

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

EL DESARROLLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN MÉXICO: SU
VIABILIDAD E INCIDENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

(ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

P R E S E N T A:

C. JUAN JOSÉ LÓPEZ GUTIÉRREZ

ASESOR: MTRO. RAMIRO CARRILLO LANDEROS

CIUDAD UNIVERSITARIA
AGOSTO DE 2004



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 la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) por mi formación en una disciplina humanística. A su Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, por acogerme y permitirme ser parte de su gran tradición.

Al Maestro Ramiro Carrillo Landeros y su adjunto, Adán Arenas, por su dirección, apoyo y comprensión a lo largo de todo el proceso, que permitió la conclusión de este trabajo.

Al sínodo asignado por el Centro de Estudios en Administración Pública: profesor Juan Carlos León y Ramírez (presidente), profesor Ricardo Uvalle Berrones (secretario), profesor Godofredo Rivera Arias (1er. suplente) y profesora Adriana Garduño Sánchez (2º. suplente), por sus valiosas observaciones, sin las cuales, este trabajo no habría visto la luz.

A las instituciones que, directa o indirectamente, hicieron posible esta investigación: Instituto Nacional de Administración Pública S.C. (INAP), Centro de Estudio y Docencia Económica (CIDE), Colegio de México (COLMEX), Oficina de la Presidencia de la República para las Políticas Públicas y Oficialía Mayor de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

A mis compañeros de generación: Rodrigo Alvarado Mandujano, Octavio Eleazar Arroyo Zavala y Omar Reyes Palacios, por sus consejos, ideas y apoyo desinteresado. Sin ustedes, la estabilidad emocional, necesaria para el desarrollo de cualquier esfuerzo intelectual, seguiría perdida.

A mi familia nuclear, de quienes he obtenido cariño y comprensión en los momentos más importantes y más difíciles de mi vida. Sin ellos, no podría explicarme el camino avanzado hasta hoy.

ARTÍCULO 6. La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de concurrir a su formación personalmente o por representantes. Debe ser la misma para todos, sea que proteja o sea que castigue. Todos los ciudadanos siendo iguales a sus ojos, son igualmente admisibles a todas las dignidades, cargos y empleos públicos, según su capacidad, sin otra distinción que la de su virtud o su talento.

ARTÍCULO 12. La garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública; esta fuerza es, por tanto, instituida en beneficio de todos y no para la utilidad particular de aquellos a quienes es confiada.

ARTÍCULO 13. Para el mantenimiento de la fuerza y para los gastos de la administración es indispensable una contribución común, que debe ser repartida entre todos los ciudadanos en razón de sus medios.

ARTÍCULO 14. Todos los ciudadanos tienen el derecho de comprobar, por sí mismos o mediante sus representantes, la necesidad de la contribución pública, de consentirla libremente, seguir su empleo y determinar la cualidad, la cuota, el método de cobro y la duración.

ARTÍCULO 15. La sociedad tiene derecho para pedir cuenta de su administración a todos los empleados públicos.

ARTÍCULO 16. Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos no está asegurada ni determinada la separación de los poderes, carece de la Constitución.

Declaración de los derechos

del hombre y del ciudadano. 1789.

INDICE.

INTRODUCCIÓN.	1
CAPITULO I. MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL.	
1.1. El nacimiento del Estado. La polis griega.	8
1.2 La transformación del hombre en animal político.	10
1.3. La desecularización de la vida pública.	16
1.4 El gobierno como parte organizada del Estado.	19
1.5 La administración pública.	23
1.5.1 ¿Qué es lo público?.	26
1.5.2 ¿Qué es una política?.	28
1.6 Sustento teórico y características generales de política pública.	28
1.6.1 Sustento teórico.	31
1.6.2 Características generales.	32
1.7 Política pública. Elementos constitutivos.	36
1.7.1 Definición de problemas. La formulación de la agenda.	37
1.7.2 Diseño de políticas. El modelo incremental.	41

1.7.3 Implementación de políticas.	44
1.7.4 Evaluación. La trascendencia de los indicadores.	47
Bibliografía.	52
Hemerografía.	54
Anexos.	55

CAPITULO II. LA ADMINISTRACION PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO: ORIGEN Y DESARROLLO.

