores al Servicio del Estado*, con el propósito de brindar a todo aquel que trabaje en instituciones gubernamentales, los servicios de atención médica y de asistencia social necesarios para mejorar

³³ Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. “Evolución de la Empresa Pública Mexicana”. p.425- 426

³⁴ Banco Interamericano de Desarrollo. “Las empresas públicas en América del Sur y México”. p.98

³⁵ Ibañez Martínez, Francisco Javier. “Cuotas y prestaciones del Seguro Social. IMSS 1997, de ley actual a ley nueva”, p.43

su calidad de vida. Lo cual a su vez, aseguraba la planta productiva necesaria para el proceso de industrialización pretendido.

Así, "Para 1970, México era en gran parte autosuficiente en la producción de comestibles, productos petroleros básicos, acero y la mayor parte de los bienes de consumo."³⁶

Sin embargo, este proceso industrializador no llegó a todos los rincones de la República, sino que se concentró el desarrollo regional en zonas muy específicas como el Bajío, el Norte (especialmente Monterrey), y el Centro del país, ocasionándose rezagos en la zona del Sureste (Chiapas, Tabasco, Yucatán, etc.) y del Noroeste (Baja California Norte y Sur), teniendo como resultado, una distribución inequitativa de los ingresos que hizo más ricos a los empresarios e industriales, y sumió en la pobreza al pueblo desprotegido y sin recursos.

Además, esta intervención estatal fue ampliándose tanto, que el gobierno tenía empresas de bicicletas, de dulces, hoteles, casinos, fabricación de refrescos embotellados, materiales para la construcción (cemento y ladrillos), etc., que provocó una administración pública viciada (en términos de burocratismo y corrupción) y de un tamaño enorme, a fin de poder cubrir todos estos rubros en los que el Estado participaba.

Esta situación la plasma muy atinadamente Omar Guerrero, al apuntar que "La actividad del Estado no puede crecer al infinito porque no es un

³⁶ Hansen, Roger D. *Op. cit.*, p 57

conjunto de operaciones emanadas de un ser ultramundano, sino por un cuerpo mortal formado por seres humanos. Toda actividad supone un órgano, un organismo completo o sólo una de sus partes, pero siempre un ente material que la ejecuta. Así, una responsabilidad asumida por el Estado provoca un crecimiento en su organismo pues se crea una nueva institución, se aumenta otra o se añade como responsabilidad de una más que tiene que dedicar a uno o más servidores públicos para cumplir con ella. En todo caso, el organismo del Estado crece irremediamente.”³⁷

Como consecuencia, llegó un momento en el que la acción estatal se vio rebasada por la cantidad tan exorbitante de empresas en las que el Estado intervenía, y donde un gran número de ellas eran subsidiadas por él sin razón alguna; es decir, que había rubros que no representaban aspectos estratégicos para el desarrollo del país y, por lo tanto, el gobierno no tenía por qué estar subsidiando empresas ‘no necesarias’.

Por otra parte, en el mundo comenzaba a gestarse una transformación total en las relaciones comerciales (caracterizadas por la globalización, la apertura económica, la privatización), y que no concordaba con la política mexicana de sustitución de importaciones.

Es decir, que México no supo o no quiso modificar sus esquemas económicos a tiempo, por lo que se encontró cerrado a los nuevos cambios del mercado mundial, tratando de subsistir con un esquema que en su

³⁷ Guerrero Orozco, Omar. El Estado y la Administración Pública en México, p.780

momento resultó conveniente, pero con el que no podía continuarse por siempre.

Aunado a lo anterior, la caída en el precio del petróleo en 1980-81, terminó por hundir al país en una severa crisis económica donde la inflación, el endeudamiento, la pobreza, el desempleo y la inconformidad de la sociedad iban en aumento.

Así, con este panorama, llegamos hasta 1982, año que marcaría un cambio en la política del país y en la manera de ejecutar las acciones de gobierno, estando al mando de éste, Miguel De la Madrid Hurtado.

2.4. EL DECLIVE DEL ESTADO BENEFACTOR.

Al iniciar los ochenta, la gran cantidad de problemas económicos que venían gestándose desde mediados de la década de los setenta, se concretan y cobran fuerza al desplomarse los precios del petróleo e incrementarse la deuda externa.

Lo anterior, a causa de que México basaba en ese entonces casi todo su desarrollo en las exportaciones petroleras. Obviamente, el inesperado descenso en el precio del “oro negro”, representó para el país un golpe bajo, al disminuir los ingresos producidos por éste y provocar efectos colaterales como los que a continuación se señalan:

“ En 1981, ni los países más desarrollados del mundo ni las más grandes empresas financieras e industriales advertían en el mundo y en México, que la economía internacional entraría a la más grave y prolongada crisis desde la gran depresión; ni que los precios de todas nuestras exportaciones seguirían cayendo en estrépito; ni que las tasas de interés se fijaran tan altas como nunca en la historia; ni que el crédito se restringiera; ni que las medidas proteccionistas se perpetuaran en los países industrializados.

El golpe se recibió de lleno a partir de la caída del precio del petróleo... De modo fundamental, recordemos primero que en los últimos catorce meses, bajó drásticamente el precio del petróleo y se debilitó el mercado petrolero internacional con lo que se frenó, además, el crecimiento de la más dinámica de las exportaciones mexicanas y detuvo la tendencia de rápido crecimiento de los ingresos derivados de su exportación, previstos para autofinanciar nuestros planes.

Después vino el efecto del golpe, en el incremento reciente de la deuda externa y de los servicios correspondientes que constituyen un factor externo, no presupuesto, repentino, agobiador y fuera de nuestro control.

La deuda ascendió en julio de este año a 76 mil millones de dólares, de la cual corresponde 80 por ciento al sector público y 20 por ciento al privado.

Los riesgos de ir contra la corriente dominante de la economía mundial, francamente depresiva en las políticas de liberación de importaciones que, aplicadas en otras épocas y en otras circunstancias pudieron resultar adecuadas, se revirtieron en nuestro perjuicio.”³⁸

Así, ante el contexto nacional e internacional que se presenta a comienzos de los años ochenta, el gobierno tiene que aceptar que “dada la revolución tecnológica en curso, (es) necesario romper el aislamiento y la ineficiencia a que...nos condena el proteccionismo, so pena de quedar marginados de la nueva división internacional del trabajo.”³⁹

En consecuencia, desde los tiempos del régimen de José López Portillo, se anunciaron modificaciones en el accionar del Estado. Sin embargo, el modelo básico de organización y funcionamiento del Estado, seguía en pie y firmemente adherido a las tradiciones políticas posrevolucionarias, donde el movedor de piezas seguía siendo el Estado.

Pero esta actitud cambiaría a partir de 1981 con la crisis económica que comenzaba a afectar al país. “En 1982, la influencia de la crisis fue patente. A la baja del precio del petróleo, el alza de las tasas de interés y la cada vez mayor dificultad para obtener nuevos créditos del exterior, siguió la creciente fuga de capitales, la caída del peso y el aumento del déficit financiero del Estado”.⁴⁰

³⁸ López Portillo, José. Fragmento del VI Informe de Gobierno.

³⁹ Casar, José I. “La modernización económica y el mercado”. p.140

⁴⁰ Cuadernos de Renovación Nacional. Reestructuración del sector parastatal. p.15

Como consecuencia de lo anterior, “El estado tropieza con crecientes dificultades para mantener el nivel de inversión pública, la operación de sus empresas se vuelve más costosa y se genera el reclamo de que el sector público, a fin de reducir su déficit o de no competir indebidamente con los empresarios privados, debe disminuir el ámbito de su acción directa y desincorporar muchas de sus empresas.”⁴¹

Aunado a lo anterior, “...el gobierno enfrentaba la necesidad de dar una respuesta política a la crisis económica, en virtud de que esta generó un resquebrajamiento de la confianza ciudadana en las instituciones gubernamentales y en el sistema político...”⁴²

En consecuencia, al gobierno se le presenta un escenario de innumerables problemas económicos: aumento de la deuda pública; altas tasas de interés; fuga de capitales; sobrevaluación del peso; descenso en el precio del barril de petróleo y por tanto, en la explotación y producción de éste; inflación; déficit fiscal; desequilibrio en el mercado interno, y deficiencias en las políticas adoptadas⁴³ por éste.

⁴¹ *Ibid.*, p.49

⁴² Meza Hermosillo, Miguel. El declive del Estado de bienestar en México. p.125

⁴³ La disminución del ingreso por exportaciones de petróleo en 1981 debió haber sido acompañada por un ajuste en el gasto público y en los ingresos fiscales, así como en un movimiento en el tipo de cambio. Sin embargo, en vez de eso, se permitió que el déficit y el endeudamiento externo aumentaran. Si bien es cierto que la devaluación de 1976 fue seguida de una rápida estabilización del mercado de cambios, en la de 1982 esto no ocurrió ya que una parte importante de la balanza de pagos y el costoso servicio de la deuda, no era sensible al ajuste del precio de la partida cambiaria. Solís, Leopoldo. Citado por Miguel Meza Hermosillo. *Op. cit.*, p. 124

Además, el reclamo social vino a conformar otro factor importante, al ejercer presión al gobierno y manifestar sus inquietudes. Así, "En la población, los impactos desfavorables de la crisis se concatenaron en la disminución de sus ingresos y las altas tasas de desempleo e inflación; efectos adversos que unidos a notorios casos de corrupción gubernamental, provocaron situaciones de malestar y escepticismo entre el extracto social, particularmente en los segmentos medios y los grupos empresariales."⁴⁴

Así pues, ante este panorama de incertidumbre, pérdida de credibilidad en las instituciones y una naciente crisis de legitimidad hacia el gobierno, comienza el periodo presidencial de Miguel De la Madrid Hurtado, teniendo como imperativo fundamental el que las prácticas gubernamentales cambien y se transformen en razón de las situaciones concretas y reales.

De ahí, la nueva estrategia gubernamental conocida como "*adelgazamiento del Estado*", con la cual se inicia un redimensionamiento⁴⁵ de las empresas públicas, a fin de depurar el padrón de entidades, integrado por un gran número de ellas que, por diversas razones, no justificaban su permanencia.

⁴⁴ *Ibid.*, p.125

⁴⁵ "Las acciones derivadas de este tipo de estrategia (el redimensionamiento), se orientan a la desincorporación de empresas estatales y al achicamiento del aparato de la administración central." Cabrero Mendoza, Enrique. "Retos y perspectivas en la administración pública. Entre la tradición y el cambio." p.178

Los resultados de esta política, fueron notorios, y de las 1,155 entidades pararestatales que el Estado controlaba en 1982, para finales de 1988 sólo controlaba 427; es decir, que se desincorporaron 741 empresas. Así, los recursos que anteriormente se destinaban a ellas, pudieron enfocarse a sectores verdaderamente estratégicos o prioritarios.

De esta forma, la intervención 'absoluta' que desde 1917 le había conferido la Constitución al representante del poder ejecutivo, tuvo que ser modificada a fin de encajar con los nuevos órdenes económicos y políticos del contexto mundial, tomando en cuenta que "...los límites de la acción del Estado en el mercado están dados por la vida privada, la cual espera del Estado apoyo, seguridad y estímulos. Por su parte, los límites del mercado tienen su origen en que la relación de los privados da lugar a desacuerdos que, de no encauzarse, provocan conflictos sociales."⁴⁶

Así, el gobierno se ve obligado a redimensionar el tamaño del Estado, y en consecuencia de su administración pública, con el fin de que las demandas sociales y económicas del país sean atendidas con prontitud y eficiencia.

De hecho, el eje en el que se basó la política de De la Madrid, fue el de la descentralización: "Descentralizando haremos fuerte a la nación, más eficiente a la economía y más justa e igualitaria a nuestra sociedad...La descentralización es también un reclamo evidente de participación.

⁴⁶ Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea. p.49

Descentralizar es un esfuerzo de justicia política y social, y no nada más un objetivo de beneficios económicos.”⁴⁷

Así, este cambio en la forma de hacer y pensar las cosas, comienza a brindar espacios a la sociedad y organizaciones no gubernamentales que se encuentran deseosas de participar en la elaboración y seguimiento de las políticas, así como en el intento por solucionar los problemas que los aquejan.

De ahí, el que dicho redimensionamiento tuviera como punto de partida el reconocimiento por parte del Estado, de que él ya no podía seguir manejando todo, como un *ser omnipresente*.

Había llegado el momento de cambiar su *modus operandi*, pues “Las realidades que...vive el estado no le son propicias para continuar utilizando recursos públicos sin límite, ni para continuar con la acumulación de deficiencias organizativas y funcionales.”⁴⁸

Además las nuevas exigencias tanto sociales como económicas, ejercían cada vez mayor presión al gobierno:

- Sociales en función de obtener espacios públicos donde la sociedad pueda participar y plasmar verdaderamente sus inquietudes, sus opiniones, desarrollarse como tal; un espacio que les permita ser parte

⁴⁷ De la Madrid, Miguel. “Marco conceptual de la descentralización de la vida Nacional”, p.5

⁴⁸ Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derrroteros de la vida estatal, p.95

de la política nacional, pero no desde un ámbito político buscando cuotas de poder, sino con una perspectiva social o pública; ya que "...los grupos voluntarios y altruistas...Hacen política con orientación ciudadana que atiende a lo común, lo público, lo social."⁴⁹

- Económicas, en función de los cambios que se están presentando en el mercado mundial, con nuevas realidades caracterizadas por la apertura económica, la globalización, la privatización; con tendencias cada vez menos intervencionistas por parte de los gobiernos. Como resultado, el mercado que se presenta exige mayor competencia, pero con términos de calidad y buen precio, y con un máximo aprovechamiento de los recursos.

Así pues, el gobierno no sólo se ve obligado a reestructurar su esquema económico ante un mercado en metamorfosis, sino también a reorganizar su administración pública⁵⁰, a buscar una nueva relación con la sociedad, a dar espacios a todos esos grupos emergentes con ganas de participar y ser actores de su propio camino, pero sobre todo, a dejar hacer a la sociedad lo que ésta sabe y puede hacer, ya que "...un gobierno que no

⁴⁹ *Ibid.*, p.97

⁵⁰ Descentralizar la administración pública es un gran reto, tanto por su magnitud como por su complejidad: no será sencillo porque se afectarán intereses enquistados y acostumbrados: son muchos años de historia y de vicios en los que el centro ha sido el motor de la vida nacional...Descentralizar la administración pública federal es un requisito indispensable para arribar a los albores del siglo XXI y responder así, con eficiencia y eficacia, a las demandas y necesidades de una sociedad viva y esperanzada como es la mexicana. Gamboa, Emilio "La descentralización de la administración pública como requisito indispensable para el desarrollo nacional." p.16-17

revisa su capacidad de adaptación y respuesta a los cambios se condena a la inmovilidad que es el inicio de su decadencia.”⁵¹

De manera general, esto es lo que implicó para el gobierno de Miguel De la Madrid Hurtado el redimensionamiento del Estado: el pasar de un intervencionismo de antaño, a un enfoque donde lo prioritario y lo estratégico eran su razón de ser, y no cuestiones secundarias basadas en intereses particulares.

En consecuencia el modelo centralizador y burocrático, que por décadas fue funcional para el país dadas sus características históricas, a partir de la década de los ochenta comienza un proceso de reforma, transformación y reajuste, teniendo como directriz los cambios mundiales.

Basado a lo anterior, “El gobierno por su cobertura pública, es el más comprometido a transformarse. Las realidades que tiene ante sí se caracterizan por contener elementos nuevos, es decir, no convencionales, los cuales exigen otra óptica y tratamiento para ser abordados como problemas públicos”.⁵²

⁵¹ Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del ... p. 60

⁵² Ibid., p.60

CAPÍTULO 3. LA TRANSICIÓN. HACIA UN NUEVO PERFIL DEL ESTADO: EL ESTADO PROMOTOR.

3.1. LOS IMPERATIVOS DE UN NUEVO CONTEXTO MUNDIAL.

3.1.1. El nuevo orden económico.

El mundo evoluciona, y con él todo lo que existe. Los animales y las plantas cambian a fin de adaptarse a las nuevas condiciones ambientales. El mismo hombre evoluciona, cambiando de mentalidad, de costumbres, de ideologías, de preferencias, de modos de ejercer el poder, de modelos económicos, etc. En consecuencia, las sociedades y los gobiernos cambian también, en función de las nuevas exigencias sociales, económicas y políticas.

Desde la década de los ochenta, el mundo experimentó una serie de crisis que resultaron en un replanteamiento de los modelos económicos, es decir, en el paso de economías proteccionistas y de consumo interno, a economías abiertas y competitivas, donde el mercado se constituyó en un ente sin fronteras, de carácter mundial e integrado por economías interdependientes.

La principal característica con la que se abrieron los noventa, fue la consolidación de la globalización¹ de la actividad económica. A través de ella, los mercados no se caracterizan más por las naciones de origen, sino por las características de los productos, de la producción y de las tecnologías aplicadas en cada sector productivo. En consecuencia, en la actualidad “son la economía y los imperativos tecnológicos los que definen los mercados”.²

Así, en los últimos años los países (donde México no ha sido la excepción), han seguido tendencias diferentes para promover el crecimiento económico de sus economías. Por un lado, numerosos países en desarrollo iniciaron la apertura de sus mercados al exterior. Como resultado de lo anterior, nacieron la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, diversos acuerdos en Centro y Sudamérica, y negociaciones para futuros convenios con países lejanos como Singapur.

Un ejemplo claro son los países latinoamericanos, que a partir del retorno a la vida democrática de éstos, se ha ido incrementando la tendencia a la formación de bloques subregionales, como es el de los países del Pacto Andino (integrado por Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela) y

¹ La globalización es un proceso que obliga a los agentes económicos de un país a seguir estrategias de desarrollo globales, en lugar de nacionales, que estaban definidas por las necesidades internas. La tendencia a la globalización vuelve a las empresas más dependientes de las fuerzas económicas que operan a nivel mundial. Ayala Espino, José Luis. Límites del Mercado, Límites del Estado, p. 143

² Arellano, Leandro. “Estrategia de México ante el desarrollo económico mundial en un mundo globalizado”, p. 46

de la Cuenca del Río de la Plata (donde los países que la componen son Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay).

Así, estos esquemas de integración subregional, son pasos que se han dado y que se siguen dando para salir de la postergación en la que la crisis económica mundial colocó a estos países. Asimismo, son pasos para lograr la transformación de países aislados y económicamente dependientes a zonas de desarrollo que operan dentro de su marco de dependencia (entiéndase los Estados Unidos) y dentro de su ámbito subregional; reconociendo la interdependencia que existe entre los niveles nacionales, latinoamericanos y el de la globalización.

Paralela a dicha apertura, los gobiernos asumen políticas enfocadas a impulsar la participación de la empresa privada en la economía, a replantear el papel del Estado en ésta y a reestructurar el aparato productivo, a través de la "...privatización, la desestatización, la desregulación y la apertura de mercados con el fin de intensificar la productividad, generalizar la modernización de los procesos de trabajo y producción y dinamizar la reproducción ampliada del capital".³

En consecuencia, la geoeconomía se concretiza en procesos y estructuras que constantemente se imponen a los mercados nacionales, obligándolos, para su desarrollo, a formar parte de los bloques económicos, tratados, convenios y acuerdos generales de cooperación. En pocas palabras, a formar parte del mercado mundial.

³ Ianni, Octavio. "Nacionalismo, regionalismo y globalización". p.21

Claro ejemplo de lo anterior, es el Tratado de Libre Comercio entre Canadá, Estados Unidos y México, ya que para éste último, país menos desarrollado y con una tecnología rezagada, “la apertura económica al exterior en materia financiera y de inversiones, la desincorporación de las empresas estatales,..., las reformas legales y administrativas impulsadas en el agro, la anunciada transformación de la ley que regula las relaciones laborales, en fin, todas las medidas que conforman el panorama de la modernización salinista, se realizaron subordinadas a las condiciones impuestas en la negociación del TLC...(ya que) las negociaciones se realizaron...de acuerdo al ritmo y exigencias que reclamó la administración estadounidense.”⁴

Por otro lado, el impacto social, resultado del TLC, no trajo (como se esperaba) beneficios y mejores niveles de vida para la sociedad en general. De hecho, la polarización en la distribución de la riqueza se acentuó todavía más, ocasionando con ello más pobres y menos ricos. El desempleo se ha incrementado, la inflación sigue en pie, la devaluación del peso frente al dólar no ha logrado equilibrarse del todo, el comercio ambulante gana día con día más espacios, los salarios alcanzan cada vez menos, los precios (incluso en los productos básicos) siguen aumentando, el problema de la pobreza y la pobreza extrema no ha encontrado solución en las acciones de gobierno. A éstos y muchos problemas más se enfrenta México en el aspecto interno, buscando además, caminos diversos que lo lleven a su vez, a la integración en el mercado mundial.

⁴ El Financiero. Informe Especial. “Los Errores de la Negociación. El TLC, Apuesta a Corto Plazo que no se Cumplió”. 10 de abril de 1992. p.3

Y es precisamente una de las principales características de este mercado mundial, la creciente *interdependencia* no sólo de la economía, sino de los países entre sí, ya que el bienestar de cada nación está ligado al bienestar de sus vecinos y socios económicos, por un lado; así como la búsqueda de la *diversificación*,⁵ por el otro.

Todo lo anterior ha implicado para las diversas economías (en especial las de los países con un grado de desarrollo inferior), e incluso para los mismos gobiernos, el modificar y adaptar su accionar de acuerdo a los nuevos imperativos mundiales. La globalización, la apertura económica, los procesos de desregulación⁶ y de privatización⁷, etc., exigen de nuevas instituciones acordes a las exigencias del mercado, así como la reestructuración de las ya existentes, a fin de lograr un mejor mercado, caracterizado por la competitividad y la calidad en la producción.