2.1 Evolución histórica: la vida independiente.	56
2.2 La constitución de 1917: cambio institucional. Los nuevos paradigmas.	60
2.3 Las reformas sexenales. En busca de la racionalidad administrativa.	61
2.4 Las crisis económicas de fin de sexenio: los costos administrativos.	65
2.5 La administración pública federal 2000 - 2006. Rebuscando la racionalidad.	91

2.5.1 Democracia participativa. En busca de la legitimidad perdida.	91
2.5.2 El Plan Nacional de Desarrollo 2000 – 2006.	93
2.5.3 La nueva estructura administrativa. La Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República.	95
Bibliografía.	98
 CAPITULO III. LOS DESAFÍOS POLÍTICO ADMINISTRATIVOS DEL GOBIERNO MEXICANO EN ÉL SIGO XXI.	
3.1 Los principales retos del siglo XXI.	99
3.2 Función pública. Lo indelegable.	102
3.3 Lo delegable. Obra y servicios públicos.	102
3.4 Recuperando la capacidad de gestión del gobierno.	103
3.4.1 El modelo burocrático	108
3.4.2 El modelo gerencial.	110
3.5 La crisis gubernamental contemporánea; las nuevas tendencias político - administrativas.	113

3.5.1 El público como consumidor: la perspectiva de la preferencia pública.	116
3.5.2 El público tal como esta representado: la perspectiva legislativa.	116
3.5.3 El público como cliente; la perspectiva del servicio público.	117
3.5.4 El público como ciudadano.	117
3.6 La calidad como política.	119
Bibliografía.	122
Hemerografía.	123

CAPITULO IV. EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA.

¿UNA MEDIDA NECESARIA?

4.1 El servicio civil de carrera: Un sistema Integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los funcionarios que conforman el servicio público.	124
4.2 La Escuela Nacional de Administración de la República Francesa.	126

4.3 La Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y su reglamento.	129
4.4 El oficial mayor. Su necesaria participación como agente de cambio para el avance de política pública en la administración pública federal, más allá de la simulación.	132
Conclusiones.	135
Bibliografía.	141
Hemerografía.	142
Anexos.	143

INTRODUCCIÓN.

El logro y consolidación de la soberanía es el ejercicio más alto de la política, el bien soberano, definido por Aristóteles como la búsqueda del bien humano no individual sino colectivo y base para el ejercicio de la vida pública. Dentro del proceso histórico del ser humano, la ciencia política y la ciencia administrativa han utilizado a la ideología (planteamiento que alude a un problema y su realidad en forma parcial) como una de sus bases axiológicas. Así, lo público y lo privado como dicotomías complementarias, no excluyentes luchan, por la supremacía ideológica de una frente a la otra.

Durante el imperio romano uno de los principios que rigieron el derecho público fue que éste no podía ser modificado por pactos entre privados, quienes debían someterse de manera irrestricta a las disposiciones en él planteadas. En contraste en la actualidad, debido a la proliferación de disposiciones jurídicas se pugna por una disminución de la regulación gubernamental coactiva en el comportamiento de los individuos, para que los pactos por ellos realizados sean respetados en todo momento por el poder público, bajo la idea de que “lo no prohibido es permitido”.

Así, la sociedad contemporánea impulsa mecanismos que permitan fortalecer el papel del gobierno orientado hacia el área social, asegurando la universalidad de bienes y servicios por él ofertados. Paralelamente, exige la implementación de instrumentos que promuevan el desarrollo económico para cristalizar el bienestar colectivo. Se puede afirmar que existe un cuestionamiento frontal y permanente a las acciones de gobierno, más allá del voto electoral.

La perspectiva que se presenta para los Estados en vías de desarrollo al iniciar el nuevo siglo es compleja. Entre los problemas más importantes se encuentran la desigualdad en el ingreso de la población, corrupción y nepotismo, una pesada carga en los ingresos tributarios por los servicios de la deuda contraída por administraciones pasadas, detonantes de crisis económicas que ocasionan mayor endeudamiento y deterioro en la calidad de vida.