En consecuencia, los postulados del Estado benefactor en México, ya no son funcionales para resolver la complejidad de los problemas que

⁵ La diversificación se refiere a una política tendiente a encontrar en el concierto internacional opciones complementarias, a través de las cuales se asegure un adecuado aprovechamiento de las oportunidades que encierra el nuevo contexto internacional Ianni, Octavio. Op. cit., p.50

⁶ "La desregulación... centra sus objetivos en la generación de un ambiente económico ampliamente competitivo en los sectores público y privado. La desregulación ha surgido como una respuesta a las regulaciones implantadas a lo largo del desarrollo económico de la posguerra, y que algunos juzgan que se han convertido en una carga excesiva y quedan bajo el control de los grupos de interés " Ayala Espino, José Luis Op. cit., p.164

⁷ La privatización puede ser entendida, primero, como una transferencia masiva de activos productivos y financieros del gobierno al sector privado, como condición para revertir el proteccionismo, la ineficiencia y su secuela de efectos perniciosos. Y segundo, un recorte sustancial de las funciones y regulaciones que se fueron agregando al estado. La conclusión es que la privatización es la única posibilidad de que el sector privado y el mercado sustituyan al estado. Ibid., p.152

actualmente vive la sociedad mexicana, debido a que su realidad espacial ya dio de sí. El nuevo contexto obliga al gobierno mexicano a olvidarse de aquellas economías "...que implican altos costos para los ciudadanos y fuente para propiciar y otorgar privilegios a la manera de clientelas y destinatarios corporativos."⁸

Así pues, este nuevo contexto económico tiene para México un gran reto, en cuanto que tiene que buscar los medios adecuados para enfrentar las exigencias de éste, a fin de lograr incertarse en el mercado mundial con éxito, buscando además, el bienestar de la sociedad.

3.1.2. La reivindicación de lo público.

El mundo está presenciando, además de cambios en el ámbito económico, nuevas relaciones entre el Estado y la sociedad. En estos tiempos de cambios constantes, la sociedad ha pasado de ser un simple espectador, a un agente activo interesado en ganar espacios y reconocimiento por parte del Estado.

De ahí que el concepto de lo *público*⁹ deba modificarse también. Es

⁸ Uvalle Berrones, Ricardo "La gerencia pública: una opción para mejorar la acción del buen gobierno", p 98

⁹ Público es aquello que influye en la vida política, y así lo es, en primer término, la opinión de cualquier modo publicada. Heller, Hermann. *Teoría del Estado*, p 191

tiempo ya de comprender que “lo público *ya no* es la esfera del gobierno, sino la de los individuos, la de los ciudadanos, la de lo colectivo”.¹⁰ Y donde Ricardo Uvalle define al señalar “...que lo público no es igual a lo estatal. Lo público alude a un modo donde los ciudadanos tienen opciones diversas para satisfacer las necesidades colectivas. Comprende a la vez, el derecho que los ciudadanos tienen para elegir a sus dirigentes mediante el voto universal y secreto. Participación democrática, sufragio universal, alternancia en el poder, representación parlamentaria y publicitación de las decisiones estatales, dan como resultado la ampliación del espacio público.”¹¹

En consecuencia, para que la sociedad y sus ciudadanos puedan desarrollarse, necesitan de algo vital para lograrlo, un espacio *de* ellos, *para* ellos y *por* ellos; un espacio donde puedan expresar sus ideas, sus inconformidades, sus problemas, sus propuestas de solución a los mismos; un espacio, a su vez, reconocido y respetado por el gobierno; en suma, un *espacio público*, donde el “...ciudadano...ingresa a un ámbito (en el que) se identifica socialmente con los demás. Es una identificación nacida de necesidades comunes y de valores metaindividuales”.¹²

Es pues, aquí, donde los intereses particulares e individuales traspasan el ámbito de lo privado, para colocarse en el de la vida pública, donde

¹⁰ León y Ramírez, Juan Carlos. Mesa Redonda. Los procesos de gobierno en los retos de la mundialización. Febrero de 1997.

¹¹ Uvalle Berrones, Ricardo. Op. cit., p.75

¹² *Ibid.*, p.69

dichos intereses toman forma y adquieren sentido para el gobierno. Y donde éste, tiene que modificar sus esquemas tradicionales para dar cabida a una infinidad de organizaciones, grupos e instituciones totalmente ajenas a lo político, que buscan cada vez más, participar y ser autores del cambio.

Así pues, la sociedad civil¹³ "...toma conciencia de la magnitud e intensidad de la crisis y se moviliza para demandar al Estado una redefinición de los espacios público y privado."¹⁴

De acuerdo a lo anterior, "El Estado debe estar al servicio de la sociedad y ya no la sociedad al servicio del Estado o de los fines que éste descubre para sí. El Estado no debe tener el monopolio del interés general; los ciudadanos no funcionarios no son menos capaces de ir más allá de sus intereses particulares que los ciudadanos funcionarios."¹⁵

En consecuencia, las acciones de gobierno, en adelante, estarán regidas a partir de lo que la ciudadanía¹⁶ quiere y necesita, pues es la participación de ésta en el mercado político¹⁷ un requisito básico para que

¹³ Por sociedad civil entendemos aquella sociedad donde "...su primer supuesto es...la libertad y la igualdad jurídica de las personas." Heller, Hermann. *Op. cit.*, p. 126

¹⁴ Uvalle Berrones, Ricardo. "La calidad de la administración pública moderna". p.103

¹⁵ Crozier, Michel. Estado modesto, estado moderno, Estrategia para el cambio, p 69

¹⁶ "...la ciudadanía como concepto es una reivindicación fundamental al ubicarla también como un modo de vida, significa que la estructuración del poder se sustenta en el ejercicio de la voluntad general, que la sociedad tiene en el parlamento su protección para evitar los abusos del Estado y que la administración pública tiene que concebirse como una fuerza positiva, constructiva y realizadora del bien común." Uvalle Berrones, Ricardo. "Liberalismo, Estado y Administración Pública". p.37

¹⁷ "...el mercado político en una sociedad democrática como la moderna, es el lugar donde se efectúan transacciones relativas a las cuotas, estructuras e instituciones de poder." Uvalle Berrones, Ricardo. "La calidad de..." p. 107

la publicación¹⁸ del poder sea realmente efectiva.

Y es en este cambio de mentalidad por parte del Estado, donde debe tomarse "...conciencia de que hay un exceso de vida administrativa onerosa, decadente e improductiva para una sociedad más activa, con capacidad para autoorganizarse y para movilizar recursos y esfuerzos fuera de la esfera gubernamental. El despertar de la sociedad civil se constituye en una tendencia mundial."¹⁹

Ante este despertar de la sociedad civil, nace paralelo un nuevo tipo de pluralismo, "...más diverso, diferenciado y amplio. No es el pluralismo sólo de los partidos políticos y de otras fuerzas que luchaban por conquistar el poder. Es un nuevo pluralismo donde se expresa, converge y disiente lo heterogéneo de la sociedad, pero también donde los opuestos no utilizan los canales tradicionales para hacer política...A diferencia del pluralismo político donde están muy localizados los grupos partidistas, el pluralismo cívico tiene una concepción pública de las necesidades, problemas y demandas".²⁰

¹⁸ "Publicarlo significa que en la luz pública se consiguen acuerdos; se respetan los disensos, se respeta la libertad de opinión, de asociación, que los ciudadanos están atentos a lo que sucede; que son tomados en cuenta; que participan ejerciendo sus derechos y aceptando obligaciones, que no hay temor por parte de las instituciones gubernamentales para hacer frente a la movilización y expresión plural de la ciudadanía. Significa, a la vez, que en el ejercicio del poder quedan atrás las prácticas de camuflaje y que su legitimidad es producto del consenso abierto y transparente." *Ibid.*, p.109

¹⁹ Uvalle Berrones, Ricardo "La gerencia pública: una opción..." p 98

²⁰ *Ibid.*, p.101

Así, este tipo de pluralismo es *cívico*, porque no está interesado en hacer política partidista ni aspira a la conquista del poder. Por el contrario, está conformado por ciudadanos activos, que descubren que la base de los cambios debe impulsarse desde la sociedad y no tanto desde estudios de gobierno o decisiones cupulares. Se busca, por lo tanto, desestatizar²¹ la vida pública y poner fin al llamado “Big Brother” o “Gran Gobierno”.

Por lo tanto, podemos decir que este pluralismo, tiene sus bases en tres aspectos fundamentales:

1. nace de una conciencia de ser ciudadanos más activos.
2. surge de la necesidad de reformar la pertinencia de la vida en comunidad, y
3. nace de la importancia de establecer una mayor vigilancia de los asuntos públicos que el gobierno tiene a su cargo.

En consecuencia, la vida pública está presenciando un creciente pluralismo cívico, el cuál se caracteriza por participar, por organizar y proponer proyectos alternativos frente al gobierno, para atender mejor los intereses públicos. Buscan, por otra parte, no caer en estructuras burocratizadas, a fin de no contar con interlocutores, es decir, asumen una

²¹ Al hablar de desestatizar la vida pública, nos referimos a que la intervención del gobierno debe reducirse, dejando hacer a la sociedad lo que ésta puede y sabe hacer, es dejar que la ciudadanía participe; quiere decir también, que el gobierno redefine sus funciones a partir de una perspectiva distinta, que integre lo *público* y que prenda a trabajar conjuntamente con él, reconociendo que él sólo no puede hacerse cargo de todos los problemas.

comunicación directa, sin intermediarios, con las diversas instancias del gobierno.

Como resultado de ésto, "...surgen nuevas formas de organización profesional, gremial, urbana, ecológica, etc., en busca de la autogestión de los problemas colectivos tratando, en la medida de lo posible, de evitar la participación estatal la cual, desde la percepción de estos grupos, contamina políticamente el sentido de las acciones, entorpece administrativamente su eficacia y desvirtúa su contenido."²²

Clara prueba de lo anterior, son la infinidad de grupos y organizaciones no gubernamentales²³, que en los últimos años se han creado: grupos ecologistas, organizaciones juveniles, grupos indigenistas defensores de sus derechos, la organización Alianza Cívica, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Barzón, los deudores de la Banca, la presencia de grupos estudiantiles, organizaciones campesinas, etc.

Así pues, ante un mundo globalizado, donde las líneas divisorias cada vez son más difusas y las sociedades se hacen presentes no sólo con demandas, sino con propuestas y sugerencias, el gobierno está obligado a "abrirse", es decir, a optar por una nueva forma de relación con los diversos públicos, donde las negociaciones y el trabajo conjunto de ambos,

²² Cabrero Mendoza, Enrique. Evolución y cambio en la Administración Pública. Del administrador al gerente público, p.12

²³ "Las organizaciones no gubernamentales se integran por ciudadanos activos, preocupados por resolver problemas de la civilización humana. Son organizaciones autónomas frente al Estado y capaces de proponer soluciones a carencias y necesidades comunes. Son organizaciones donde la lucha cívica se da en todos los frentes de la vida social." Uvalle Berrones, Ricardo. "La gerencia pública: una opción..." p.102

sean las directrices que muestren el camino a los cursos de la acción gubernamental.

3.1.3. Gobiernos democráticos.

Pero para que la sociedad pueda participar y ser tomada en cuenta, se necesita de un gobierno democrático²⁴, que reconozca las formas de agrupación de ésta, que les de cabida en el juego político y sobre todo, que actúe exclusivamente en beneficio de ella.

Así pues, un gobierno democrático acredita en su haber, un conjunto de aptitudes para mantener, con base en las contradicciones, en la lucha de las oposiciones y en la igualdad de condiciones, los fundamentos de la vida pública.

Reconoce, además, la complejidad y sentido de la vida pública, procurando que el marco de libertades y derechos democráticos, sea accesible y común a todos los ciudadanos.

En consecuencia, “En nuestro mundo nuevo de complejidad y de

²⁴ Un gobierno democrático es aquel que promueve "...la tolerancia, el respeto al adversario, intercambios y aportaciones al bien común." Crozier, Michel. Op. cit., p.26
"El gobierno democrático se caracteriza fundamentalmente por su continua aptitud para responder a las preferencias de sus ciudadanos, sin establecer diferencias políticas entre ellos." Dahl, Robert. La poliarquía, p.13
Y donde "...la vida ciudadana reclama la competencia política, la alternancia en el poder, la publicitación de las decisiones estatales y gubernamentales y el derecho a disentir, coincidir y organizarse de acuerdo con preferencias políticas e ideológicas " Uvalle Berrones, Ricardo "Liberalismo..." p.42

libertad el poder público sólo puede ser eficaz y en verdad servir al interés general si logra suscitar una colaboración mucho más importante por parte de los ciudadanos.”²⁵

Un gobierno democrático exige, paralelo a él, una democratización²⁶ del poder público,²⁷ en la cuál exista un principio de representatividad ante los órganos de gobierno; donde el poder se encuentre sujeto a controles institucionales, es decir, a elementos de contrapeso, para buscar una distribución equitativa del mismo; donde dicha distribución esté sujeta a normas, reglas, mandatos escritos, etc., y donde se garantice la vigencia del sufragio universal, reconociendo los derechos y libertades de los individuos así como de los diversos públicos que integran la vida pública.

En consecuencia, “...la institucionalidad del Estado moderno abre en la superestructura espacio para el ejercicio del poder público en sus dos aspectos internos: de un lado como poder de Estado en su función constituyente y de determinación política; mientras que del otro se ejerce como autoridad en el cumplimiento de la función administrativa, que tiene por finalidad satisfacer las necesidades públicas políticamente reconocidas como tales, que son necesidades cuya satisfacción directa o indirecta

²⁵ Crozier, Michel. *Op. cit.*, p.124

²⁶ “La democratización es el acto de someter todos los intereses a la incertidumbre institucional...El paso decisivo a la democracia es, en consecuencia, el traspaso del poder de un grupo de gentes, a un grupo de reglas”. Przeworski, Adam, citado por Mauricio Merino Huerta, en Cambio Político y Gobernabilidad, Introducción. p.x

²⁷ El poder público se integra, entre otros, por una constelación de intereses, de organizaciones y de actores que tienen una presencia pública en la vida ciudadana. Es público, porque es la base que explica el goce de las libertades políticas y de la participación. Apuntes de la materia “Teoría de la Administración Pública II” impartida por el Profesor Ricardo Uvalle Berrones. 1994

interesa al todo social como conjunto, como producción de regulaciones o de bienes y/o servicios.”²⁸

Para ejemplificar mejor este punto, Bernardo Kliksberg, en su libro *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, expone una serie de exigencias de la democratización, que son a la vez, exigencias mundiales:

- Un sistema democrático como marco apropiado para la estructuración o replanteamiento de la administración pública, ya que ésta es la que realiza y concretiza las acciones de gobierno.
- Formación de funcionarios a partir de marcos valorativos no neutros, identificados con la democracia y la autodeterminación.
- La administración pública debe hacer un mayor esfuerzo para dar representatividad y participación a los diversos grupos sociales.
- Asimismo, posibilitar la reproducción permanente del juego democrático en función de la voluntad popular, derribando obstáculos tan difíciles como la consolidación de grupos burocráticos de poder que lo empleen en favor de intereses faccionales, o el cooptamiento por sectores minoritarios poderosos.

²⁸ Escobar Valenzuela, Miguel. "Modernidad y administración pública". p.106-107

- La administración 'necesaria' debe estimular activamente la participación ciudadana en la gestión pública, es decir, en la toma de decisiones y en los cursos de acción del gobierno.
- Transparencia en el funcionamiento de la administración pública, a fin de que la sociedad vuelva a confiar en ella.
- La administración pública no sólo debe defender la democracia, sino que debe asumirla en su práctica cotidiana interna, al eliminar la política burocrática, a fin de que ésta se vuelque en la eficiencia y la rapidez.
- Necesidad de modelos de interrelación abiertos basados en la participación.
- Erradicar la arbitrariedad burocrática, al imponer el derecho de los ciudadanos y su igualdad ante la administración.
- La administración pública necesaria para la democracia, debe encontrar alternativas de acción (nuevas estrategias).
- Impulsar y apoyar las potencialidades de organización social de la sociedad civil, y
- Finalmente, que la participación ciudadana se haga presente en el control social sobre la gestión pública.

Así pues, los gobiernos democráticos y “La política necesaria (deben) crear un conjunto de condiciones estimulantes de la innovación, y favorecedoras de su conversión en realidades organizacionales.”²⁹

Además, paralelo a ello, “Las ‘nuevas formas democráticas’ que parece buscar la sociedad civil...(presentan) un manifiesto interés en la participación directa, no sólo en la formulación de las demandas como tradicionalmente se ha dado, sino también en su gestión, es decir, en sus formas de solución e implementación de acciones; además, también en la evaluación de su impacto (beneficios o perjuicios).”³⁰

En el caso mexicano, se está experimentando una transición hacia la democracia, caracterizada por la incertidumbre y el azar. El gobierno ha aceptado la presencia de la oposición; el juego de partidos y su reconocimiento significan avances prometedores; las ONG’s y la sociedad civil participan cada vez más, se cuenta con un Instituto Federal Electoral que trata de garantizar elecciones transparentes, etc.

Sin embargo, todavía la idea de que es más cómodo hacer política burocrática, hecha de presiones, transacciones, favores y sobornos entre grupos y gobernantes para obtener la satisfacción a las demandas, que el

²⁹ Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas, p.82

³⁰ Cabrero Mendoza, Enrique. “Retos y perspectivas en la...” p.176-177

complicado rodeo a través de la opinión pública³¹ abierta, la competencia entre partidos o la incorporación de la demanda particular en un marco mayor (el bien común o colectivo), prevalece en la gran mayoría de los servidores públicos, que están al servicio de la sociedad.

De ahí que todavía sea mucha la ciudadanía que siente desconfianza hacia las acciones del gobierno; existe el abstencionismo en las elecciones (y no sólo en México, sino que podemos catalogarlo como una tendencia mundial); la indiferencia hacia los asuntos públicos es evidente,... Lo que hace falta, es una concientización por parte de los individuos, de que su participación en los caminos hacia la democracia es de vital importancia, y que únicamente ellos, son los que pueden lograr que esta transición llegue al final, presionando al gobierno, exigiendo resultados reales, vigilando las acciones de éste. Y donde todo lo anterior se puede resumir en una sola palabra: *corresponsabilidad*.³²

Es mucho el sendero que falta por recorrer, "El país está, por así decir, en medio de su propia transición: ya dejó de ser lo que era, pero todavía no es lo que quiere ser"³³ y, mientras la sociedad no participe, el

³¹ "La enorme importancia política de la opinión pública consiste en que, en virtud de su aprobación o desaprobación, asegura aquellas reglas convencionales que son la base de la conexión social y de la unidad estatal. La opinión pública ha venido a ser sobre sí, en muchos aspectos, la función, que en la Edad Media cumplía la disciplina eclesiástica, de velar por la moral social y especialmente la política,... La opinión pública, en lo concerniente a la unidad estatal, cumple ante todo una función de legitimación de la autoridad política y del orden por ella garantizado." Heller, Hermann. *Op. cit.*, p.192

³² En relación a este punto, Enrique Cabrero lo expone certeramente, al establecer que "En lo social nos encontramos ante una población que participa, una ciudadanía que es activa, pero que no necesariamente ha desarrollado aún una cultura de organización social y de participación sistemática." Cabrero Mendoza, Enrique. "La reforma política en México" p.45

³³ Merino Huerta, Mauricio. Cambio Político y Gobernabilidad, Introducción, p.xi

tan añorado gobierno democrático se vislumbra en el horizonte como algo lejano e inalcanzable.

3.1.4. Los servidores públicos.

Para que los tres puntos anteriores realmente puedan concretarse, es necesario que los servidores públicos, realizadores de políticas, acuerdos y negociaciones con la sociedad, cuenten con los conocimientos suficientes para ello, a través de su profesionalización y su capacitación.

Sin embargo, el cambiar costumbres, rutinas y vicios, es una empresa sumamente difícil, pues como lo señala Yehezkel Dror: "No es posible realizar mejoras administrativas sin cambiar las actitudes y orientaciones humanas y sin la introducción de conocimientos constituyen un factor crítico en los esfuerzos de mejoramiento administrativo...El problema radica en que lograr cambios de actitudes e incorporar nuevas perspectivas y conocimientos son procesos lentos y difíciles. La autonomía marcada por el hecho de que las transformaciones deseadas en la eficiencia administrativa dependan de un cambio en la conducta individual de los funcionarios de gobierno y que lograr esos cambios deseados en la conducta de seres humanos adultos es muy difícil, es una de las principales razones de los frecuentes fracasos en los intentos de reforma bien intencionados."³⁴

³⁴ Dror, Yehezkel, citado por Adriana Plascencia en Gerencia Pública. Bases teórico conceptuales, p.117

En consecuencia, para los gobiernos, el primer reto por superar es el de su transformación interna, en el aparato administrativo, ya que el operar con eficiencia, prontitud y para la sociedad, significa el comienzo del cambio y las bases para lograr integrarse en el nuevo y complejo contexto mundial.

Ya “...no es posible seguir pensando a la administración pública como algo separado de la política, conforme los viejos esquemas de la dominación burocrática de Weber, que hacían del reglamento un medio de corrupción y de descompromiso con los fines y valores que ellos mismos encarnaban...la administración pública debe ir incorporando la competitividad, puesta al servicio de la productividad, forjando nuevos patrones de estímulos que incluyan la movilidad y seguridad sociales para quienes la actúan.”³⁵

Así pues, “...el cambio se deberá inducir vía el recurso humano, es decir el cambio necesario no es tanto de estructuras o responsabilidades del funcionario, sino de *actitudes y procesos de identificación*.”³⁶

“El recurso humano por tanto, es el recurso básico en el proceso de cambio de la administración pública, sólo en la medida en que el perfil de los cuadros públicos evolucione hacia nuevas dinámicas de decisión y hacia

³⁵ Escobar Valenzuela, Miguel. *Op. cit.*, p.110

³⁶ Cabrero Mendoza, Enrique. *Evolución y cambio en la...* p.40

nuevos procesos de identidad con el aparato, se podría pensar en una 'nueva' administración pública."³⁷

Al aparato público le corresponde pues, un papel fundamental en la materialización efectiva en programas de acción, a los objetivos de los cursos gubernamentales, a través de una integración que coincida con las nuevas realidades.