En México, la década de los ochenta significó, por múltiples causas, el inicio del debilitamiento del modelo de sustitución de importaciones que funcionó con éxito durante más de treinta años.

La manifestación más representativa de este agotamiento fue el inicio de crisis macroeconómicas cíclicas en los periodos de cambio de gobierno en el ámbito federal: concretamente, al finalizar la administración de Luis Echeverría Álvarez. Esta circunstancia permitió en gran medida un cambio en la dicotomía con supremacía ideológica hasta ese momento: el “Estado paternalista”. Así, se consolidó el planteamiento de los tecnócratas que pugnaban por limitar la intervención del gobierno en la actividad económica. Para la década de los noventa, esta corriente ganó el debate teórico y práctico. En el ámbito externo la banca internacional y las instituciones multilaterales de crédito (Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional) exigieron la instrumentación del modelo económico derivado de esta teoría, como una condición previa para acceder a otorgar líneas de crédito.

Una nueva generación de servidores públicos, intelectuales y académicos comenzaron a postular una asimilación mecánica entre la gestión pública y privada; plantearon la necesidad de replicar en el sector público las categorías, objetivos y técnicas de la gestión empresarial, sugiriendo incluso la pertinencia de contemplar a los usuarios y pueblo en general como “clientes” y de transformar a los administradores públicos, desde su formación académica, en gerentes públicos. Su carta de presentación fue el fracaso de la primera (las circunstancias así lo demostraban) y el relativo éxito de la segunda en otros países. Sin duda estos planteamientos generaron desde entonces polémica.

Al pretender “despolitizar” a la administración pública y encontrar en esta dicotomía (política y administración) la principal causa de su nula anticipación y aprovechamiento del cambio interno y externo, indirectamente se subordinó lo político a lo administrativo; omitiendo que la política es la ciencia de las relaciones humanas que busca, en el ejercicio del poder público, el beneficio del hombre por el hombre mismo; sin embargo, existe coincidencia entre los sustentantes de argumentos a favor y en contra de estas tesis, de que en

México, la administración pública federal históricamente ha seguido un proceso más operativo e inmediato, que estratégico con visión a largo plazo.

Esto tiene, entre otras consecuencias, que los funcionarios públicos posean habilidades administrativas muy bajas, desconociendo que en su calidad de administradores públicos, el manejo de información y recursos, debe estar encaminado al logro del bienestar colectivo. En este contexto, aumentar la racionalidad en la oferta de bienes y servicios por parte del sector público es una necesidad de primer orden; es precisamente la búsqueda de la racionalidad lo que da sustento al desarrollo de nuevas propuestas dentro del campo de las ciencias política y administrativa, sin ella, la administración pública pierde legitimidad ante la población incrementando los niveles de conflicto que el gobierno debe enfrentar.

Históricamente, la dialéctica social reconoce procesos confusos en las etapas de transición, principios de integración y desintegración que se dan al mismo tiempo. Sin embargo, la substitución en nuestro país del modelo paternalista por el gerencial no se desarrolló de manera adecuada. No se realizó un cambio de modelo entendido como la substitución del anterior con la operación paralela de la nueva propuesta hasta lograr su plena consolidación. Entonces, se operó un desmantelamiento que incluyó cancelación de paradigmas económicos y administrativos, contribuyendo a generar vacíos que crearon anarquía; ya agotado el dogmatismo antigubernamental, el cuerpo gobernante busca consolidar procesos que fortalezcan la participación ciudadana, ampliando los márgenes de legitimidad de la administración pública como su brazo ejecutor.

El trabajo administrativo, para algunos sólo representa el “papeleo”, término que en sentido peyorativo se emplea para designar ese universo de escritos y documentos que existen en toda institución, esta es una visión reduccionista pues la administración pública está integrada por entidades y dependencias en las que se requiere razonamiento, coordinación y control, para estar en posibilidad de realizar la toma de decisiones, lo cual provoca que quienes la conforman, desarrollen una alta especialización para dar cumplimiento a las tareas que les son confiadas; sin embargo, los procesos empleados en algunos

casos están mal adaptados a los problemas por resolver, de manera que se generan situaciones onerosas y poco eficaces.