"Ello requerirá se prepare para tal finalidad. Las demandas planteadas exigen renovaciones sustanciales en los actuales mecanismos. Es necesario, entre ellas, promover en la administración la institucionalización de un 'enfoque de integración' orientado permanentemente a la identificación de posibles áreas de complementación y esfuerzos comunes, y a la exploración de vías no tradicionales, formar recursos humanos capacitados para la aplicación de este tipo particular de enfoque, revisar el diseño institucional de los organismos relacionados con la materia, a efecto de adecuarlo plenamente para una labor activa y dinámica, establecer sistemas de información que puedan proveer continuamente los insumos relevantes para la acción en este campo, estructurar soluciones tecnológicas que permitan la resolución eficiente y rápida de los problemas de gestión involucrados, desenvolver las capacidades nacionales de utilización de los organismos regionales de integración establecidos."³⁸

³⁷ *Ibid.*, p.164

³⁸ Kliksberg, Bernardo. *Op. cit.*, p.96-97

En consecuencia, el grado de desarrollo y "...la inteligencia de un gobierno se (relacionan) directamente con la calidad de sus políticas y acciones, que a su vez dependen del modo en que se abordan institucionalmente los problemas. El abordaje institucional de los problemas pone a prueba las capacidades directivas del propio gobierno (y de su brazo ejecutor, la administración pública), así como su eficiencia funcional y operativa."³⁹

En México, la profesionalización de los servidores públicos es una tarea titánica, ya que las prácticas clientelares, burocratizadas, de compadrazgos, etc., se encuentran fuertemente enraizadas en las dependencias de gobierno, y aunque existe una reglamentación que lo regula (la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos), el problema no parece disminuir.

Luego entonces, el tratar de implantar un servicio civil de carrera, se ve sumamente difícil, debido a las propias características de nuestro sistema político. Sin embargo, comienzan ya a gestarse nuevos pensamientos, nuevas preferencias, nuevas ideologías y sobre todo, nuevos enfoques para abordar los problemas, por administradores que verdaderamente se sienten comprometidos con la sociedad, trabajando en beneficio de ella, buscando como único fin, elevar su calidad de vida.

Sin embargo, dicho pensamiento debe ir acompañado, para que

³⁹ Uvalle Berrones, Ricardo. "La gerencia pública: una opción..." p.107

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

realmente funcione, de una transformación desde la raíz, ya que los cambios parciales (y en algunas ocasiones, sumamente discretos), ya no tienen razón de ser, quedando fuera del nuevo contexto.

Claro ejemplo de ello, son las llamadas "...estrategias de reestructuración (que) pretenden la rearticulación y refuncionalización del aparato...partiendo del supuesto de que la crisis del aparato se debe a una crisis en el logro de los objetivos estatales, es decir, a una incapacidad de la administración pública de alcanzar los objetivos y metas propuestos en los planes, programas y proyectos. Dentro de esta estrategia podríamos ubicar las llamadas iniciativas de modernización de la administración pública, es decir: simplificación administrativa, reformas a la reglamentación, políticas de descentralización, etc.",⁴⁰ medidas que en nuestro país no tuvieron gran impacto, y que no solucionaron el problema de cómo atender y resolver mejor los problemas cada vez más crecientes, que presenta la sociedad mexicana.

Finalmente, este nuevo pensamiento por parte de los servidores públicos, modifica también el esquema de la administración pública, al entenderla ligada al cambio constante como un dato permanente en las manifestaciones de la realidad, ante el cual el problema central se constituye por la construcción de marcos interpretativos de la realidad frente al cambio, capaces de generar proyectos de transformación en su doble aspecto, a saber, político y administrativo.

⁴⁰ Cabrero Mendoza, Enrique. "Retos y perspectivas en la..." p.179

De lograrse este doble intento, los “nuevos” administradores o servidores públicos, tendrán más elementos que les permitan una visión más clara y palpable de la realidad, a la vez que se abrirán espacios para que su acción se diversifique, atacando de manera pronta y eficiente los problemas públicos que aquejan a la sociedad civil, legitimando así a la administración pública, al gobierno y en consecuencia, al mismo Estado.

CAPÍTULO 4. EL ESTADO PROMOTOR.

Después de la crisis tanto política como económica y social sufrida por el país en 1982, las acciones gubernamentales para superarla por parte de Miguel De la Madrid (1982-1988) y de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), dan como resultado la reestructuración del Estado.

Ante los problemas que dicha crisis desencadenó, además de las nuevas exigencias económicas mundiales, el modelo de sustitución de importaciones, que por años había sido el camino a seguir, repentinamente deja de ser eficiente, trastocando todos los órdenes y niveles gubernamentales.

Por un lado, la apertura económica de los mercados viene a romper con nuestro viejo esquema de proteccionismo del mercado interno. Lo anterior crea incertidumbre e inestabilidad en la economía mexicana, pues el país no se encontraba listo para competir con países más desarrollados ni para incertarse al mercado mundial.

Haber tenido durante varios años una economía cerrada, provocó que aspectos vitales como la innovación tecnológica, la competitividad y la calidad en la producción de bienes y servicios se dejaran de lado.

Así, el país no tenía en gran escala maquinaria moderna, los productores e industriales entran a una fase de competencia con los

mercados exteriores que implica actualizar equipos, capacitar al personal, mejorar la calidad de las materias primas, etc.

La emergencia de nuevos centros financieros, comerciales y de innovación tecnológica en Europa y la Cuenca del Pacífico, imponen nuevos retos a nuestros países. La competencia de los mercados agudiza la presión por modernizar y hacer más eficientes los aparatos productivos. Podemos aprovechar la complementación de nuestras economías y las ventajas comparativas que cada uno debe impulsar.¹

Además, las ideas de participación ciudadana, gobiernos democráticos y justicia social, cada vez van cobrando mayor fuerza en las sociedades del mundo, representando para el gobierno mexicano otro punto para impulsar el cambio.

De esta manera, el Estado se ve en la necesidad de orientar sus acciones hacia un gobierno diferente, que dé espacios, que brinde oportunidades de elección, de participación y de corresponsabilidad con la propia sociedad, que no intervenga en todo, sino sólo en aquello que es fundamental y estratégico para que la sociedad y él mismo puedan sobrevivir.

Así, "Cuando la complejidad plural de la sociedad rebasa las bondades de los esfuerzos por conseguir mejores condiciones de vida, se

¹ Presidencia de la República, *El Gobierno Mexicano*, 1990.

toma conciencia de que la intervención estatal debe revisarse a la luz de otras realidades.”²

En consecuencia, el Estado, el gobierno y la administración pública, deben revalorarse sobre el terreno de los cambios y las transformaciones cotidianas. Las prácticas de planeación perfecta no van con ningún tipo de gobierno, pues los imprevistos y las situaciones críticas no se pueden predecir.

Por lo tanto, hay que tomar decisiones basadas en lo planeado, pero desde la óptica de escenarios tanto favorables como adversos. Hay que aprender a vivir teniendo como constante los cambios. “En otros tiempos, las crisis se entendían como algo irregular e inesperado. Ahora se toma conciencia de que son sucesos regulares y ordinarios. Las crisis son el motor de los cambios y evidencias de que el agotamiento de modos de vida es inherente al desarrollo de la sociedad. Lo importante es que los gobiernos los institucionalicen con medios eficaces y decisiones idóneas.”³

Reconociendo lo anterior, las líneas de acción de Miguel De la Madrid, se enfocan a seis temas fundamentales, manifestando en ellos las exigencias tanto de la sociedad como del orden mundial:

“Los medios para alcanzar la Sociedad Igualitaria son, el **Nacionalismo Revolucionario** que consiste en hacer efectiva la plataforma

² Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, p. 42

³ *Ibid.*, p. 56

ideológica que hemos creado los mexicanos de acuerdo a nuestra historia, a nuestra ideosincracia y a nuestras aspiraciones y que significa la voluntad colectiva de preservar y acrecentar nuestros recursos y valores; la **Democratización Integral** que comprende no sólo la democracia social, sino también la democracia política y económica, la **Renovación Moral de la Sociedad** que implica anteponer a todos los intereses personales, de familia o de grupos, de clases sociales o de regiones, el interés superior de la Nación, y exige la revisión y modernización de las legislaciones y de todos los sistemas administrativos así como la creación de mecanismos adecuados de control con el fin de prevenir, sancionar y corregir desviaciones, requiriendo, para su cabal cumplimiento, de participación general en el control social; la **Planeación Democrática** que es un instrumento de gobierno para que el pueblo mismo, mediante la participación de todos los sectores sociales sea el que examine y diagnostique sus problemas, indique al gobierno las prioridades sistematizadas por los aparatos administrativos con el auxilio de los técnicos; el **Desarrollo, Empleo y Combate a la Inflación**, que significa conciliar los objetivos de un crecimiento alto, sostenido y eficiente, con justicia en la distribución del ingreso, y puesto que la inflación no puede ser la base de un crecimiento económico con estas características, se le debe atacar en todos los frentes; la **Descentralización de la Vida Nacional**, que está encaminada hacia el fortalecimiento de las bases de nuestra estructura política, es decir, del federalismo y del municipio libre. Fortalecer el federalismo y el municipio libre significa robustecer dos instituciones que

fueron concebidas, precisamente para democratizar la vida política del país.”⁴

Aunado a lo anterior, comienza un proceso en el cual “Los componentes del ajuste estructural son la reducción del tamaño del Estado, incluida la privatización de empresas públicas, la apertura comercial, la eliminación de regulaciones y reglamentos a las actividades privadas, la desaparición de subsidios gubernamentales y de controles de precios, la apertura a la inversión extranjera (eliminando límites de participación en las empresas nacionales y requisitos de desempeño).”⁵

Así, comienza una etapa de reestructuración, de rediseño, de ajuste y búsqueda de estabilidad, y de reforma⁶, pero ya no basada solamente en las decisiones cupulares, sino tomando en cuenta la opinión de una sociedad que día a día toma conciencia de sí misma, decidiendo así ser un agente activo del cambio.

Pero no sólo la sociedad toma conciencia de ello, sino también el Estado, al aceptar que “Un Estado sobredimensionado es adverso a la salud del mercado y a los objetivos de bienestar que requiere alcanzar. Un

⁴ Pensamiento político del Licenciado Miguel De la Madrid II, p. XCI

⁵ Mendoza Pichardo, Gabriel. “Compatibilidad entre las economías orientadas al mercado y el proceso democrático: el caso de México en los ochenta y noventa”, p. 68

⁶ Desde la presidencia de Miguel De la Madrid, quedó clara la imposibilidad de contener exclusivamente el “redimensionamiento” en el ámbito de la administración pública. No es probable un “ajuste económico”, una “reconversión industrial”, un “cambio estructural de la economía”, sin *reforma política*. La política de ajuste/redimensionamiento tenía una dimensión política inevitable. Aguilar Villanueva, Luis F. “Gestión Gubernamental y Reforma del Estado”. p. 140

Estado que reduce los espacios de la ciudadanía anula energías e iniciativas susceptibles de aprovecharse con sentido público. El Estado deseable coordina a la sociedad, creando las condiciones que favorecen su desenvolvimiento productivo, constante y justo.”⁷

Por su parte, con Carlos Salinas de Gortari, la rectoría del Estado es ya no como la de antaño, sino con otro enfoque, donde “La intervención estatal puede ser legítima y eficiente a través de regulación, supervisión, incentivos y sanciones, y no exclusivamente mediante propiedad pública y administración directa.”⁸

Así, se llevan a cabo acciones conocidas como estrategias de reestructuración, las cuales “...pretenden la rearticulación y refuncionalización del aparato, orientándolo a una adaptación al nuevo escenario...Este enfoque parte del supuesto de que la crisis del aparato se debe a una crisis en el logro de los objetivos estatales, es decir, a una incapacidad de la administración pública de alcanzar los planes, programas y proyectos.”⁹

Durante el mandato de Carlos Salinas de Gortari, todo este proceso de reforma, ajustes y reorientación por parte del Estado, adquiere elementos significativos que muestran que el camino a la transición está dándose.

⁷ Uvalle Berrones, Ricardo. *Op. Cit.*, p.67

⁸ Aguilar Villanueva, Luis F. *Op. cit.*, p.143

⁹ Cabrero Mendoza, Enrique. “Retos y perspectivas en la administración pública mexicana. Entre la tradición y el cambio.”, p.179

Prueba de ello, son las cinco tesis principales que sustentó a lo largo de su gobierno:

- En el aspecto social, abrió espacios a la sociedad civil interesada en participar, reconociendo que el gobierno no puede, en la actualidad, ser más un gobierno omnipotente que neutralice los deseos, inquietudes y energías de los diversos públicos. De ahí que la Reforma del Estado busque un Gobierno que se caracterice:

...(porque brinda) justicia, no ampara proteccionismo ni privilegios oligopólicos, pero regula mejor; no posee, sino conduce; no sustituye, sino orienta. El Estado justo no renuncia a sus obligaciones constitucionales - particularmente las de propiedad estratégica - sino las consolida y las cumple. Usa el gasto público para abrir oportunidades y para mitigar los efectos que dejó la crisis y los que ocasiona el tránsito hacia el nuevo modelo de desarrollo.

La justicia que procura el Estado solidario es defender la soberanía desde dentro. La defensa moderna de la soberanía requiere de un Estado que, simultáneamente se vincule a los centros de desarrollo en el mundo y extienda la justicia entre sus ciudadanos.¹⁰

- En el ámbito económico, se aceptan los nuevos ordenamientos del mercado y se fijan las líneas de acción necesarias para integrarnos tanto

¹⁰ Salinas de Gortari, Carlos. Segundo Informe de Gobierno.

a tratados económicos, como a acuerdos de cooperación con varios países:

El punto es claro: debemos reconocer las nuevas reglas de la competencia global, acelerar internamente las transformaciones económicas, incrementar nuestra participación en los mercados mundiales. No es firme la soberanía fundada en el estancamiento, en la automarginación de los centros internacionales de tecnologías y recursos, bajo el argumento ingenuo de que allí sólo se inventan reglas de intercambio, influencias o de relaciones...¹¹

En relación a lo político, se refuerza la idea de cambio, pero teniendo como base y fundamento de éste, las necesidades públicas y los nuevos contextos mundiales.

Históricamente el impulso del nacionalismo ha sido respuesta a un desafío interno. Hoy, ese desafío está en riesgo de quedar fuera, al margen de los nuevos procesos integradores del mundo, de las grandes corrientes de intercambio y de los recursos; eso sería debilitarse y sucumbir...No será cerrando nuestras puertas, pretendiendo ignorar lo externo, como aseguraremos mayor independencia económica en un mundo interdependiente.¹²

Así pues, la política exterior sigue basándose en la defensa de los principios tradicionales que la han sustentado. Sin embargo, se propone una

¹¹ Ibid.

¹² Salinas de Gortari, Carlos. Tercer Informe de Gobierno.

nueva interpretación de las formas concretas de aplicación de estos principios. Para la administración de Salinas la no intervención no debe significar inmovilismo ni justificación de lo que se considera violatorio de los propios principios que se pretende defender:

México no confundirá la defensa de sus principios con una interpretación que favorezca a quienes oprimen a sus pueblos. Ser fiel a los principios no es condonar la violación a los derechos humanos en ninguna parte del mundo. El respeto a las naciones que exigimos para nosotros no consiente lo que va en contra de nuestros propios valores. La no intervención y la autodeterminación de los pueblos es un principio vigente, aplicable a los Estados y no a la conducta de los particulares. Intentar desfigurar la política exterior de México a este respecto, es defender hoy a quien ayer se criticaba.¹³

Recapitulando. En base a todo lo anterior, podemos afirmar que México está cambiando, está transformándose hacia un nuevo Estado regido por la opinión pública, la participación ciudadana, la globalización de la economía, la publicitación del poder.

Falta todavía mucho camino por recorrer, pero las bases para la transición están dadas de manera firme y clara. Se está avanzado hacia un nuevo Estado que fundamenta su accionar en lo que la sociedad quiere y puede hacer por ella misma.

¹³ Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Así pues, “El perfil del Estado en el contexto de las sociedades abiertas es más de coordinación, apoyo, estímulo, respeto y corresponsabilidad hacia la sociedad. Su papel promotor, regulador y socialmente necesario es propio de una época que, como la actual, da cuenta de que la vida pública es una suma de organizaciones, grupos e individuos a los cuales debe conducir con base en la pluralidad y el respeto...El perfil del Estado en tiempos de cambio democrático debe ser, por tanto, de apertura, eficiencia y capacidades acreditadas para conjugar libertades públicas, democracia política y bienestar social.”¹⁴

4.1. DEFINICIÓN.

El nuevo Estado que se perfila es un Estado promotor que mira por el bienestar de la sociedad, que co-participa con ella en la búsqueda de alternativas, que brinda y da espacios a los grupos y organizaciones que así lo pidan; pero sobre todo, que promueve la vida pública y da sentido, con ello, a lo público del Estado.

Así, el Estado promotor, es aquel donde “El estado en una vida pública recuperada y revalorada es una institución socialmente necesaria, políticamente indispensable y administrativamente racional y mesurado. Es un estado que coordina, estimula, promueve y apoya lo que la sociedad

¹⁴ Uvalle Berrones, Ricardo. Las transformaciones del... p.68

quiere y sabe hacer.”¹⁵

En este Estado, la administración pública basa su accionar en la gestión pública, la cual “...puede definirse como 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.”¹⁶

Así, esta “...nueva gestión pública...da preferencia a las relaciones descentralizadas, interinstitucionales e intergubernamentales. Es una gestión de coordinación, de dirección por consenso, con el objeto de transformar el funcionamiento de las organizaciones públicas.”¹⁷

De ahí que este nuevo Estado promotor tenga como eje rector los deseos ciudadanos y como parámetros de su accionar, el consenso y el disenso.

4.2. CARACTERÍSTICAS DEL ESTADO PROMOTOR.

Ante los nuevos contextos, es indispensable, para la vida sana de los gobiernos, el contar con un Estado que se encuentre perfectamente ubicado

¹⁵ Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros... p.102

¹⁶ *Ibid.*, p.52

¹⁷ *Ibid.*, p.53

en la realidad. Los tiempos del Estado arrogante, omnipresente, interventor y regulador en todos los ámbitos (políticos, económicos, sociales, etc.) están llegando a su fin.¹⁸

En los umbrales del siglo XXI, se exige ya un replanteamiento de las estructuras gubernamentales, ante las cada vez más complejas y crecientes demandas sociales. Es tiempo ya de que el Estado reaccione y se olvide de estar en todas partes, para centrar su atención sólo en aquellas áreas prioritarias que verdaderamente reclaman su presencia.

“Hoy es entonces determinante para el gobierno y la administración pública responder sólo a las visiones socialmente compartidas del interés público (respetando la libre iniciativa de los individuos en el campo de sus asuntos privados o sectoriales y que, para satisfacer sus intereses, afectan a los demás ciudadanos con falsas o debatibles razones de interés público.”¹⁹

De ahí que el Estado promotor se caracterice por ser un “...Estado...deseoso de invertir a largo plazo, al servicio de una sociedad a la que escuche, capaz de desaparecer y de retirarse cuando una actividad fructífera puede ser garantizada por los mismos que la practican. Ello implica un estilo de actuar glorioso pero que exige mucho más

¹⁸ “No más Estado, sino recuperación en favor de la sociedad de aquellos ámbitos que puede por sí misma desarrollar, se convierte en una demanda que adquiere fuerza para recuperar la identidad perdida de lo público-social”. Uvalle Berrones, Ricardo. “La calidad de la...” p.104

¹⁹ Aguilar Villanueva, Luis F. “Política pública y gobierno del Estado”, p.162-163

conocimientos, más cuidado, preparación e inteligencia.”²⁰

Así, para que una sociedad sea viva realmente, es necesario de un Estado respetuoso, *que sepa lo que no sabe, que conozca sus límites y ceda a la sociedad, las organizaciones no gubernamentales e instituciones privadas*, aquellas actividades o tareas en las cuáles él, o no cuenta con las capacidades suficientes para darles respuesta, o no las considera como prioritarias y urgentes; es decir, un Estado estratega, cuya característica básica sea la de ajustar su presencia y estructura a las condiciones de un contexto cambiante.

Como resultado de lo anterior, “...la administración pública no es ya instancia referida única y exclusivamente al estado, sino que adquiere un contenido público-social que replantea la intercomunicación entre la sociedad y el Estado...”²¹

En consecuencia, “La misión del Estado (promotor) debe considerarse útil, siempre y cuando complemente el esfuerzo de los particulares; cuando canaliza la participación ciudadana; cuando suma esfuerzos y recursos con organizaciones privadas y públicas para encarar las carencias sociales; cuando define y garantiza las reglas del mercado sin saturarlo con administración y burocracia; cuando le confiere a los recursos que tiene un sentido público en su asignación, aplicación y aprovechamiento...La

²⁰ Crozier, Michel Op. cit., p.51

²¹ Uvalle Berrones, Ricardo “La calidad de la ...” p.105

utilidad del Estado, por tanto, alude al nuevo papel que debe asumir para desempeñarse con eficiencia y responsabilidad. La utilidad del Estado lo sitúa como una institución promotora y reguladora de lo que la sociedad necesita.”²²

Finalmente, el Estado promotor “ha de gobernar con el auxilio de tecnologías eficaces para responder con creces a demandas en competencia, a intereses contrapuestos y a tensiones que nacen del conflicto social...Ha de gobernar con tecnologías que imprimen una racionalidad progresiva y creciente a las instituciones...”²³, a fin de que los recursos escasos sean aprovechados al máximo y el impacto social de los cursos de acción del gobierno, sean lo que legitime a éste como un buen gobierno.²⁴

²² Uvalle Berrones, Ricardo. “La gerencia pública: una opción...” p.99

²³ Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos herreros..., p.105

²⁴ “...el buen gobierno se caracteriza por el aprovechamiento diverso de capacidades que tienen por objeto asegurar el consenso y la legitimidad mediante la conjugación de la libertad, la democracia, la igualdad y el logro del bienestar social e individual”. Uvalle Berrones, Ricardo. “La gerencia pública: una opción...” p.105

CAPÍTULO 5. TECNOLOGÍAS PARA MODERNIZAR EL DESEMPEÑO DEL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Los niveles de complejidad crecientes que han impuesto los fenómenos sociales a las organizaciones - tanto gubernamentales como privadas - han exigido a las ciencias sociales replantear sus enfoques hacia nuevas relaciones emergentes en el plano político, económico y social, al tiempo que lo público se vuelve social, se diversifica y deja de ser patrimonio exclusivo del gobierno.

La dificultad para definir a la sociedad actual, concebida por algunos como sociedad de riesgo (debido al alto grado de incertidumbre que la rodea), ha hecho necesario revisar los planteamientos más relevantes provenientes de los más diversos campos científicos.

De esta forma, la política pública, el redimensionamiento del Estado, la gerencia pública y la gerencia social, son enfoques para la agenda del gobierno moderno, dado que permiten el abordaje de problemas complejos, diversos y crecientes, propios de una sociedad moderna y regida por el cambio.

Este contexto es donde no sólo el gobierno, a través de la administración pública, sino también la ciencia política, la historia, la geografía, la economía, la medicina, el derecho, etc., intervienen decisivamente (a través de grupos multidisciplinarios), en la discusión y

solución de estos nuevos paradigmas que buscan explicar la dinámica de transición de las sociedades contemporáneas.

Un aspecto que viene a incrementar la incertidumbre es el contexto en el cuál se desenvuelven y conviven los ciudadanos, las instituciones, las organizaciones públicas y privadas, así como el mismo Estado, pues éste “...no sólo es un contexto que demanda más, sino que se transforma, se complejiza, cambia de ritmo y de forma, nuevos agentes intervienen (en él, así como) nuevas instituciones, por lo que puede definirse como turbulento.”¹

En consecuencia, el gobierno y la administración pública exigen ser modernizadas, a fin de contar con las capacidades necesarias para satisfacer las demandas sociales, económicas y políticas.

Es menester que la administración pública se ubique, como punto de partida, en la idea de un gobierno abierto; es decir, receptor de las inquietudes y preferencias de la sociedad, así como también negociador, dialogante y promotor.

“El sentido del cambio en la administración pública debe partir del análisis de dos ámbitos determinantes: por una parte el contexto internacional, que manifiesta un permanente proceso de evolución y mejoramiento de los mecanismos para administrar y promover el desarrollo de sus países, utilizando su aparato administrativo como un instrumento

¹ Cabrero Mendoza, Enrique. Evolución y cambio en la Administración Pública. Del Administrador al Gerente Público, p 183

estratégico para otorgar mayor competitividad a sus economías y mejorar su desempeño, impulsar a su sector productivo, y promover la participación de la sociedad en las decisiones y evaluación de la gestión pública.

Por otra parte, en el contexto nacional se cuenta con una sociedad más informada, más participativa y más crítica, que reclama con mayor vehemencia la mejora permanente de los servicios gubernamentales, mayor transparencia y honestidad en el uso de los recursos públicos, una rendición de cuentas más completa, con una amplia difusión, y una actitud de los servidores públicos más orientada hacia la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía.”²

En consecuencia, la administración pública debe buscar nuevos caminos que conduzcan a un abordaje de los problemas más efectivo, con mejores resultados, racionalizando los recursos públicos y brindando respuestas a los reclamos ciudadanos.

Ante una sociedad más participativa, plural, democrática, emprendedora e informada, los cursos de acción por parte del gobierno requieren ser nuevamente replanteados, a fin de que este proceso de transición hacia la democracia, redunde en un desarrollo institucional de la administración pública para beneficio de la sociedad.

Y es precisamente en este proceso de transición, donde los viejos esquemas de intervención ya no son funcionales, pues ahora la sociedad

² Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, p.1

reclama espacios. Prueba de ello, son la infinidad de Organizaciones No Gubernamentales que aumentan día con día, realizando su trabajo con más eficiencia y prontitud que el propio gobierno. Es aquí, donde éste reconoce que no lo puede hacer todo, y que debe aprender a trabajar en conjunto con los diversos públicos.

Toca ahora al gobierno modernizar sus prácticas administrativas descentralizando sus acciones y redistribuyendo el poder, teniendo como eje rector la ciudadanía de la vida pública y la competencia política. Ya la sociedad no está dispuesta a permitir más abusos por parte del gobierno, de ahí que éste deba "Dotar a las estructuras de organización de la flexibilidad necesaria para amoldarse con oportunidad a las nuevas realidades, que respondan a objetivos y funciones claramente definidos."³

Pero dotar a las instituciones de flexibilidad no sirve de nada, si los servidores públicos no cambian y modifican la manera de hacer las cosas. Es vital, en estos nuevos contextos, que haya una verdadera profesionalización del servidor público, ya que éstos son los verdaderos agentes del cambio.

Es hora de que se aproveche y se "...promueva su iniciativa y el desarrollo pleno de su potencial creativo y productivo..."⁴

El gran reto que se presenta al gobierno y la administración pública, es el de buscar implantar un servicio público que sea imparcial y

³ Ibid., p.31

apartidista, a fin de que se ofrezca, por un lado, un servicio con calidad, competente y oportuno; mientras que por otro, se brinde al servidor público estabilidad y permanencia en su trabajo.

Por lo tanto, para que la gestión gubernamental sea eficiente, necesita de personal preparado, capacitado y son un gran sentido de responsabilidad y sensibilización social. Se necesita de administradores públicos que dialoguen y busquen, en conjunto con los públicos afectados, soluciones a las problemáticas que les afectan.

Es una exigencia del cambio, que los administradores dejen ya el trabajo de escritorio para relacionarse y constatar que 'las cosas se hagan y se hagan bien', pues "No existe un verdadero acuerdo o consenso respecto de las obligaciones y compromisos de las instituciones gubernamentales en cuando a los servicios que proporcionan, ni se usan de forma sistemática o generalizada parámetros de desempeño o rendimiento relevantes para evaluar su gestión, o la eficacia de las acciones a su cargo. Es común el uso de unidades de medida poco significativas o que se refieren a los medios utilizados, y no necesariamente son representativos de los objetivos que se persiguen."⁵

De acuerdo a lo anterior, las nuevas tecnologías o estrategias del gobierno no deben perder de vista la retroalimentación de las políticas adoptadas. Dar un seguimiento a las acciones gubernamentales es

⁴ Ibid., p.14

⁵ Ibid., p.10

fundamental para que se obtengan resultados satisfactorios en tiempos de escasez de recursos.

El vigilar que verdaderamente los objetivos planteados al inicio se concreten, es una labor ardua que requiere de la participación no sólo de la administración pública, sino también de organizaciones civiles, instituciones privadas y grupos organizados, ya que "Hoy en día, los ciudadanos están cada vez más informados y pendientes de los servicios que el Estado les proporciona, del uso y destino que se da a los recursos públicos, y de la manera en que funciona el aparato gubernamental."⁵

Así, el gobierno necesita innovar, crear y diseñar nuevas tecnologías que le permitan mejorar sus cursos de acción al atender los reclamos ciudadanos eficientemente, a fin de que recobre la confianza de la ciudadanía y la legitimidad por parte de la sociedad.

5.1. CAMBIO INSTITUCIONAL EN EL GOBIERNO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

El que los diversos gobiernos y sus administraciones públicas se adapten a los cambios y exigencias de las transformaciones mundiales, representa un obstáculo sumamente difícil, pues la existencia de vicios y costumbres limita y retarda este proceso.

⁵ Ibid., p.5

Dentro de la administración pública mexicana, los retos son todavía mayores, al contar con la presión del contexto mundial, el nuevo orden económico y sobre todo, con el renacer de la sociedad. La sociedad actual busca ya no sólo ver los procesos y cursos de acción, sino participar directamente en ellos a fin de vigilar que éstos se realicen adecuadamente.

Así, la administración pública debe mejorar sus capacidades de respuesta y atención de demandas ciudadanas, buscando con ello la confianza, la credibilidad y la legitimidad tan cuestionada en las últimas décadas.

En consecuencia, necesita redefinir y reestructurar sus acciones, incorporando a sus instituciones los cambios e inestabilidades del contexto. "De este modo, la eficiencia adaptativa puede lograrse haciendo y rehaciendo los cursos de acción del gobierno, lo cual significa asumir riesgos, enfrentar incertidumbres y avanzar con sentido de inventiva."¹⁷

Ahora, la administración pública debe y tiene que buscar nuevas formas de acercarse a la sociedad y a la problemática de ésta; el integrar los cambios y trabajar en la incertidumbre tiene que volverse una constante, para lo cual debe contar con los recursos y herramientas necesarios para enfrentarlos.

¹⁷ Uvalle Berrones, Ricardo. Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea, p. 81

“Una administración pública accesible, moderna y eficiente es un reclamo de la población, un imperativo para coadyuvar al incremento de la productividad global de la economía y una exigencia del avance democrático.”⁸

En consecuencia, el cambio institucional debe tener su fundamento y razón de ser, en la búsqueda de nuevos elementos que le permitan mejorar su desempeño, elevar la calidad de los servicios brindados a la sociedad y racionalizar el uso de los recursos públicos.

Si se quiere una mejor administración pública, tiene que mejorarse primero la estructura de sus instituciones, a través de las cuales se da el trato directo con los diversos públicos y sociedad en general. Lo anterior implica una redefinición de funciones, con el objeto de hacer más eficiente su labor, pues “Las instituciones son sistemas vivientes que intercambian con la sociedad información, recursos, bienes y servicios.”⁹

La situación que vive actualmente el país, “...requiere de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas.”¹⁰

⁸ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, p.39

⁹ Uvalle Berrones, Ricardo. Op. cit., p.95

¹⁰ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, P39

Pensar a la administración pública como antaño, donde los procesos administrativos eran el sustento de su existencia, ya no es posible. También tiene que modernizarse en función de las nuevas expectativas, de las nuevas exigencias y demandas y de sus nuevas funciones.

Recobrar el sentido social y público es una de las principales tareas de la presente administración, caracterizada por trabajar directamente con los diversos públicos (heterogéneos), abrirse a las críticas, aceptar las opiniones y reconocer los errores y fallas, para así mejorar sus capacidades de gobierno.¹¹

En consecuencia, para revertir su déficit de capacidades, el gobierno tiene que innovar y replantear su papel dentro de la sociedad, cediendo espacios, revalorando el sentido de lo público y la importancia que éste tiene, reconocer el papel y desempeño de las ONG's así como de los grupos organizados.

Así el gobierno y su administración pública deben revisar sus cursos de acción teniendo como eje rector lo público, es decir, aquel "...lugar donde la acción de gobierno se revisa a la luz de procesos de apertura, intercambio, críticas, propuestas y soluciones adoptadas."¹²

¹¹ "...las capacidades de gobierno. Constituyen en sí, el centro neurálgico del quehacer estatal a través del cual se posibilita el bienestar, la coordinación, la dirección, el estímulo y el impulso a la sociedad. En consecuencia, cuando la sociedad ingresa a etapas donde declina el crecimiento económico, disminuye el bienestar social, aumenta el desempleo, se reproduce la indigencia y la pobreza se recrudece, las capacidades de gobierno no se encuentran en su mejor momento." Uvalle Berrones, Ricardo. Op. cit., p.96

¹² *Ibid.*, p.100

Los esquemas de regulación excesiva, burocratización y uso desmedido de los recursos, tienen que llegar a su fin. La propuesta de un Estado promotor no es viable con estas prácticas, pues lo que éste busca es que las estructuras gubernamentales no generen altos costos para el gobierno y la sociedad.

De hecho, el Estado promotor postula el trabajo en equipo, la corresponsabilidad y los procesos abiertos respecto a la negociación y solución de problemas. Esta visión integradora se basa tomando en cuenta a las instituciones gubernamentales, las privadas, las organizaciones no gubernamentales, los diversos públicos, los grupos organizados y la sociedad civil.

Por lo tanto, el cambio institucional deberá eficientar y dar flexibilidad a los cursos de acción del gobierno, a través de tecnologías acordes a ello. Y aunque lo anterior represente un riesgo, es tiempo de que el gobierno se aventure al cambio y aprenda a vivir con él, modificando sus instancias para esperar lo inesperado.

5.2. GERENCIA PÚBLICA.

Como resultado del punto anterior (Cambio Institucional en el Gobierno y la Administración Pública), a continuación se presentan aquellas tecnologías que, por sus características, pueden significar para México la transición hacia un Estado promotor.

En primer lugar, se menciona la Gerencia Pública, después la Gerencia Social y finalmente las Políticas Públicas. El método de abordaje para dichas tecnologías va de lo general a lo particular, ya que se comienza con la Gerencia Pública y la Social, las cuales atienden a cualquier tipo de públicos estén éstos organizados o no; mientras que las políticas públicas se enfocan a la atención de problemas presentados únicamente por grupos organizados, bien definidos y que ejercen presión al gobierno.

5.2.1. Definición.

La administración vía la gerencia pública, busca el beneficio relacionado al Estado y la sociedad, mediante la adopción de políticas y decisiones que favorezcan el interés general.

A diferencia de las políticas públicas, la gerencia pública se caracteriza por atender las demandas y problemas sociales de manera general. La gerencia pública atiende a la sociedad pero en su *conjunto*. Vela por el interés general, por todo aquello que preserva la vida pública,

la social y su relación con el Estado. Su preocupación es atender lo que es común a todos.¹³

En consecuencia, la gerencia pública se **“...define como el conjunto de conocimientos y prácticas que permiten mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del Estado en términos sociales y políticos.”**¹⁴

De ahí que “La gerencia pública alude desde luego al Estado, pero en la esfera de gobierno donde adquiere un significado de racionalidad progresiva, dado que se relaciona con la conducción de la sociedad, es decir, con la dirección común de los asuntos públicos...contribuye a que el Estado tenga cada vez más un sentido público. Es una gerencia que atiende a lo social y tiene como referencia el gran espacio que constituye la vida en común, donde se forman y desarrollan organizaciones públicas complejas...la gerencia pública es considerada como una tecnología del poder que orienta, formula, organiza y ejecuta lo que la dirección de la sociedad, que es el gobierno, postula en favor del interés público.”¹⁵

5.2.2. Generalidades.

¹³ Plascencia Díaz, Adriana. Gerencia Pública, p. 103

¹⁴ Plascencia Díaz, Adriana. Gerencia Pública. Bases Teóricas Conceptuales, p.99

¹⁵ Uvalle Berrones, Ricardo. “La Gerencia Pública: una opción para mejorar la acción del buen gobierno”. p.103-104

Aunque sus orígenes datan desde la época cameralista (siglos XVI y XVII aproximadamente), su consolidación se da en la modernidad, pues además de que se fundamenta en el concepto de la vida pública, su objetivo "...es el cambio de formas de interlocución Estado-sociedad...(a través de) Mecanismos diversos y no tradicionales que permitan la fluidez del diálogo, la comunicación, la concertación y sobre todo la participación y voluntad de la ciudadanía."¹⁶

De ahí que a través de la gerencia pública, las políticas gubernamentales¹⁷ se concreten y encuentren un nuevo camino para brindar satisfactores a la sociedad.

En consecuencia, el calificativo *público*, dota a la gerencia de una connotación más compleja, definiéndola como "el conjunto de prácticas especializadas, diferenciadas y jerarquizadas que se relacionan con el cuánto, el cómo y el por qué de los recursos del Estado. Significa también

¹⁶ Cabrero Mendoza, Enrique. Op. cit., p.34

¹⁷ Cabe hacer aquí la distinción entre *políticas gubernamentales* y *políticas públicas*. En las primeras se engloban los problemas generales que la sociedad padece, como la contaminación, la salud, la educación, etc., atendiendo a todo tipo de público, sin hacer distinción alguna entre ellos; mientras que las políticas públicas se enfocan a problemas específicos como el SIDA, el cólera, los deudores de la banca, el comercio ambulante, etc. Otra característica, es que las políticas públicas sólo van dirigidas a grupos organizados, los cuales han logrado llamar la atención del gobierno.

la utilización de métodos, tecnologías y técnicas que tienen por objeto la utilización eficiente de los recursos financieros, materiales y técnicos.”¹⁸

Así, el carácter universal de la gerencia pública la sitúa como el punto nodal para que la administración pública logre que sus acciones se encaminen hacia el “buen gobierno”, situándola a la vanguardia al utilizar estrategias que se adecuen al nuevo contexto.

Por lo tanto, la concepción de gerencia pública es bastante más amplia, ya que integra nociones de productividad, de análisis costo-beneficio en función de reconocer la escasez de recursos, y análisis de ingeniería y reingeniería de sistemas mucho más profundos, ágiles y eficientes.

En esta nueva perspectiva, las organizaciones públicas deben legitimarse en tanto sus acciones sean dirigidas a los ciudadanos, establezcan consensos o disensos a través de los corredores políticos, es decir, a través de la negociación tanto política como pública.

Una de las características más importantes de la gerencia pública, es que en ella no opera la lógica, es decir, la abstracción, sino los hechos reales y factuales, que imperan en un mundo caracterizado por las restricciones.

¹⁸ Uvalle Berrones, Ricardo, citado por Adriana Plascencia D. Op. cit., p.107

Como este tipo de gerencia opera en un ambiente realista, es imperativo que de igual manera, se trabaje con grupos humanos integrados por el gobierno y la sociedad civil.

Aquí, los ciudadanos interesados exigen al gobierno participar en todo aquello que les afecte, como resultado de una toma de conciencia que tiene como principio la corresponsabilidad.¹⁹

5.2.3. Características de la Gerencia Pública.

La administración pública entendida como el vínculo existente entre el Estado y la sociedad, es objeto de un serio análisis que permite replantear sus metas, redimensionar su estructura y transformar su papel en la sociedad para beneficios no sólo de ésta sino también del propio Estado.

En razón de lo anterior, la gerencia pública tiene características que permiten un enfoque más claro de la sociedad y su problemática:

1. Es racional porque realiza su actividad con base en procesos calculados, que la dotan de regularidad administrativa.

¹⁹ La gerencia pública tiene como marco de acción lo relativo a lo público, a la vida pública y por tanto, está íntimamente ligada al concepto de *sociedad abierta*, es decir, a) aquella sociedad sumamente participativa tanto en los problemas como en los asuntos públicos, b) aquella sociedad donde existe un respeto a las diferentes formas de organización pública y civil, y c) aquella sociedad donde se da también un gran intercambio de valores, enriqueciendo así el bienestar común y general. Apuntes de la materia "Teoría de la Administración Pública II" impartida por el Profesor Ricardo Uvalle Berrones, 1994.

2. Es calculable porque sus acciones deben fundamentarse en el uso de medios que permitan medir con exactitud el cumplimiento de sus objetivos y metas programadas, optimizando los recursos y capacidades disponibles.
3. Su carácter racional y calculable debe estar comprometido con los fines del Estado y con los valores de la sociedad, surgiendo la racionalidad política²⁰ (es decir, perseguir los fines históricamente posibles y políticamente reales, además de administrativamente factibles).
4. Al trabajar con la sociedad civil, la administración pública debe respetar las diversas formas de asociación de ésta, así como a las organizaciones públicas no gubernamentales y organizaciones privadas.
5. Se mueve en contextos llamados “turbulentos”²¹, “inestables”²², de “incertidumbre”²³ e “ignorancia”²⁴.

²⁰ Plascencia Díaz, Adriana. Gerencia Pública, p. 104-105

²¹ Turbulencia: alteración de contextos que deben influenciarse para evitar sacudidas mayores. *Apuntes de la Materia 'Teoría de la Administración Pública II', impartida por el Prof. Ricardo Uvalle Berrones. 1994.*

²² Inestabilidad: ajuste constante y sentido de fuerzas no coincidentes. Contexto que presenta constantes reacomodos, reubicación de los factores que mueven a una sociedad en el gobierno. *Ibid.*

²³ Incertidumbre: No hay certeza o seguridad de lo que ocurre o puede suceder. *Ibid.*

²⁴ Ignorancia: no conocemos a fondo qué está sucediendo. No contamos con información suficiente y plena sobre los cambios del contexto. *Ibid.*

6. Debe identificar los contextos bajo el concepto de *realismo*, esto quiere decir, que debe conocer las condiciones objetivas en que se encuentra el gobierno y la sociedad, así como reconocer cuáles son las fuerzas reales en pugna a fin de construir escenarios de ultracomplejidad,²⁵ sobre cuál puede ser el desenvolvimiento del problema.

Para Uvalle Berrones²⁶, la gerencia pública se constituye en una modalidad de la acción gubernamental que tiene como peculiaridad los elementos siguientes:

1. El carácter público del poder;
2. El énfasis en las necesidades y problemas públicos;
3. La politización de la sociedad;
4. La co-responsabilidad ciudadana en los asuntos de interés común;
5. La presencia de organismos no gubernamentales;
6. La existencia de gobiernos democráticos con orientación plural;

²⁵ La creación de escenarios implica que el administrador público (o gerente público), conozca perfectamente bien el problema, analizando las causas que lo originaron, los impactos que ha provocado, las necesidades de los afectados, las opiniones de los diversos intereses involucrados, la postura del gobierno, etc.

²⁶ Uvalle Berrones, Ricardo. Op. cit., p.105

7. La institucionalización de normas que regulan la participación, igualdad y competitividad tanto individual como grupal;
8. El acceso a mercados abiertos y públicos;
9. La democratización de la vida ciudadana;
10. Las formas de comunicación directa entre las agrupaciones ciudadanas y las esferas gubernamentales, y
11. Dar cause a la gerencia intergubernamental contribuyendo a enlazar a las regiones.

Además, la gerencia pública es un componente clave para lograr el buen gobierno, ya que:

1. Propone ir a la búsqueda de los problemas y no esperar que lleguen hasta los escritorios y gabinetes;
2. Tiene como premisa concertar y negociar con los grupos sociales;
3. Pone énfasis en la administración de políticas, no tanto en la mera aplicación de los recursos organizacionales;
4. Selecciona estrategias para la acción, no tanto planes ambiciosos y generales;
5. Enfrenta contextos inciertos y turbulentos;

6. Considera las variables sociológicas, políticas, económicas y culturales de los problemas públicos y políticos;
7. Tiene una concepción descentralizada de la relación gobierno sociedad;
8. Toma en cuenta la dinámica de las cuotas de poder, así como los modos para integrarlas con fines de gobierno;
9. Atiende los problemas conforme surgen y proporciona elementos para enfrentar contingencias, y
10. Permite gobernar por programas y proyectos interinstitucionales sin crear estructuras administrativas rígidas y excesivamente formalistas.²⁷

Por otra parte, la gerencia pública está vinculada al concepto de capacidad de gobierno, dado que:

1. Está relacionada con la categoría conducción política, es decir, con el abordaje de los conflictos. Qué tanto puede el gobierno, a través de su administración pública, abarcar, tomando en cuenta sus capacidades limitadas.
2. Debe atender grupos difusos y representados también. No se acepta la exclusión.

²⁷ *Ibid.*, p.106

3. Debe saber cómo contribuir a la gobernabilidad y legitimidad de un gobierno, es decir, lograr que por medio de sus cursos de acción, la sociedad vuelva a confiar en la conducción del gobierno.
4. El tan gastado concepto de eficiencia, encuentra en la gerencia pública un nuevo significado: eficiencia es identificar cuáles son las restricciones o carencias y limitaciones de orden técnico, político, legal, organizacional, económico y financiero, con el fin de saber y determinar el curso de acción, así como definir las estrategias a seguir.
5. Negociar no significa necesariamente ponerse de acuerdo, sino convenir y crear las condiciones necesarias para posibilitar deliberación de problemas, es decir, para llegar o no a acuerdos. El punto clave aquí, independientemente de que se logren o no acuerdos, es que se dialogue y se induzca la participación ciudadana.

Así, la gerencia pública debe fundamentar su accionar en un modelo organizacional caracterizado por ser abierto, flexible, adaptable, legal y legítimo, pero sobre todo, ligado a la sociedad a través de la planeación y ejecución de sus acciones.

En consecuencia, la mentalidad y el *modus operandi* del administrador público deben cambiar también, a fin de tener una visión más

real de los conflictos y las situaciones que éstos desencadenan, transitando del administrador público, al gerente público. (Ver Cuadro I en Anexos).

Varios autores han señalado los requisitos básicos que un gerente público debe integrar en su perfil:

- El gerente tendrá como responsabilidad la articulación y negociación de demandas, por tanto, debe convertirse en un excelente negociador para solucionar o impedir el estallido de conflictos sociales.
- La función primordial no solo es el cumplimiento de los programas previstos, sino que se amplía a una permanente función de diálogo y comunicación con otras unidades del aparato. Además una interlocución permanente con los grupos sociales, es un perfil que orienta su función al entorno más que al interior del propio aparato.
- Debe estar preparado para desenvolverse en procesos de cambio. El decir que debe estar preparado, se refiere a que éste debe encontrarse capacitado a fin de contar con los elementos suficientes que le permitan enfrentar las turbulencias e incertidumbres.
- De ahí que cuente con la capacidad de reacción en medio de las fuertes inestabilidades de la vida social, lo cual implica que logre controlar las perturbaciones del contexto amortiguándolas, aminorándolas y contrarestándolas.

- Contar con capacidad de adaptación, la cuál se demuestra cuando logra erradicar las situaciones críticas.
- Asimismo, capacidad para desenvolverse en contextos estables, pero sin desconocer que puede presentarse lo imprevisible.
- Debe permanecer abierto y flexible ante las demandas sociales. No puede aislarse, por el contrario, debe conjugar los esfuerzos de sus colaboradores y atender sus inquietudes, promoviendo las iniciativas privadas y ciudadanas.
- Debe crear un sistema de intercambios de información con los colaboradores y el medio ambiente, a fin de contar con la información suficiente para prevenir o atacar inmediatamente alguna contingencia que se presente.
- Abarca también la formación politológica, pues debe conocer de Ciencia Política, Sociología Política, Historia y Humanidades, Economía, Teoría de la Organización, Psicología Social, Investigación de Operaciones, Asuntos de Gobierno, etc., para que sea capaz de analizar y explicar la realidad con un criterio medible, es decir, de medida y no solamente retórico.
- De lo anterior se desprende su capacidad para tejer y retejer redes de negociación y apoyo, tomando en cuenta la participación social, es decir, establecer comunicación directa con los diversos actores que forman parte de la vida pública.

- Además, debe ser capaz de manejar el concepto de 'Ciencia de la Inestabilidad', el cual entiende al mundo como un problema, un conflicto, un desajuste o una catástrofe, ya que éstos son los campos de estudio en los que tiene que trabajar y desenvolverse el gerente público.

Finalmente, la profesora Rosabeth Kanter²⁸ señala que son cuatro las tareas principales del gerente en los 90:

1. **Focus** implica capacidad de discriminar las cuestiones realmente estratégicas y concentración en las mismas.
2. **Fast**. El hipercambio exige respuestas inmediatas.
3. **Flexibility** significa que el gerente deberá adentrarse sobre la marcha a las transformaciones que va produciendo la ley de los cambios continuos.
4. **Friendly**. El gerente deberá tener como una calidad central la de ser un eximio negociador para poder construir redes que permitan "fluidez" y den apoyatura en términos de "piso social" a la organización.

Recapitulando, el ingreso del gerente público a los problemas públicos, implica la sustitución de la logística por políticas de personal de

²⁸ Citada por Bernardo Kliksberg en "Problemas estratégicos en la Reforma del Estado en la década de los noventa", p 25

amplio alcance; es decir, implica una revalorización del papel estratégico del personal, requiriendo forzosamente un trabajo horizontal compuesto por grupos interdisciplinarios que tengan como principios fundamentales la flexibilidad y la cooperación, creando así un sistema de redes y relaciones básico para que la gerencia pública funcione.

“La nueva gerencia recoge experiencias de trabajo, explora realidades, ajusta y reajusta procesos; reconoce desaciertos; es una gerencia de aprendizaje donde el método del ensayo y error es uno de sus puntos fundamentales para entender y valorar su contenido y calidad heurística...”²⁹

De ahí que “Sus premisas para dar cuerpo al proceso de gobierno (sean) la descentralización política y la democratización del poder. No postula instancia de decisión vertical ni piramidal, sino flexible, adaptativa y horizontal...es una gerencia versátil, no una gerencia unicentrada y rígida”.³⁰

²⁹ Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos decretos de la vida estatal, p.125

³⁰ *Ibid.*, p.123

5.3. GERENCIA SOCIAL.

5.3.1. Definición.

El eje de la gerencia social es el combate a las desigualdades económicas y sociales, que sufren los gobiernos a causa de la crisis que viven las economías y que se reflejan en un déficit de capacidades para conseguir el bienestar social.

La gerencia social es un medio que permite enfrentar, con recursos tecnológicos innovadores y en los marcos de la democracia política, los desafíos que se originan con el abatimiento de la calidad de vida.

Así, la gerencia social es "...otra modalidad de la acción gubernamental encaminada a combatir el deterioro en la calidad de vida con fines tecnológicos...".³¹

5.3.2. La pobreza, punto de ataque de la Gerencia Social.

Uno de los aspectos que más requieren la atención no sólo del gobierno sino de la sociedad en general, es el de la *crisis social*. Paralelo al desarrollo económico, al avance de la ciencia y la tecnología, al incremento

³¹ *Ibid.*, p 127

de la participación ciudadana para conformar gobiernos democráticos y plurales, la línea de pobres y pobres extremos³² lejos de disminuir, aumenta día con día, incrementando a su vez, la población marginada.³³

“...la caída del nivel de vida es uno de los males públicos que sacuden la convivencia de los países. En una era de grandes innovaciones tecnológicas, la calidad de vida del planeta no tiene logros de bienestar generalizado...hay sectores que carecen de condiciones indispensables de vida y por tanto, las hambrunas, el cólera, la insalubridad, la pobreza y el desempleo son problemas que se convierten en dramas humanos.”³⁴

La pobreza constituye, pues, uno de los mayores problemas que enfrentan los países del mundo (sin excepción), para lograr su desarrollo, pues dilapida el capital humano, impide el bienestar colectivo, restringe el mercado interno e incuba inestabilidad social y política.

En términos de gobierno, la pobreza significa:

1. Que la esperanza de vida viene en decremento.

³² Se denomina “pobres extremos” a aquellas familias que aún cuando gastaran todos sus ingresos exclusivamente en comprar alimentos, hipótesis irreal dado que deben necesariamente subvenir a otras necesidades, igual no les alcanza para comprar el mínimo de proteínas y calorías necesarias para la supervivencia. Kliksberg, Bernardo Op. cit., p.19

³³ La población marginada es entendida como integrante de una sociedad en la que por diversas causas la organización socioeconómica y política vigente la integra en el subsistema económico... pero la excluye total o parcialmente del acceso al consumo y disfrute de bienes y servicios y de la participación en los asuntos públicos. Germani, Gino El concepto de marginalidad. Significado, raíces históricas y cuestiones teóricas con particular referencia a la marginalidad urbana. p.21

³⁴ Uvalle Berrones, Ricardo Op. cit., p.127

2. Las oportunidades de progreso son cada vez más reducidas.
3. No es posible pensar en desarrollo político y económico, mientras haya deterioro en el desarrollo humano.
4. En consecuencia, existe un descuido por el desarrollo de las personas³⁵ ante una mayor preocupación por el desarrollo de las cosas.

5.3.2.1. Los programas sociales masivos.

La manera de operar de la gerencia social se realiza a través de *programas sociales masivos*, donde éstos “Constituyen operaciones de acción social de vastos alcances, que están destinados usualmente a amplios sectores de la población, que deben movilizar recursos, apoyos y el interés de numerosas organizaciones públicas y privadas, y núcleos sociales variados, para poder tener éxito.”³⁶

³⁵ Los gobiernos muestran un déficit de capacidades ante estos problemas sociales, que se ha volcado en un desarrollo deshumanizado y falta de valores. Sus cursos de acción deben enfocarse, en adelante, a colocar en el centro de su preocupación a la condición humana, dándole la prioridad que merece a la superación de los desequilibrios que la misma presenta.

³⁶ Kliksberg, Bernardo y Sulbrandt, José. “¿Cómo capacitar en gerencia social? La experiencia del Primer Programa Latinoamericano de Formación de Gerentes Sociales”, p. 359

En consecuencia, es "...un *método de gobierno abierto*, porque plantea en cuanto condición que la sociedad civil pueda expresarse e incorporarse organizadamente al proceso de gobierno."³⁷

Por lo tanto, la gerencia social debe buscar el bienestar social tomando en cuenta los siguientes elementos³⁸:

1. La participación comunitaria;
2. La comunicación directa entre el gobierno y los ciudadanos;
3. Dar prioridad a la decisión pública, no a la decisión burocratizada;
4. Tomar en cuenta a las organizaciones no gubernamentales;
5. Reconocimiento del pluralismo social, no sólo del pluralismo político, y
6. Su efectividad se asocia a la gestión intergubernamental.³⁹

En estas condiciones, la gerencia debe tener una percepción afinada y precisa de los procesos en curso en el contexto y su posible evolución,

³⁷ Uvalle Berrones, Ricardo. "La Gerencia Social: una opción de gobierno abierto". p. 118

³⁸ *Ibid.*, p.117-118

³⁹ "La gerencia intergubernamental...identifica quiénes son los actores del sistema y cómo se relacionan, la gerencia intergubernamental es la herramienta necesaria para comprender cómo y por qué estos niveles se interrelacionan en la forma en que lo hacen y cómo podemos manejarlos dentro de un sistema." Mandell. Myrna. "Gerencia intergubernamental: una perspectiva revisada", p.188

así como de las características y comportamientos de los grupos claves para el éxito de los programas

En consecuencia, los programas sociales masivos están formulados para atender a diversos públicos, ya sea por región, comunidad, municipio, etc.; además de que se consideran *masivos*, porque su alcance no es local, pues tiene que pensar en beneficios colectivos, integrando a su vez a todos aquellos ciudadanos, grupos, organizaciones e instituciones interesadas en participar.

De ahí que “El objetivo de los programas sociales masivos (sea)...extender la expectativa de vida, elevar los niveles de alimentación, asegurar el acceso a la educación básica a la población en su conjunto, modificar las prácticas sanitarias cotidianas. La meta de estos servicios es la creación de condiciones para sostener y mejorar el nivel de vida de los recursos humanos de la sociedad, sentando las bases para un desarrollo social y económico en el futuro...”⁴⁰

Así, la participación social es un fenómeno múltiple que implica captar a los ciudadanos y actores en sus roles de actores del proceso de desarrollo en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos.

“Para la gerencia social los males de la pobreza tienen que atacarse con mejor acción de gobierno, pero fundamentalmente con la participación organizada de los mismos grupos que la padecen. Es un tipo de gerencia

⁴⁰ Grindle S., Merilee “Restricciones en la implementación de programas sociales”, citada por Ricardo Uvalle Berrones, *Op. cit.*, p. 121

que no es altruista ni caritativa; menos paternalista. Es una gerencia que alude al realismo de la vida social y económica, tanto en los beneficios a distribuir como de las desigualdades a erradicar.

Propone como condición de una acción eficiente, que los gobiernos recojan las iniciativas de los grupos no favorecidos con el bienestar social. De este modo, la responsabilidad del gobierno en el combate a la pobreza no es protagónica, sino que debe fungir como un gran coordinador de esfuerzos para encararla con mayor éxito. De ahí la importancia de que el **trabajo comunitario** sea la plataforma para que la sociedad participe en el proceso de revertir las condiciones de vida cuando son de injusticia y marginación.¹⁴¹

Sin embargo, para que la sociedad participe en este trabajo comunitario, es necesario que existan ciertos requisitos:

1. Reconocer que en la sociedad hay grupos organizados en términos de cuotas de poder.
 2. La acción comunitaria puede considerarse como un cuarto poder, y en base a este reconocimiento o no, deben determinarse las estrategias de combate a la pobreza.
 3. La acción de gobierno vía gerencia social, debe ser más de apoyo, coordinación, supervisión y de evaluación de resultados. La parte
-

medular del trabajo comunitario la tienen los grupos sociales organizados.

4. No es posible entender el trabajo comunitario con una idea unidisciplinaria, sino a través del concepto de la *mutidisciplina*⁴², atendiendo y resolviendo problemas que traspasan las fronteras de los diversos campos de estudio.

Por lo tanto, el Estado propicio para el desarrollo de la gerencia social y la participación comunitaria, es el de "...un Estado que concibe el bienestar social no a partir de costosas estructuras administrativas, sino con el impulso de programas que son producto no en sí de la *actividad del Estado que es la administración pública, sino de su capacidad de gestión para diseñarlos y ejecutarlos*. En este sentido, es un Estado que confiere a la función de gobierno prioridad sobre la de administrar. Es un Estado donde la gestión de los programas sociales se realiza por consenso, participación y corresponsabilidad."⁴³

5.3.2.2. Implementación de los programas sociales masivos.

⁴¹ Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos defensores de...* p.129

⁴² "En este sentido, la gerencia social puede contribuir a que el combate a la pobreza sea más efectivo. La parte medular que la sustenta son los *programas sociales masivos, mismos que son...* de alcance nacional...benefician al público masivo, son...administrados por profesionales del sector social: educadores, médicos, especialistas en salud pública, ingenieros sanitarios". Grindie S., Meníez, Op. cit., p.121

⁴³ Uvalle Berrones, Ricardo. "La gerencia social: una opción..." p.116

Si elaborar los programas sociales masivos es difícil en cuanto a la coordinación de los diversos actores tanto participantes como afectados, el implementar lo consensado, lo acordado y lo estipulado en sus lineamientos, resulta todavía más complicado, dando lugar a una labor titánica.

“La fase de mayor grado de dificultad para que la gerencia social tenga éxito, es sin duda, la de implementación.

La implementación de la política o de los programas resulta ser así un proceso con negociaciones permanentes de carácter implícito o abierto y el cual, más que la aplicación estricta de una programación específica, se necesita emplear una estrategia basada en la adaptación y en ‘elementos de ensayo y error’. Dentro de este marco, los implementadores principales son influidos por las presiones ejercidas por los agentes sociales involucrados...”⁴⁴

En consecuencia, esta “...implementación adaptativa,...permite que la política sea especificada, revisada y modificada, en otras palabras, adaptada de acuerdo con su interacción en el entorno institucional y social...”⁴⁵

⁴⁴ José Sulbrandi, “Evaluación de políticas y programas sociales en el sector público”, citado por Ricardo Uvalle Berrones, *Op. cit.*, p.123

⁴⁵ *Ibid.*, p.124

Así pues, con la implementación adaptativa⁴⁶, el proceso en el que se ‘hecha a andar un programa’, se ve libre de viejos ritos como la rigidez y la programación, donde ésta la mayoría de las veces se encontraba fuera de lugar al no tomar en cuenta las problemáticas reales del contexto social.

De ahí que “Su esencia heurística (sea) fundamental para crear, corregir y reajustar sobre el comportamiento de los hechos el contenido de los programas sociales masivos.”⁴⁷

Otro camino que puede usarse para la implementación de los programas, es utilizando la gerencia intergubernamental, la cuál enfoca la ejecución del programas por medio de *redes interorganizacionales*.⁴⁸

“La idea de la red interorganizacional se basa en el logro de programas dentro de un sistema de entidades organizacionales interdependientes, en lugar de una entidad organizacional individual, los conceptos de jerarquía, los canales de autoridad bien definidos, los procesos de control, definición de tareas y otros conceptos tradicionales de gerencia ya no son aplicables.”⁴⁹

⁴⁶ “Ahora la implementación desde el ángulo de la gerencia social puede llevarse a cabo de manera adaptativa, es decir, ajustándola sobre el comportamiento de los hechos. Esto significa que tiene una naturaleza flexible, correctiva, de autoaprendizaje y de logro de objetivos mediante la acumulación de vivencias, contratiempos y cumplimiento de metas”. Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos de...* p.132-133

⁴⁷ Uvalle Berrones, Ricardo. “La gerencia social: una opción...” p.122

⁴⁸ Se entiende por redes interorganizaciones, “varias distintas acciones que están relacionadas por medio de un tipo específico de interacción y dentro de un cierto contexto.” Mandell, Myrna. Op. cit., p.191

⁴⁹ *Ibid.*, p 187

Por lo tanto, el implementar dichos programas, necesita no de grandes aparatos burocráticos como antaño, sino que, acorde con los postulados del Estado Promotor, de grandes negociadores que sean capaces de obtener resultados tanto del diálogo, como del proceso de implementación, ofreciendo a los ciudadanos, mejores niveles de vida.

El mundo de la implementación es bastante más complejo e incierto que el imaginado por los expertos en planificación y en formulación de proyectos. Existen una serie de restricciones que surgen del medio ambiente dinámico y turbulento sin previo aviso y cuando menos se esperan, con cargas valorativas diversas e intereses múltiples.

Es pues, ésta, una más de las diversas actividades para los nuevos gerentes públicos, que de cara al año 2000, exigen las sociedades del mundo.

5.3.2.3. El proceso de evaluación.

Al igual que la implementación, el proceso de evaluación es igualmente importante, ya que en él se ve si realmente las acciones formuladas y ejecutadas tuvieron éxito o no, en qué falló el programa y cómo podemos reajustarlo a los constantes cambios del entorno.

“...los programas públicos no poseen un regulador automático que señale si las actividades que se están llevando a cabo pueden realizarse en

forma más eficiente, en qué momento han dejado de ser productivas, o bajo qué circunstancias los recursos utilizados en ellos pueden ser desplazados a otras actividades del mismo tipo produciendo un efecto más significativo en la población. La evaluación hace posible captar este tipo de señales y ayuda a solucionar los problemas planteados en su ejecución.”⁵⁰

Al señalar en la implementación, que a través del carácter adaptativo de ésta, podían hacerse modificaciones y cambios “sobre la marcha”, se hace también alusión a la evaluación, ya que ésta puede iniciar desde el arranque del programa para así advertir errores y fallas.

En consecuencia, “...la evaluación de procesos permite detectar tempranamente los problemas gruesos que surgirán con mayor fuerza en futuras etapas y por consiguiente ayuda a introducir a tiempo los cambios necesarios que aseguren una ejecución más adecuada cuando el programa se extienda a otros sitios de implementación.”⁵¹

Dentro de la evaluación, entran ciertos factores que deben ser tomados en cuenta, si se quieren hacer cambios paralelos con su implementación:

- Identificar los actores sociales involucrados en el programa, analizando su actitud en función de sus intereses.

⁵⁰ Sulbrandt, José. “La evaluación de los programas sociales. Una perspectiva crítica de los modelos usuales”, p.310

⁵¹ Sulbrandt, José. “Evaluación de políticas y programas sociales masivos en el sector público”, citado por Ricardo Uvalle Berrones, en “La gerencia social: una opción...” p.122

- Definir o delimitar el contexto en el cual se desarrolla el programa, es decir, tener conocimiento sobre las relaciones que existen entre los agentes involucrados, así como prever aquellas que en un futuro podrían surgir.
- Verificar en que medida han cambiado las condiciones iniciales del entorno como resultado de la implementación de un programa, y en que medida los cambios han seguido la dirección deseada.
- Otro punto importante, es medir la cobertura del programa social masivo, con el fin de ver en qué grado está llegando a la población afectada.
- Para que una evaluación sea provechosa, además de especificar los productos que se esperan obtener, es necesario determinar los mecanismos institucionales utilizados para alcanzarlos.⁵²

Por otra parte, aparecen ciertas características en los programas sociales masivos, que dificultan la evaluación⁵³, retardando o cambiando totalmente los objetivos iniciales:

- Los programas sociales son débilmente estructurados y no pueden ser definidos de manera rigurosa.

⁵² Sulbrandt, José. "La evaluación de los programas sociales...", p.321

⁵³ Ibid., p.325-329

- Los programas diseñados y aprobados por el gobierno no persiguen un objetivo único sino objetivos múltiples, a veces inconsistentes, y sus metas son definidas de manera ambigua, lo cual obedece no sólo a problemas técnicos sino también a necesidades tácticas para asegurar su aprobación.
- Las supuestas relaciones causales que vinculan los insumos y las actividades con los productos, resultados e impactos no responden a un conocimiento cierto y válido sino que, en el mejor de los casos, constituyen sólo hipótesis a verificar.
- La gran complejidad e incertidumbre que rodean la ejecución de los programas.
- La defensa de los espacios burocráticos y de los intereses institucionales por parte de los funcionarios junto al carácter interorganizacional de los programas sociales, contribuyen a generar poderosas dinámicas de conflicto y consenso que se expresan en la así llamada “política burocrática”.

Con respecto al último punto mencionado, esta “política burocrática” comienza a ser reemplazada por una “*burocracia al nivel de la calle*”⁵⁴, en la cual conceptos como jerarquías, bloqueos, autoridades superiores, niveles inferiores, rigidez, etc., son dejados de lado.

⁵⁴ “...esta perspectiva ‘busca operar ‘de abajo hacia arriba’, vale decir, con una forma de mirar estos procesos considerando que el punto de partida apropiado no son las grandes decisiones de política, sino las conductas reales de los actores involucrados en el intento de enfrentar una situación-problema”. *Ibid.*, p.331

En esta 'nueva burocracia', lo que impera es el contacto directo y real con la población afectada por los problemas sociales (salud, educación, pobreza); en consecuencia, la forma de operar de los administradores públicos, lejos de basarse ya en forma piramidales, lo hacen a través de relaciones *intergubernamentales e interorganizacionales* caracterizadas por ser flexibles, horizontales y adaptativas.

“En tal situación el programa puede realmente consistir en la suma de elementos de acuerdos negociados entre los funcionarios en el terreno y los grupos beneficiados sin tomar demasiado en consideración lo que se haya escrito en el programa o en las leyes”.⁵⁵

En conclusión, “Insistir en un enfoque que use la evaluación sólo como un instrumento de control destinado a perseguir las responsabilidades administrativas de los gerentes y funcionarios públicos, significa estimular la desconfianza generalizada de todos los miembros de los equipos de implementación frente a estas investigaciones.

La evaluación del futuro estará destinada, más que a controlar y a castigar, a permitir un aprendizaje a partir de los errores, omisiones y dificultades encontradas en la ejecución de las políticas y programas. Este trabajo necesita ser desarrollado por los evaluadores en conjunto con la

⁵⁵ Sabatier, Paul. *What can we from implementation research?*, citado por José Sulbrandt. Op. cit., p.329

gerencia, con los actores directamente involucrados y, en particular, con los grupos beneficiarios.”⁵⁶

“...la evaluación entendida en (esta) forma,..., permitirá ‘escuchar al pueblo’, esto significa hacerla participativa, hacerla concertada, hacerla legítima a la vista de los actores sociales. Significa que los grupos beneficiados así como otros actores sociales...podrán hacer oír su voz y dentro de una idea de una comunicación no manipulada permitirá una mejor comprensión de la acción pública, ganar grados de racionalidad,...y

ayudará a generar acuerdos y consensos cada vez más amplios.”⁵⁷

⁵⁶ Sulbrandt, José. “La evaluación de los programas...”, p.346-347

⁵⁷ Ibid., p.347

5.4. POLÍTICAS PÚBLICAS.

5.4.1. Definición.

Las políticas públicas atienden a lo público de los problemas⁵⁸, ya que éstos se desarrollan en el ámbito de la vida pública, de aquello común a todos, donde el gobierno y la administración pública tienen como fundamento y razón de ser, procurar el bienestar social ayudados por la acción y participación de la sociedad.

Por otra parte, las etapas de elaboración, diseño, implementación y evaluación de éstas, son realizadas no sólo por el gobierno, sino por todo un conjunto de grupos multidisciplinarios de otras áreas y especialidades, interesados en participar y proponer vías alternativas para el abordaje de los problemas. No debe olvidarse, también, a la sociedad civil, grupos organizados y organizaciones no gubernamentales que se encuentran deseosos de cooperar, vigilar y dar seguimiento a las acciones gubernamentales.

⁵⁸ "Lo público de los problemas exige que la vida social sea preservada con base en los valores del bien común, es decir, de lo que corresponde y pertenece a los ciudadanos. En suma, lo público es un espacio ganado por y para los ciudadanos. Es un espacio de convivencia, intercambio, cooperación y responsabilidades compartidas, que no se identifica únicamente con el gobierno o el Estado, sino que en él tienen cabida los particulares, las organizaciones civiles, los nuevos movimientos sociales, los grupos emergentes, los grupos tradicionales y desde luego el propio gobierno. Es un espacio donde se proclaman valores en favor de la autonomía de las organizaciones ciudadanas y se tenta el peso partidista de los problemas sociales." Uvalle Berrones, Ricardo. "Estado, gobierno y políticas públicas", p.16

En base a lo anterior, "Se entiende por políticas públicas una tecnología de gobierno que tiene como propósito publicitar el proceso de la toma de decisiones relacionada con el bien común, incorporando la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana."⁵⁹

"...las políticas públicas aluden a la calidad de vida de los ciudadanos...El asunto de la calidad de vida no sólo se refiere al bienestar económico, sino que comprende la vigencia plena de los valores que postulan la libertad, la igualdad, la democracia y la justicia."⁶⁰

Finalmente, una definición un poco más formal y completa sobre políticas públicas, nos dice que: "...las políticas públicas son cursos de acción tendentes a la solución de problemas públicos, definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder, que pretende utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos, con la participación de la sociedad."⁶¹

⁵⁹ Uvalle Berrones, Ricardo, Los nuevos derroteros, p.112

⁶⁰ *Ibid.*, p.112

⁶¹ Canto Chac, Manuel. "Introducción a la Ciencia de políticas Públicas", p.52

5.4.2. La formulación de las políticas públicas.

El proceso de formación de políticas⁶² públicas, lleva implícito todo un análisis de las situaciones que viven y afectan a los ciudadanos.

El jerarquizar y priorizar los problemas públicos en la agenda de gobierno exige para el administrador público, conocimientos reales, factuales y vivenciales; capacidad para dialogar, negociar y proponer alternativas entre los actores involucrados. Requiere asimismo, de una cultura de "equipo", es decir, de aprender a hacer las cosas con la ayuda de instituciones y organizaciones sociales o privadas y no solamente gubernamentales.

La formulación de políticas públicas, pues, sólo es posible si toma en cuenta las opiniones y sugerencias de los grupos afectados y colabora con ellos en la búsqueda de nuevas soluciones.⁶³

5.4.2.1. Los problemas públicos.

El buscar un método o una forma exacta de abordar los diferentes problemas que aquejan a la sociedad es de cierto modo, una tarea

⁶² "La palabra 'política' (policy) ha sido usada con frecuencia para designar las elecciones más importantes de la vida (pública) y de la privada". Lasswell, Harold D. "La orientación hacia las políticas", p.83

⁶³ "El enfoque de políticas.... pone énfasis en los problemas fundamentales del hombre en sociedad...(así)... todo el énfasis se pondrá en el desarrollo del conocimiento que permita la realización más completa de la dignidad humana." *Ibid.*, p.89-93

sumamente difícil y de hecho imposible, ya que los problemas públicos son altamente complejos y diversos.

Además, dichos problemas se caracterizan por cambiar constantemente, como resultado, a su vez, de los cambios que sufre la propia sociedad, el gobierno y el mismo estado.

Los *problemas públicos*, pues, no son asuntos que se encuentren bien delimitados y aislados unos de otros; por el contrario, todos y cada uno de los problemas a los que diariamente se enfrenta el gobierno y su brazo ejecutor, la administración pública, se manifiestan en una compleja red de interconexiones donde la solución a uno de ellos, es el motor para el surgimiento de otro. "No hay problemas definidos de manera única".⁶⁴

En consecuencia, nunca se llegan a solucionar de manera real y completa, de ahí que el gobierno busque caminos diversos, donde el abordaje de éstos sea más rápido, eficiente y responda a las exigencias ciudadanas.

Pero ¿cómo identificar un problema como público?, ¿cuáles son las características que éste debe reunir?, ¿cómo logra que el gobierno le de atención?, ¿cuál es la forma correcta para que el gobierno brinde una respuesta satisfactoria para la comunidad?

⁶⁴ Elder, Charles D. y Roger W. Cobb. "Formación de la agenda. El caso de la política de ancianos", p 77

Ciertamente tratar de responder a estos cuestionamientos es una labor titánica y demasiado compleja, que implica todo un análisis de la situación: cómo surgió el problema, que antecedentes tuvo, que actores se encuentran involucrados (sociedad civil, grupos de presión, organizaciones, partidos políticos, gobierno, etc.), cuáles son las demandas y exigencias de cada uno de ellos, etc.

Aunado a lo anterior, hay que tomar en cuenta que los problemas y las demandas aumentan día con día, que los cursos de acción por parte del gobierno resultan ya insuficientes y además, que se desarrollan en un contexto de *cambio continuo, incertidumbre y recursos escasos*.

Así pues, "Definir un problema es seleccionar y destacar ciertas realidades y hacer valoraciones sobre ellas...Frecuentemente hay que utilizar inferencias, presuposiciones y hasta imaginación, para formarnos una idea de ellos."⁶⁵

De ahí que "Por definición del problema se entienden los procesos mediante los cuales una cuestión...es estudiada, explorada, organizada y posiblemente cuantificada por los interesados..."⁶⁶

Ahora, un problema de vuelve *público*, cuando traspasa el ámbito de lo privado y logra situarse en el espacio de lo público; es decir, que es el

⁶⁵ *Ibid.*, p.91

⁶⁶ Aguilar Villanueva, Luis F. "Estudio Introductorio", p.52

paso de los intereses privados a algo más completo y de mayor fuerza⁶⁷, es pasar del ámbito de la vida privada, al de la vida pública, donde dichos intereses son reconocidos por el gobierno como problemas de interés común y, en consecuencia, logran llamar la atención del gobierno.

Por lo tanto, "...la noción de problemas públicos da cuenta de las dificultades, restricciones, conflictos y carencias que hay en el espacio público...(de ahí que) los problemas públicos (sean) atendidos por instituciones públicas encargadas de dar dirección común a la sociedad."⁶⁸

Además, "...los problemas públicos son de gran escala, complejos, interdependientes, subjetivos, tomadizos, conflictivos. Su alto grado de dificultad se debe, en gran parte, a que los privados y sus organizaciones suelen convertir justamente en públicos los problemas que ocasionan y que son incapaces de resolver con sus intercambios competitivos y cooperativos."⁶⁹

En consecuencia, los problemas públicos se caracterizan por: 1) se localizan en un ámbito institucional (orden de gobierno o dependencia alguna); 2) su definición implica delimitar una(s) solución; 3) la solución escogida contribuye a la mejor delimitación del problema; 4) se dispone de

⁶⁷ "Tres condiciones hacen posible el reconocimiento de un movimiento social: I) en el seno de una colectividad, actores externos o periféricos al establishment de la sociedad política, II) con sus voces reclaman cambios sociales, III) y con ese fin emprenden acciones colectivas." Padioleau, Jean G. El Estado en concreto, p.37

⁶⁸ Uvalle Berrones, Ricardo. "Estado, gobierno y ...", p.15-16

⁶⁹ Aguilar Villanueva, Luis F. Op. cit., p.55

recursos fiscales para su atención y solución y 5) se reconoce que hay capacidad institucional (organización, procesos, sistemas de negociación y aptitud profesional para solucionarlos).⁷⁰

5.4.2.2. La agenda de gobierno.

“Por *agenda de gobierno* suele entenderse...el conjunto de problemas, demandas, cuestiones, asuntos, que los gobernantes han seleccionado y ordenado como objetos de su acción y, más propiamente, como objetos sobre los que han decidido que deben actuar o han considerado que tienen que actuar.”⁷¹

Por otro lado, se entiende “Por formación de la agenda...el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública.”⁷²

Para que un problema público logre captar la atención del gobierno, necesita tener tras de sí no a individuos aislados, sino a *grupos organizados* que sepan allegarse de apoyo por parte de otros grupos de interés, de la opinión pública y de la misma sociedad civil, pues entré

⁷⁰ Uvalle Berrones, Ricardo. “Estado, gobierno ...”, p.24

⁷¹ *Ibid.*, p.29

⁷² Elder, Charles D. y Roger W. Cobb. *Op. cit.*, p.77

mayor sea la presión que ejerzan al gobierno, más pronta será su atención por parte de éste, consiguiendo así ingresar a la agenda de gobierno.

En consecuencia, "Para que un asunto tenga acceso a la agenda necesita cumplir tres requisitos: que sea objeto de atención amplia o al menos de amplio conocimiento del público, que una buena parte del público considere que se requiere algún tipo de acción y que a los ojos de los miembros de la comunidad la acción sea competencia de alguna entidad gubernamental."⁷³

Sin embargo, el que un problema forme parte de dicha agenda, no significa que tenga una solución (temporal) inmediata. Los problemas, para su atención, se *jerarquizan* a través de un minucioso análisis de *prioridades*, tomando en consideración los actores, el contexto actual y la situación política, económica y social del momento.

En consecuencia, "La agenda de gobierno es un catalizador de demandas y problemas. Se integra no de manera aleatoria, sino negociadora y el lugar de los problemas públicos en ella deriva de cómo los grupos consiguen influir en los arreglos dados con el gobierno."⁷⁴

⁷³ Aguilar Villanueva, Luis F. *Op. cit.*, p.34

⁷⁴ Uvalle Berrones, Ricardo. "Estado, gobierno ...", p.24

Por otra parte, el gobierno antes de incluir un problema público a su agenda, lleva a cabo un diagnóstico de la problemática, a fin de determinar si cuenta por el momento, con los recursos necesarios para su atención.

En consecuencia, al añadir un problema más a la agenda, el gobierno está aceptando que éste tiene solución⁷⁵ y que además existen los recursos suficientes para darle tratamiento.

5.4.2.3. Las arenas de poder.

Ciertamente, el ambiente en el que se desarrolla y desenvuelve la formulación de políticas, se encuentra altamente congestionado por la diversidad de públicos que intervienen en él.

Dentro de las políticas públicas, este ambiente se conoce como "*arenas de poder*", es decir, el lugar donde se dan los intercambios, los diálogos, los consensos o los disensos. Es el lugar en el cuál gobierno y sociedad interactúan dando como resultado la formulación o no de políticas que ataquen las problemáticas sociales.

En las arenas de poder, pues, es donde las fuerzas de los grupos de interés, gobierno, instituciones y organizaciones entran en acción, dando

⁷⁵ "Definir una situación como un problema de políticas significa aceptar que tiene solución y delimitar sus soluciones posibles. Se presume no sólo que debe y se puede 'hacer algo' sino que la posible solución cae dentro de la competencia de las autoridades legítimas del gobierno." Elder, Charles D. y Roger W. Cobb, *Op. cit.*, p.77

paso a la formación de pesos y contrapesos durante el proceso. Es una etapa caracterizada por un constante “estira y afloja”.

Así, cada uno de estos actores proclama demandas diferentes, resultando de ello planteamientos y negociaciones diversas. Así, “Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo”.⁷⁶

De ahí que “El análisis (de los problemas públicos requiera)...un inventario de los grupos participantes y de sus estrategias, generalmente en forma cronológica, ya que la política es vista como un proceso. Cada grupo participante es un dato, y el poder se atribuye según las ventajas logradas en la decisión final.”⁷⁷

Por lo tanto, el grupo que más organizado se encuentre, que ejerza mayor presión al gobierno, que cuente con una gran presencia y logre el apoyo de otros públicos, logrará captar de manera más rápida la atención del gobierno, obteniendo con ello, ingresar a la agenda gubernamental.

En consecuencia, el término que puede definir todas las formas de **alianza e interacción política** entre dichos públicos, y que constituye una de las bases que integran las arenas “movedizas” o de poder, es el de la

⁷⁶ Lowi, Theodore J. “Políticas públicas, estudios de caso y teoría política”, p.101

⁷⁷ Ibid., p.91

coalición, ya que éstas "...se forman alrededor de 'actitudes compartidas' y se expanden según la magnitud de los intereses en juego."⁷⁸

5.4.2.4. Limitantes en la formulación de políticas.

Algunos elementos que dificultan la fase de formulación de políticas son:

- En primer lugar, "La dificultad básica proviene de la discrepancia entre la limitada capacidad de conocimiento del hombre y la complejidad de los problemas de políticas".⁷⁹
- Del punto anterior, se desprende el principio de la "racionalidad limitada".⁸⁰
- De ahí que "Debido a los límites de conocimiento de los responsables de elaborar las políticas, la simplificación, que centra su atención en los aspectos susceptibles de pequeñas

⁷⁸ *Ibid.*, p.91

⁷⁹ Lindblom, Charles. El proceso de elaboración de políticas. p.31

⁸⁰ La capacidad de la mente humana para formular y resolver problemas complejos es muy pequeña comparada con el tamaño de los problemas cuya solución se requiere para conseguir un comportamiento racional y objetivo en el mundo real - o incluso para aproximarse razonablemente a tal racionalidad objetiva. Herbert A. Simon. *Models of Man*, citado por Charles Lindblom. *Op. cit.*, p.31

modificaciones respecto de la política en curso, es el mejor modo de aprovechar al máximo el conocimiento disponible.”⁸¹

- La política también tiene dificultades para cubrir la exigencia de que sea finalizada a tiempo y con los recursos disponibles.
- Los encargados de elaborar las políticas públicas no se enfrentan a problemas dados. Por el contrario, deben identificar y formular sus propios problemas.
- El seleccionar la mejor política, sin ignorar los problemas de distribución, es decir, quién recibe los beneficios y quién paga los costos.
- En el juego de las políticas, el interés del político en la distribución y los insumos se impone por lo general al interés del analista en la eficiencia y los resultados.⁸²
- Ligado al punto anterior, se encuentra que por lo general, “El propósito de cualquier grupo de interés es asegurar beneficios amplios y directos para sus miembros. Y los beneficios de la eficiencia, aunque amplios en conjunto, los perciben los miembros

⁸¹ Lindblom, Charles E. “La ciencia de ‘salir del paso’”, p.216

⁸² Behn, Robert D. “El análisis de políticas y la política”, p.253

de la sociedad como pequeños e indirectos.”⁸³

- “Los objetivos sociales no siempre tienen el mismo valor relativo. Un objetivo puede ser altamente valorado en una circunstancia, otro en otra circunstancia”⁸⁴, cambiando con ello todo lo consensado y planeado.
- En consecuencia, se elige entre valores y políticas al mismo tiempo.
- Finalmente, “...en políticas públicas no son suficientes para conseguir la eficacia en las acciones de gobierno, el dominio de modelos y algoritmos, sino la capacidad para persuadir y disuadir.”⁸⁵

5.4.3. El proceso de implementación.

“La implementación es el cumplimiento de una decisión política básica...En el mejor de los casos, esa decisión identifica el (los) problema(s) que deben atacarse, estipula el (los) objetivo(s) a lograr y

⁸³ Ibid., p.261

⁸⁴ Lindblom, Charles E. “La ciencia de ...”, p.208

⁸⁵ Majone, Giandomenico, citado por Ricardo Uvalle Berrones, en “Estado, gobierno ...”, p.22

‘estructura’ el proceso de implementación de diversas maneras.’⁸⁶

En el proceso de implementación podemos “...detectar el momento preciso en que la intención se traduce en acción, el punto en que ocurren las desviaciones y la reformulación, y las razones para que ello suceda.”⁸⁷

Dicho proceso, sin embargo, se ve alterado por los continuos cambios que sufre el contexto en el que se desarrollan, así como por los intereses de los diversos grupos que intervienen⁸⁸ a lo largo del proceso de formulación e incluso también, en el de implementación.

De hecho, al tratar de concretar lo consensado, el administrador público se encuentra inmerso en un mar de opiniones, tanto a favor como en contra, que imprimen a la implementación un carácter retardado. “La hipótesis es,...,que a mayor cantidad de cambios requeridos en el comportamiento, más difícil será lograr una implementación exitosa.”⁸⁹

De ahí que la implementación deba considerar cuáles son las condiciones de apoyo para arrancar un programa.

⁸⁶ Sabatier, Paul A. y Daniel A. Mazmanian. “La implementación de la política pública: un marco de análisis”, p.329

⁸⁷ Rein, Martin y Francine F. Rabinovitz. “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción”, p.148

⁸⁸ “...uno de los principales obstáculos es la dificultad de coordinar las acciones dentro de una dependencia dada y entre las numerosas instancias semiautónomas de gobierno que suelen estar involucradas en las tareas de implementación.” Sabatier, Paul A. y Daniel A. Mazmanian. Op. cit., p.339-340

⁸⁹ Ibid., p.334

Así, la implementación de basa en una idea, plan o proyecto, que se tiene para poner en práctica una política o un conjunto de políticas. En consecuencia, el proceso de implementación es muy *dinámico*, ya que en él concurren una diversidad de factores, ya que la negociación o acuerdo, pasa por corredores (o arenas) de poder.

Algunos aspectos importantes que deben de tomarse en cuenta a la hora de ejecutar una política son:

- El marco legal, ya que la implementación no puede realizarse si viola alguna ley, norma o reglamento, pues toda acción de gobierno tiene como referente la ley.
- El grado de profesionalización con que cuenta el gobierno (a través de su administración pública), para operar las políticas públicas.
- De ahí que se necesiten metodologías aplicativas para llevar a cabo el proceso mencionado.
- Tener perfectamente identificados a los públicos involucrados. Por un lado, el público beneficiario; por el otro, aquel público que no está de acuerdo con la política y que significa la existencia de opositores. Lo anterior da como resultado, una

etapa de correlación de fuerzas a lo largo de toda la implementación.

- La opinión pública, ya que ésta es la que orienta el proceso, siendo a la vez una forma de influencia.⁹⁰ En este sentido, la opinión pública debe considerarse como una estructura de poder que apoya o inhibe la implementación de las políticas públicas.
- Otro factor a considerar, son los tiempos en los que se va a desenvolver la política de implementación, pues no en todo momento se pueden “hechar a andar” las políticas públicas. En consecuencia, es necesario tomar en cuenta los factores ordinarios o cotidianos, así como aquellos considerados como contingenciales o inesperados.
- El que existan los recursos suficientes o no, es otra de las limitaciones o factores que entorpecen el proceso de implementación.⁹¹

⁹⁰ “El público puede influir en el proceso de implementación por lo menos de tres maneras: 1) la opinión pública y su interacción con los medios de comunicación pueden afectar intensamente la agenda política, es decir, los temas que serán discutidos por las legislaturas; 2) existe clara evidencia de que los legisladores se dejan influir por sus electores en lo que respecta a los asuntos que son de mayor importancia para éstos, particularmente si la opinión en un distrito electoral es relativamente homogénea; y 3) las encuestas de opinión pública son utilizadas con frecuencia por los administradores y las autoridades para apoyar sus posiciones políticas particulares.” *Ibid.*, p. 350

⁹¹ El nivel de los recursos que van a ser distribuidos también influye sobre la manera en que la implementación se lleva a cabo. Cuando hay grandes intereses en juego, la presión para llevarse un pedazo del pastel será muy diferente. Rein, Martin y Francine Rabinovitz. *Op. cit.*, p. 180

- Es necesario e incluso fundamental, reconocer y tener presente que las políticas nunca son concluyentes, pues una solución obtenida puede generar nuevos problemas. De ahí que todo el piso de las políticas se encuentra en arenas de poder, en arenas movedizas.
- Por lo tanto, las bases organizativas deben ser flexibles y adaptativas, ya que una organización demasiado burocratizada, inhibe las políticas públicas.
- Sin embargo, el proceso de implementación debe saber excluir e incluir a la burocracia, puesto que ésta maneja información y recursos que pueden ser útiles para éste.
- Finalmente, el *impacto* de la implementación también es un factor de peso, ya que con un sólo actor que no lo apruebe, puede ocasionar que 1) se considere que son incompatibles con los objetivos propuestos, 2) pensar que la ley y los cursos de acción del gobierno son ilegítimos y 3) cuestionar la objetividad de los datos del impacto.⁹²

⁹² Sabatier, Paul A. y Daniel A. Mazmanian. Op. cit., p.363

5.4.4. Evaluación de políticas públicas.

La evaluación de las políticas públicas, se realiza de manera muy parecida a la evaluación de los programas sociales masivos.

En ésta, también deben conocerse los actores involucrados, el por qué les interesa o no la ejecución de una política, cuáles son sus actitudes frente a las opiniones de los demás públicos, a fin de preveer posibles reacciones que afecten la implementación.

Por tal motivo, se sugiere que al momento de comenzar la implementación, se de inicio también a la evaluación; es decir, la idea es que conforme avanza el primero, el segundo nos presente los obstáculos, limitaciones, problemas y fallas que se presentan a fin de reformular o replantear el curso de las políticas públicas.

“Cuando hablamos de cambio en las actividades del programa nos referimos a las transformaciones que se producen en aspectos tales como el volumen de los recursos disponibles, el carácter del programa en cuestión o la distribución de los beneficios o de los costos. Cuando,...ocurren desviaciones de este tipo, una evaluación del programa puede detectarlas y, por lo mismo, ofrece pistas para comprender cómo se va desarrollando el propósito a partir de la práctica.”⁹³

⁹³ Rein, Martin y Francine Rabinovitz. *Op. cit.*, p. 172

Dentro de la evaluación, pues, debe trabajarse bajo el panorama de que no existen políticas definitivas, sino que éstas se hacen y se rehacen constantemente.

Así, el proceso de evaluación es determinante para lograr la implantación de las políticas de manera exitosa. “La evaluación...es piedra angular del proceso de gobierno. Constituye el momento en que lo realizado tiene que analizarse, revisarse, aceptarse o corregir en relación a lo propuesto, es decir, los diversos cursos de acción que son las políticas.”⁹⁴

En consecuencia, la evaluación consiste en la valoración de los logros de un programa. Lo anterior implica que “la evaluación es objeto de análisis, controversia y propuestas para mejorar la acción del gobierno. No es tan sólo una evaluación a cargo de expertos en materia técnico-gubernamental, sino que puede ser una evaluación de los distintos públicos que han sido favorecidos con la implementación de una política.”⁹⁵

Así pues, podemos considerar a la evaluación de políticas públicas, como una *evaluación basada en el impacto*⁹⁶ social que la implementación

⁹⁴ Uvalle Berrones, Ricardo. “La importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica”, p.22-23

⁹⁵ *Ibid.*, p.23

⁹⁶ Es una evaluación considerada de impacto, en la cual la opinión ciudadana es tomada muy en cuenta para que sea público lo que el gobierno hace, cómo lo hace y quiénes son los beneficiarios reales, no los anónimos. *Ibid.*, p.24

ha provocado en los diversos públicos, en la medida en que logró beneficiarlos o no.

Por consiguiente, este tipo de evaluación, puede denominarse evaluación por monitoreo, ya que realiza adaptaciones y cambios sobre el mismo proceso de implementación, basados en las situaciones y problemas reales que los ciudadanos viven día tras día.

Finalmente, la importancia de este proceso radica en que "Es una evaluación que localiza restricciones, carencias, insuficiencias, errores o desviaciones. Produce además, datos relevantes para orientar o reorientar el curso de las políticas y proceder al reajuste de las decisiones gubernamentales. Es una evaluación donde concurren la verificación, la falsación, la comprensibilidad y la explicación de las políticas y sus contextos."⁹⁷

⁹⁷ *Ibid.*, p.29

CONCLUSIONES.

1. Los problemas complejos que tiene México ya no es posible abordarlos de manera superficial y errática. Las prácticas gubernamentales de otrora ya no son viables, pues las situaciones y las problemáticas son diversas; cambian constantemente; son el motor para nuevos conflictos, y están integradas por nuevos actores sociales.
2. La situación que vive el país no es propicia para utilizar *ilimitadamente* los recursos con que cuenta. La época de la abundancia ha dado paso a una caracterizada por la *escasez permanente* de los recursos públicos, lo cual obliga a gobernar y administrar de manera flexible, responsable y con rendición de cuentas a la vida pública.
3. No obstante que el Estado mexicano tiene una estructura administrativa amplia, los resultados de sus acciones son con frecuencia cuestionados, pues los problemas siguen latentes, los que surgen son más complejos y las demandas sociales son cada vez más exigentes.

4. Replantearse y abordar los problemas es una exigencia no sólo del contexto (tanto nacional como internacional), sino de la misma sociedad que reclama su atención.

5. En términos de un gobierno competente y una administración pública moderna, es importante considerar que el cambio, la incertidumbre, las crisis y la turbulencia, son constantes que exigen más capacidad institucional para absorberlos.

6. El déficit de las acciones y cursos del gobierno, se refleja en una severa crisis de legitimidad, lo cual obliga al Estado ha repensar y modernizar sus instrumentos de gobierno.

7. El hecho de que cada seis años se ajusten, por motivos políticos, las políticas, las decisiones, la forma de hacer las cosas, los cargos públicos, etc., ha ocasionado una discontinuidad institucional, que a su vez provoca altos costos al país y pocos beneficios a la sociedad.

8. El gobierno y la administración pública, deben institucionalizar con flexibilidad, precisión y sentido de las contingencias a las demandas ciudadanas. Por ello, *dialogar* con la sociedad y los diversos públicos que la integran, permitirá conocer las necesidades y carencias reales que ésta tiene, para evitar la improvisación en materia de capacidad institucional.
9. Los postulados del Estado benefactor (basados éstos en una economía proteccionista y en un burocratismo excesivo), ya no son viables ni compatibles con las nuevas realidades que vive el país, dado que las realidades presentes y futuras apuntan por las aperturas, la liberalización y la competencia.
10. El gobierno tiene que replantear sus funciones, rediseñarse y reformarse en función de los cambios mundiales. No puede quedarse a la zaga cuando la economía es globalizada, los mercados son interdependientes, el avance democrático gana más y más espacios y los problemas y demandas ciudadanas se complejizan y cambian constantemente .

11. Las instituciones públicas deben modificarse y reestructurarse. El cambio institucional es fundamental para lograr una nueva relación entre la Administración Pública y los ciudadanos, pues él mismo es fuente de capacidades para gobernar con más eficacia la lucha de los opositores.

12. Innovar y crear nuevas formas de atención gubernamental para abordar los problemas es una exigencia no sólo de los cambios mundiales, sino también de la sociedad mexicana, dada su participación intensa en lo que el gobierno hace.

13. La transición a la democracia exige como requisito un Estado reformado, que permita a otras instancias (lucrativas o no), responsabilizarse en la atención y solución de demandas de carácter público.

14. La transición hacia un Estado promotor figura como el camino más claro para el país. El tomar riesgos y modificar el esquema gubernamental es la primera decisión para cambiar. Una administración que no se arriesga a cambiar, a crear y a proponer alternativas corre el peligro de estancarse y volverse ineficiente.

15. Por tanto, la Gerencia Pública, la Gerencia Social y las Políticas Públicas son tecnologías que permiten eficientar las acciones gubernamentales, mejorando el desempeño del gobierno y de la administración pública, para procurar que el Estado mexicano sea moderno, eficaz y creativo.

16. Por tanto, el Estado promotor en México debe tener un gobierno con los atributos siguientes:

- Que refrende su misión revalorando el carácter humanista de la Administración Pública, para mejorar la calidad de vida a la sociedad. Es decir, un gobierno que base su accionar en el compromiso público, donde éste sea su motivo y razón de ser.
- Que sea estratégico, que piense a futuro, que conduzca y oriente tanto sus acciones como las de la sociedad, integrándolas en la solución y tratamiento de los problemas.
- Que genere resultados finales de calidad, teniendo como eje rector, el impacto de las decisiones del gobierno en un público catalogado no sólo como demandante, sino también como consumidor, usuario y cliente.

BIBLIOGRAFÍAS.

CAPÍTULO I.

- Arredondo Muñozledo, Benjamín. Historia de la Revolución Mexicana. Editorial Porrúa. México, 1974. pp.333
- Carpizo, Jorge. El presidencialismo mexicano. Editorial Siglo XXI. México, 1991. pp. 240
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de la Defensa Nacional. México, 1996. pp.156
- Cuaderno de Información Bibliográfica. El Porfiriato. El Magonismo. Testimonios, relatos e interpretaciones. Academia de Historia. CCH. Plantel SUR. No.1. Diciembre 1988. pp.29
- Cuaderno de Información Bibliográfica. Número Especial. La Revolución Mexicana. Academia de Historia. CCH. Plantel SUR. Diciembre 1988. pp.58
- Gilly, Adolfo. La revolución interrumpida. México, 1910-1920: una guerra campesina por la tierra y el poder. Ediciones El Caballito. México, 1982. pp.410
- Huntington, Samuel. El orden político en las sociedades en cambio. Editorial Paidós. Argentina, Buenos Aires, 1991.

- Kenneth Turner, John. México Bárbaro. Editores Mexicanos Unidos. México, 1985. pp.285

- Miranda Basurto, Ángel. La evolución de México. Edit. Herrero. México, 1967. pp. 379

- Naef, W. La idea del Estado en la Edad Moderna. Editorial Aguilar. Madrid, 1973. pp.226

- Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derrotados de la vida estatal. IAPEM. México, 1994.

- Valdés, José. El Porfiriismo. Historia de un Régimen. Edit. Miguel Ángel Porrúa, Tomo I. México, 1958. pp. 327

- Ysunza Uzeta, Salvador. Enseñanza Activa de la Historia de México. Edit. Miguel Ángel Porrúa. México, 1973. pp. 395

CAPÍTULO 2.

- Anguiano, Arturo. El Estado y la política obrera del Cardenismo. Editorial Era. México, 1982. pp.187
- Arredondo Muñozledo, Benjamín. Historia de la Revolución Mexicana. Editorial Porrúa. México, 1974. pp.333
- Banco Interamericano de Desarrollo. “Las Empresas Públicas en América del Sur y México”, en Empresas Públicas. (Gabriel Campuzano P. Comp.). UNAM-FCPyS, Coord. del Sistema de Universidad Abierta. México, 1990. p. 95-113
- Cabrero Mendoza, Enrique. “Retos y perspectivas en la Administración Pública Mexicana. Entre la tradición y el cambio”, en Transiciones Políticas. Colección Política y Administración. Tomo I, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1991. pp. 176-185
- Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. “Evolución de la Empresa Pública Mexicana”, en Empresas Públicas. (Gabriel Campuzano P. Comp.). UNAM-FCPyS, Coord. del Sistema de Universidad Abierta. México, 1990. p. 421-447

- Cebrenos Murillo, Alfonso. "Orígenes del la Intervención del Estado en México", en Empresas Públicas. (Gabriel Campuzano P. Comp.). UNAM-FCPyS, Coord. del Sistema de Universidad Abierta. México, 1990. p. 317-340

- "Concepto y Calificación de las Empresas Públicas", en Empresas Públicas. (Gabriel Campuzano P. Comp.). UNAM-FCPyS, Coord. del Sistema de Universidad Abierta. México, 1990. p. 245-249

- Contreras, Ariel José. México 1940: industrialización y crisis política. Editorial Siglo XXI. México, 1980. pp.219

- Cordera Campos, Rolando; Trejo Delarbre, Raúl y Vega, Juan Enrique. (Coordinadores). México: el reclamo democrático. Editorial Siglo XXI. México, 1988. pp.489

- Córdova, Arnaldo. La política de masas del Cardenismo. Serie Popular Era. México, 1981. pp.219

- Cuadernos de Renovación Nacional. Reestructuración del sector paraestatal. No. IV. FCE. México, 1988. pp.126

- Cuadernos de Renovación Nacional. Apertura comercial y modernización industrial. No. X. FCE. México, 1988. pp.126

- De la Madrid Hurtado, Miguel. “Marco Conceptual de la Descentralización de la vida Nacional”, en Pensamiento Político del Licenciado Miguel de la Madrid H. INAP, Número Especial 5-6. Enero-Junio. México, 1982. p.5-14

- Fraga Iribarne, Manuel. La crisis del Estado. Editorial Aguilar. Madrid, 1958. pp.564

- Gamboa, Emilio. “La descentralización de la administración pública como requisito indispensable para el desarrollo nacional”, en Pensamiento Político del Licenciado Miguel de la Madrid H. INAP, Número Especial 5-6. Enero-Junio. México, 1982. p.16-17

- González Casanova, Pablo. La democracia en México. Serie Popular Era. México, 1982. pp. 333

- Guerrero Orozco, Omar. El Estado y la Administración Pública en México. Una investigación sobre la actividad del Estado Mexicano en retrospectiva y prospectiva. INAP. México, 1989. pp.812

- Hamson, A.H. “La Empresa Pública y el Desarrollo Económico”, en Empresas Públicas. (Gabriel Campuzano P. Comp.). UNAM-FCPyS, Coord. del Sistema de Universidad Abierta. México, 1990. p. 115-197

- Hansen, Roger D. La política del desarrollo mexicano. Editorial Siglo XXI. México, 1971. pp.340

- Huntington, Samuel. El orden político en las sociedades en cambio. Editorial Paidós. Argentina, Buenos Aires, 1991.

- Ibañez Martínez, Francisco Javier. “Cuotas y prestaciones del Seguro Social. IMSS 1997, de ley actual a ley nueva”, en Revista Consultorio Fiscal. UNAM-FCyA. Febrero, 1997. México, p.43-48

- Krauze, Enrique. Reformar desde el origen. Plutarco E. Calles. FCE. Biografía del Poder. Tomo 7. México, 1995. pp.154

- López Portillo, José. “Fragmento del VI Informe de Gobierno”, en La Nacionalización de la Banca y el Control Generalizado de Cambios. Estudios en Homenaje al Licenciado José López Portillo. INAP, Número Especial 7. Julio-Septiembre. México, 1982. p.15-34

- Leal, Juan Felipe. “Regímenes políticos en el proceso de estructuración del nuevo Estado: 1915-1928”, en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. No.148. UNAM-FCPyS. México, 1992. pp.11-61

- Matute, Álvaro. "El último caudillo y el proceso de institucionalización", en Evolución del Estado Mexicano. Ediciones El Caballito. Tomo II. México. pp.109-150

- Meza Hermosillo, Miguel. El declive del Estado de bienestar en México. (Tesis de Licenciatura). México, 1995.

- Pichardo Pagaza, Ignacio. El proceso de desincorporación de entidades paraestatales. (El Caso de México). Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México, 1988. pp.88

- Retchkiman K., Benjamín "Economía de las Empresas Públicas", en Empresas Públicas. (Gabriel Campuzano P. Comp.). UNAM-FCPyS, Coord. del Sistema de Universidad Abierta. México, 1990. p 215-243

- Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida estatal. IAPEM. México, 1994.

- Uvalle Berrones, Ricardo. Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea. IAPEM-UAEM. México, 1997.

CAPÍTULO 3.

- Aguilar Villanueva, Luis F. “Política Pública y Gobierno del Estado”, en Transiciones Políticas. Colección Política y Administración. Tomo I, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1991. pp. 160-163

- Arellano, Leandro. “Estrategia de México ante el desarrollo económico mundial en un mundo globalizado”, en la Revista de Relaciones Internacionales. Julio-Septiembre. Vol. XV. FCPyS-UNAM, 1994. pp.45-52

- Ayala Espino, José Luis. Límites del Mercado. Límites del Estado. Ensayos sobre economía política del Estado. INAP, México, 1992. p.202

- Cabrero Mendoza, Enrique. Evolución y cambio en la administración pública. Del administrador al gerente público. INAP. México, 1992. p. 197

- Cabrero Mendoza, Enrique; Fernández Santillán, José F.; Uvalle Berrones, Ricardo y Woldenberg, José. “La Reforma Política en México”, en la Revista Enlace. Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública. No. 39. Septiembre-Octubre. México, 1995. pp. 44-60

- Cabrero Mendoza, Enrique. "Retos y perspectivas en la Administración Pública Mexicana. Entre la tradición y el cambio", en Transiciones... pp. 176-185

- Calderón, Gilberto. "Notas sobre la globalización y su impacto en las economías y la sociedad", en Revista Gestión y Estrategia. No. 7, Enero-Junio. UAM- Departamento de Administración, 1995. pp.36-47

- Crozier, Michel. Estado modesto, estado moderno. Estrategia para el cambio. F.C.E. México, 1986. p. 269

- Dahl, Robert. La poliarquía. Madrid, Editorial Tecnos, 1990. pp. 13-21

- Escobar Valenzuela, Miguel. "Modernidad y Administración Pública", en Transiciones... pp. 104-111

- Heller, Hermann. Teoría del Estado. F.C.E., México, 1983. p. 341

- Ianni, Octavio. "Nacionalismo, regionalismo y globalización", en la Revista Estudios Latinoamericanos. Nueva Época. Año II, Núm. 4, Julio-Diciembre. FCPyS-UNAM, 1995. pp. 19-26

- Imaz, Cecilia. "Avance de la democratización y las políticas de modernización en América Latina", en Transiciones..., pp. 75-85

- Kliksberg, Bernardo. ¿Como transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas. F.C.E., México, 1989 p. 103

- Merino Huerta, Mauricio.(Coord.) Cambio Político y Gobernabilidad. (Introducción). Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1992. p.215

- Muñoz Patarca, Víctor Manuel. “Modernidad y Modernización”, en la Revista Estudios Políticos. Tercera Época, No. 1, Enero-Marzo. FCPyS-UNAM, 1990. pp. 91-103

- Plascencia Díaz, Adriana. Gerencia Pública. Bases teórico conceptuales. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1994. p.141

- Uvalle Berrones, Ricardo. La Teoría de la Razón del Estado. Plaza y Valdés Editores. México, 1992. p.331

- Uvalle Berrones, Ricardo. “La calidad de la administración pública moderna”, en la Revista Estudios Políticos. Cuarta Época, No. 2, Enero-Marzo. FCPyS-UNAM, 1994. pp. 101-115

- Uvalle Berrones, Ricardo. “Liberalismo, Estado y Administración Pública”, en Revista pp. 31-48

- Uvalle Berrones, Ricardo. "La gerencia pública: una opción para mejorar la acción del buen gobierno", en la Revista Estudios Políticos. UNAM-FCPyS. No. 3, México, 1994.

- Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida estatal. IAPEM, 1994. p. 140

OTROS.

- Mesa Redonda **Los procesos de gobierno en los retos de la mundialización**. Febrero 1997. FCPyS-UNAM.

- El Financiero. Informe Especial. "Los errores de la negociación. El TLC, apuesta a corto plazo que no se cumplió". 10 de abril de 1992. pp. 8

CAPÍTULO 4.

- Aguilar Villanueva, Luis F. "Gestión Gubernamental y Reforma del Estado", en Cambio Político y Gobernabilidad. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1992. p.131-147
- Aguilar Villanueva, Luis F. "Política Pública y Gobierno del Estado", en Transiciones Políticas. Colección Política y Administración. Tomo I, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1991. pp. 160-163
- Cabrero Mendoza, Enrique. Evolución y cambio en la administración pública. Del administrador al gerente público. INAP. México, 1992. p. 197
- Crozier, Michel. Estado modesto, estado moderno. Estrategia para el cambio. F.C.E. México, 1986. p. 269
- Mendoza Pichardo, Gabriel. "Compatibilidad entre las economías orientadas al mercado y el proceso democrático: el caso de México en los ochenta y noventa", en Revista Estudios Políticos. Cuarta Época, No. 2, Enero-Marzo. FCPyS-UNAM, 1994. pp.
- Pensamiento Político del Licenciado Miguel de la Madrid H. INAP, Número Especial 5-6. Enero-Junio. México, 1982. pp.232

- **Plan Nacional de Desarrollo. 1989-1994.**
- **Presidencia de la República. *El Gobierno Mexicano.* México, 1990.**
- **Programa de Modernización Administrativa 1995-2000.**
- **Salinas de Gortari, Carlos. *Segundo Informe de Gobierno.* México, 1990.**
- **Salinas de Gortari, Carlos. *Tercer Informe de Gobierno.* México, 1991.**
- **Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida estatal. IAPEM. México, 1994.**
- **Uvalle Berrones, Ricardo. "La calidad de la administración pública moderna", en la Revista Estudios Políticos. Cuarta Época, No. 2, Enero-Marzo. FCPyS-UNAM, 1994. pp. 101-115**
- **Uvalle Berrones, Ricardo. "La gerencia pública: una opción para mejorar la acción del buen gobierno", en la Revista Estudios Políticos. UNAM-FCPyS. No. 3, México, 1994.**
- **Uvalle Berrones, Ricardo. Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea. IAPEM-UAEM. México, 1997.**

CAPÍTULO 5.

- Aguilar Villanueva, Luis F. “Estudio Introductorio.” Antología I. El estudio de las políticas públicas. Coordinador Luis F. Aguilar Villanueva. Miguel Ángel Porrúa, México, 1992. pp. 15-71
- Almada, Carlos. “La formación del administrador público en el marco de la Reforma del Estado”, en Revista de Estudios Políticos. No. 4, FCPyS-UNAM, México, 1994. pp. 185-194
- Ayala Espino, José Luis. Límites del Mercado. Límites del Estado. INAP, México, 1992. p.202
- Behn, Robert D. “Al análisis de políticas y la política”, en Antología II. La hechura de las política. Coordinador Luis F. Aguilar Villanueva. Miguel Ángel Porrúa. México, 1992. pp. 239-274
- Cabrero Mendoza, Enrique. Cambio y evolución en la administración pública. Del administrador al gerente público. INAP, México. pp. 111-121
- Canto Chac, Manuel. “Introducción a la Ciencia de Políticas Públicas”, en Diploma Nacional en Políticas Públicas y Gobierno Local. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1995. pp. 45-54

- Cordera Campos, Rolando. **“Relaciones entre la sociedad civil y el Estado: una problematización de sus cambios y una nota sobre la autonomía estatal”**, en Memoria del II Seminario Internacional de Redimensionamiento y Modernización de Administración Pública. INAP, México, 1991. pp. 275-292

- Dahl, Robert. La Poliarquía. Editorial Tecnos, Madrid, 1990. pp.13-21

- De Danin Lobo, Luiz Carlos. **“La profesionalización con instrumento para la modernización del sector público y apoyo a la integración”**, en **Op. cit.**, pp. 67-104

- Elder, Charles D. y Roger W. Cobb. **“Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”**, en Antología III. Problemas públicos y agenda de gobierno. Coordinador Luis F. Aguilar Villanueva. Miguel Ángel Porrúa, México, 1992. pp. 77-103

- Frederickson, H. George. **“Hacia una teoría del público para la administración pública”**, en Revista Gestión y política pública. CIDE, Vol. I, Núm. 1, julio-diciembre. México, 1992. pp. 7-31

- Germani, Gino. El concepto de marginalidad. Significado, raíces históricas y cuestiones teóricas con particular referencia a la

marginalidad urbana. Colección Fichas No. 29, Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires, Argentina.

- Gurrieri, Adolfo. “Pobreza, recursos humanos, y estrategias de desarrollo”, en **Pobreza. Un tema imposterizable.** Comp. Bernardo Kliksberg. Editorial CLAD, FCE y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. México, 1993. pp. 13-33

- Kliksberg, Bernardo. “Problemas estratégicos en la Reforma del Estado en la década de los noventas”, en **Memoria del II Seminario...** INAP, México, 1991. pp. 11-31

- Kliksberg, Bernardo y José Sulbrandt. “Cómo capacitar en gerencia social? La experiencia del Primer Programa Latinoamericano de Formación de Gerentes Sociales”, en **Pobreza. Un ...**, pp. 353-365

- Lasswell, Harold D. “La orientación hacia las políticas”, en Antología I. **El estudio de las políticas públicas.** Cordinador Luis F. Aguilar Villanueva. Miguel Ángel Porrúa, México, 1992. pp. 79-103

- Lindblom, Charles E. **El proceso de elaboración de políticas.** Ministerio para las Administraciones Públicas, 1992. pp. 19-57

- Lindblom, Charles E. "**La ciencia de salir del paso**", en Antología II. **La hechura de las políticas públicas**. Coordinador Luis F. Aguilar Villanueva. Miguel Ángel Porrúa, México, 1992. pp 201-225

- Lowi, Theodore J. "**Políticas públicas, estudios de caso y teoría política**", en Antología II. **La hechura de las políticas**. Coordinador Luis F. Aguilar Villanueva. Miguel Ángel Porrúa, México, 1992 pp. 89-117

- Mandell, Myrna. "**Gerencia intergubernamental: una perspectiva revisada**", en **Pobreza. Un...** pp. 185-202

- Ospina Bozzi, Sonia M. "**Gestión, política pública y desarrollo social: hacia la profesionalización de la gestión pública**", en Revista **Gestión y política pública**. CIDE. Vol II, Núm. 1, enero-junio. México, 1993. pp. 35-56

- Padioleau, Jean G. **El Estado en concreto**. FCE, México, 1989. pp. 9-36

- **Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.**

- Plascencia Díaz, Adriana. **Gerencia Pública. Bases teórico conceptuales**. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1994. p.141

- **Programa de Modernización Administrativa 1995-2000.**

- Rein, Martin y Francine Rabinovitz. “La implementación: una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción”, en Antología IV. La implementación de las políticas. Coordinador Luis F. Aguilar Villanueva. Miguel Ángel Porrúa. México, 1992. pp. 147-184

- Sabatier, Paul A. y Daniel A. Mazmanian. “La implementación de la política pública: un marco de análisis”, en *Op. cit.*, pp. 323-372

- Sulbrandt, José. “La evaluación de los programas sociales. Una perspectiva crítica de los modelos usuales”, en Pobreza. Un ..., pp. 309-350

- Uvalle Berrones, Ricardo. “La importancia de la evaluación en la Gestión Pública Antisinóptica”, en Revista Control Gubernamental, pp. 1-33

- Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida estatal. IAPEM. México, 1994. p. 140

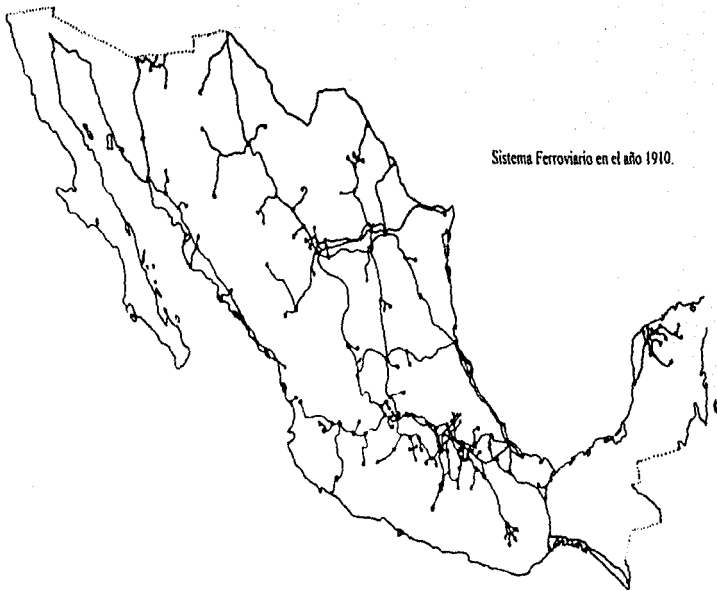
- Uvalle Berrones, Ricardo. “Estado, Gobierno y políticas Públicas”, en Diploma Nacional Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1995. pp. 11-26

- Uvalle Berrones, Ricardo. **“La gerencia social: una opción de gobierno abierto”**, en Revista Estudios Políticos. No. 4, FCPyS-UNAM. México, 1994. pp. 111-127

- Uvalle Berrones, Ricardo. **“La gerencia pública: una opción para mejorar la acción del buen gobierno”**, en la Revista Estudios Políticos. No. , FCPyS-UNAM. México, 199 pp. 95-112

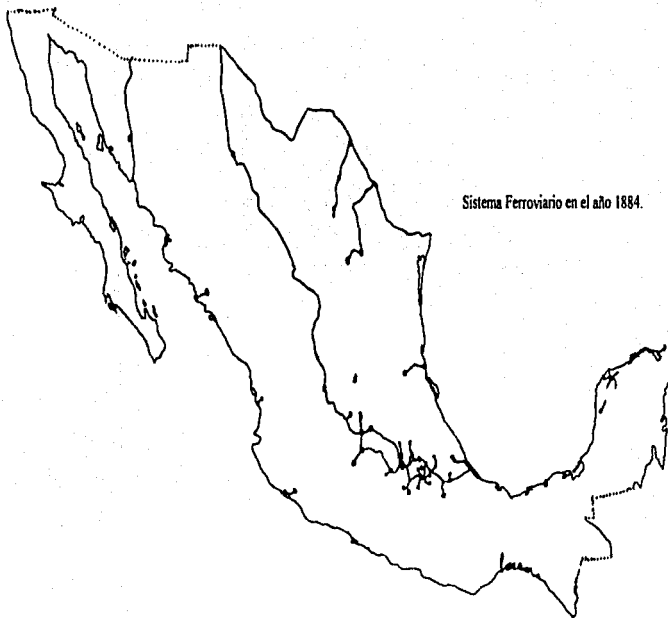
OTROS.

- Apuntes de la materia **Teoría de la Administración Pública II**, impartida por el Dr. Ricardo Uvalle Berrones. 1994. FCPyS-UNAM.



ANEXO I

Fuente: Cuaderno de Información Bibliográfica. El Porfiriato, El Maguismo, Testimonios, Relatos e Interpretaciones, Academia de Historia CCH SUR p.11



Sistema Ferroviario en el año 1884.

ANEXO II.

PROGRAMA DEL PARTIDO LIBERAL MEXICANO. (1906)

REFORMAS CONSTITUCIONALES.

1. Reducción del período presidencial a cuatro años.
2. Supresión de la reelección para la Presidencia y los gobernadores de los estados. Estos funcionarios sólo podrán ser nuevamente electos hasta después de dos períodos del que desempeñaron.
3. Inhabilitación del vicepresidente para desempeñar funciones legislativas o cualquier otro cargo de elección popular, y autorización al mismo para llenar un cargo conferido por el Ejecutivo.
4. Supresión del servicio militar obligatorio y establecimiento de la Guardia Nacional. Los que presten sus servicios en el ejército permanentemente, lo harán libre y voluntariamente. Se revisará la Ordenanza Militar para suprimir de ella lo que se considere opresivo y humillante para la dignidad del hombre, y se mejorarán los haberes de los que sirven en la milicia nacional.
5. Reformar y reglamentar los artículos 6o. y 7o. Constitucionales, suprimiendo las restricciones que la vida privada y la paz pública imponen a las libertades de palabra y de prensa, y declarando que sólo se castigarán en este sentido la falta de verdad que entrañe dolo, el chantaje, y las violaciones de la ley en lo relativo a la moral.
6. Abolición de la pena de muerte, excepto para los traidores a la Patria.
7. Agravar la responsabilidad de los funcionarios públicos, imponiendo severas penas de prisión para los delinquentes.
8. Restituir a Yucatán el territorio de Quintana Roo.

9. Supresión de los Tribunales Militares, en tiempos de paz.

MEJORAMIENTO Y FOMENTO DE LA INSTRUCCIÓN.

10. Multiplicación de escuelas primarias, en tal escala que queden ventajosamente suplidos, los establecimientos de instrucción que se clausuren por pertenecer al clero.
11. Obligación de impartir enseñanza netamente laica en todas las escuelas de la República, sean del gobierno o particulares, declarándose la responsabilidad de los directores de escuelas que no se ajusten a este precepto.
12. Declarar obligatoria la instrucción hasta la edad de catorce años quedando al gobierno el deber de impartir protección, en la forma que le sea posible, a los niños pobres que por su miseria pudieran perder los beneficios de la enseñanza.
13. Pagar buenos sueldos a los maestros de instrucción primaria.
14. Hacer obligatorio para todas las escuelas de la República, la enseñanza de los rudimentos de artes y oficios y la instrucción militar y prestar preferente atención a la instrucción cívica que tan poco atendida es ahora.

EXTRANJEROS.

15. Prescribir que los extranjeros, por el solo hecho de adquirir bienes raíces, pierden su nacionalidad primitiva y se hacen ciudadanos mexicanos.
16. Prohibir la inmigración china.

RESTRICCIONES A LOS ABUSOS DEL CLERO CATÓLICO.

17. Los templos se consideran como negocios mercantiles, quedando por tanto, obligados a llevar contabilidad y pagar las contribuciones correspondientes.
18. Nacionalización, conforme a las leyes de los bienes raíces que el clero tiene en poder de testafierros.
19. Agravar las penas que las leyes de Reforma señalan para los infractores de las mismas.
20. Supresión de las escuelas regenteadas por el clero.

CAPITAL Y TRABAJO.

21. Establecer un máximo de 8 horas de trabajo y un salario mínimo en la proporción siguiente: \$1.00 para la generalidad del país, en que el promedio de los salarios es inferior al citado, y de más de \$1.00 para aquellas regiones en que la vida es más cara y en las que este salario no bastaría para salvar de la miseria al trabajador.
22. Reglamentación del servicio doméstico y del trabajo a domicilio.
23. Adoptar medidas para que con el trabajo a destajo los patrones no burlen la aplicación del tiempo máximo y salario mínimo.
24. Prohibir en lo absoluto el empleo de niños menores de 14 años.
25. Obligar a los dueños de minas, fábricas talleres, etc., a mantener las mejores condiciones de higiene en sus propiedades y a guardar los lugares de peligro en un estado que preste seguridad a la vida de los operarios.
26. Obligar a los patrones o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores, cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue de dichos patrones o propietarios.

27. Obligar a los patrones a pagar indemnización por accidentes del trabajo.
28. Declarar nulas las deudas actuales de los jornaleros de campo para con los amos.
29. Adoptar medidas para que los dueños de tierras no abusen de los medieros.
30. Obligar a los arrendadores de campos y casas, que indemnicen a los arrendatarios de sus propiedades por las mejoras necesarias que dejen en ellas.
31. Prohibir a los patrones bajo severas penas, que paguen al trabajador de cualquier otro modo que no sea con dinero efectivo; prohibir y castigar que se impongan multas a los trabajadores o se les hagan descuentos de su jornal o se retarde el pago de la raya por más de una semana o se niegue al que se separe del trabajo el pago inmediato de lo que tiene ganado; suprimir las tiendas de raya.
32. Obligar a todas las empresas o negociaciones a no ocupar entre sus empleados y trabajadores, sino una minoría de extranjeros. No permitir en ningún caso que trabajos de la misma clase se paguen peor al mexicano que al extranjero en el mismo establecimiento, o que a los mexicanos se les pague en otra forma que a los extranjeros.
33. Hacer obligatorio el descanso dominical.

TIERRAS.

34. Los dueños de tierras están obligados a hacer productivas todas las que posean; cualquier extensión de terreno que el poseedor deje improductiva, la recobrará el estado y la empleará conforme a los artículos siguientes.

35. A los mexicanos residentes en el extranjero que lo soliciten, los repatriará el gobierno pagándoles los gastos de viaje, y les proporcionará tierra para su cultivo.
36. El Estado dará tierras a quienquiera que las solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción agrícola, y no venderlas. Se fijará la extensión máxima de terreno que el estado pueda ceder a una persona.
37. Para que este beneficio no sólo aproveche a los pocos que tengan elementos para el cultivo de las tierras, sino también a los pobres que carezcan de estos elementos, el estado creará o formará un banco agrícola que hará a los agricultores pobres préstamos con poco rédito y redimibles a plazos.

IMPUESTOS.

38. Abolición del impuesto sobre el capital moral y del de capitalización quedando encomendado al gobierno el estudio de los mejores medios para disminuir el impuesto del Timbre hasta que sea posible su completa abolición.
39. Suprimir toda contribución para capital menor de \$100.00, exceptuándose de este privilegio los templos y otros negocios que se consideren nocivos y que no deben tener derecho a las garantías de las empresas útiles.
40. Gravar el agio, los artículos de lujo, los vicios, y aligerar de contribuciones los artículos de primera necesidad. No permitir que los ricos ajusten iguales con el gobierno para pagar menos contribuciones que la que les impone la Ley.

PUNTOS GENERALES.

41. Hacer práctico el juicio de amparo, simplificando los procedimientos.
42. Restitución de la Zona Libre.
43. Establecer la igualdad civil para todos los hijos de un mismo padre, suprimiendo las diferencias que hoy establece la Ley entre legítimos e ilegítimos.
44. Establecer, cuando sea posible, colonias penitenciarias de regeneración, en lugar de las cárceles y penitenciarias en que hoy sufren el castigo los delincuentes.
45. Supresión de los Jefes Políticos.
46. Reorganización de los municipios que han sido suprimidos y robustecimiento del poder municipal.
47. Medidas para suprimir o restringir el agio, el pauperismo y la carestía de los artículos de primera necesidad.
48. Protección a la raza indígena.
49. Establecer lazos de unión con los países latinoamericanos.
50. Al triunfar el Partido Liberal, se confiscarán los bienes de los funcionarios enriquecidos bajo la dictadura actual, y lo que produzcan se aplicará al cumplimiento del Capítulo de Tierras - especialmente a restituir a los yaquis, mayas y otras tribus, comunidades o individuos, los terrenos de que fueron despojados -, y al servicio de la amortización de la Deuda Nacional.
51. El primer Congreso Nacional que funciones después de la caída de la dictadura, anulará todas las reformas hechas a nuestra Constitución por el gobierno de Porfirio Díaz, reformará nuestra Carta Magna, en cuanto sea necesario, para poner en vigor este programa; creará las leyes que sean necesarias para el

mismo objeto; reglamentará los artículos de la Constitución y de otras leyes que no requieran, y estudiará todas aquellas cuestiones que considere de interés para la Patria, ya sea que estén enunciados o no en el presente programa; reforzará los puntos que aquí constan, especialmente en materia de trabajo y tierras. *

Fuente: EL PORFIRIATO, EL MAGONISMO, TESTIMONIOS, RELATOS E INTERPRETACIONES
Academia de Historia, C.C.H. Plantel SUR. Cuaderno de Información Bibliográfica. No.1. UNAM,
México, 1988. p. 18,19 y 20.

CUADRO 1. DIFERENCIAS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL Y LA GESTIÓN PÚBLICA.

VARIABLES DE DIFERENCIACIÓN	ADMINISTRACIÓN PÚBLICA TRADICIONAL	GESTIÓN PÚBLICA.
Prerrequisitos básicos	Cumplimiento de la norma (Jurídica o Técnica)	Búsqueda de -Eficiencia - Eficacia - Legitimidad
Concepción del Estado	Dominante Unilateral	Modesto Participativo
Base de la Legitimidad de la A.P.	Jurídica/Técnica	Vinculación Edo -Sociedad
Naturaleza y Dinámica del aparato	Recibe demandas, las procesa y ofrece bienes y servicios (sistemas semi-abiertos, límites organizacionales claros)	Recibe y promueve demandas, promueve soluciones en el seno de la sociedad, ofrece recursos y vías de solución y excepcionalmente bienes y servicios (sistema abierto, límites organizacionales difusos)
Estructura Organizacional	-Vertical, jerarquizada -Alta formalización, estable -Roles definidos -Funcional	- Horizontal - Flexible - Roles cambiantes - Por proyectos y equipos
Sistema de Planeación	Rígido, de arriba hacia abajo	Flexible, abierto, correctivo
Sistema de Dirección	Centralizado, formal, por autoridad	Descentralización, trabajo por equipo con autonomía relativa
Sistema de Evaluación	Control normativo	- Evaluación de impacto - Evaluación del desempeño
Sistema Admvo. Dominante	Administración Clásica	Cogestión (Estado-Sociedad)
Percepción del contexto	Dinámico (demandas sociales que crecen)	Turbulento (demandas cambiantes, conglomerado social en proceso de transformación)
Enfoque Estratégico	-Hacia el "uso" estratégico de bienes y servicios para el mantenimiento de los apoyos políticos -Sociedad que gira en torno al aparato estatal	- Hacia la armonización y logro de inquietudes sociales ante un contexto cambiante, en un escenario de recursos limitados - Aparato estatal que confluye con un contexto institucional, en torno a la Sociedad
Herramientas Técnicas	-Pagos colaterales en función de apoyos políticos (relación de clientelas)	- Negociación con grupos y agentes de la sociedad - Distribución de recursos a partir de procesos de negociación
Perfil del Funcionario	Administrador Público	Gerente Público

Fuente: Cabrero Mendoza, Enrique Del administrador al gerente público.