La política pública, entendida como una propuesta técnica y administrativa a discusión, que fortalece la participación ciudadana y la evaluación continua de la acción de gobierno, entre otras variables, tiene plena legitimidad al promover el incremento de la racionalidad administrativa. Sin embargo, ¿es posible desarrollar sus procesos, más allá de la retórica, sin contar con un sistema de profesionalización en el servicio público federal? Pues a la ciudadanía le interesa conocer en qué medida las acciones de gobierno (que son sólo medios y no fines) están siendo efectivas para responder a sus demandas. La meta numérica en sí misma no tiene utilidad porque refleja algo evidente y obligatorio en las funciones del poder ejecutivo, pues es esperado y obligado que desarrolle una serie de acciones para determinados fines; el debate gira en torno a la efectividad de éstas frente a tales demandas. Por otro lado, existe una amplia corriente al interior de las ciencias sociales, cuya consistencia en sus planteamientos, no puede ser ignorada.

En ella se establece que durante la última década múltiples factores influyeron para que en nuestro país, el gobierno perdiera el “monopolio” de lo público viéndose obligado, a compartir su agenda con incipientes agentes sociales. Aun sin formar parte de sus líneas de trabajo, la presente investigación reconoce que la participación ciudadana, entendida como su forma de organización en espacios naturales, con valores culturales y tradiciones afirmadas en el tiempo, con representaciones de subsistencia material y ocupaciones específicas más allá del poder gubernamental, es incuestionablemente, una arena generadora de políticas públicas. Durante su desarrollo, no se aborda el debate de si darle mayor poder a la ciudadanía y a sus organizaciones significa necesariamente quitarle poder al gobierno, en tanto manifestación del Estado. Sin embargo, si se establece con claridad que el agente gubernamental debe concebir que el “empoderamiento”¹ de la sociedad es un fenómeno contemporáneo que llegó para quedarse.

¹ No existe una traducción exacta en la lengua castellana del término “empowerment”. Se toma en cuenta el arraigado y profuso uso que el neologismo “empoderar” se hace tanto en los medios académicos como en las ONG’S (particularmente las feministas) Ver. *Debate Feminista*.

Esta investigación no pretende desarrollar líneas paralelas a lo ya indagado con amplitud y profundidad por prestigiados académicos, dentro y fuera de nuestra facultad. Se inscribe en la amplia reflexión que reconoce la incidencia que las propuestas administrativas contemporáneas (como lo es política pública) han alcanzado en la academia y en el sector público. Desarrolla un estudio detallado de las particularidades de la administración pública federal durante los últimos ocho años, para arribar a conclusiones propositivas. Las hipótesis que sirven de pauta a la investigación son:

- 1. El criterio de racionalidad en los procesos de la administración pública incrementa la legitimidad gubernamental frente a la sociedad, fortaleciendo al Estado frente a otros Estados. La credibilidad de cualquier propuesta emanada de la Ciencia Administrativa deberá ser la búsqueda de este criterio en la oferta de bienes y servicios públicos.**
- 2. Política pública – instrumento de actualidad de la administración pública – es parte del proceso permanente de búsqueda de legitimidad. A través de esta técnica administrativa se pretende incentivar la participación ciudadana, promover los consensos e incrementar la gobernabilidad.**
- 3. El proceso de toma de decisiones a través de políticas públicas al más alto nivel en la administración pública federal en México requiere de cambios en el marco institucional. La creación de un sistema integral de servicio civil de carrera en el ámbito federal apoyará los métodos y procesos que esta técnica administrativa sustenta, fortaleciendo su incorporación a los hábitos y modelos valorativos dominantes de los servidores públicos.**

Para comprobar o en su caso replantear estos supuestos teóricos, esta investigación consta de cuatro capítulos, de acuerdo con la estructura planteada por el método científico. El primero constituye el sustento teórico conceptual que orienta la investigación desde la óptica de la administración pública.

Desarrolla una visión universal de los conceptos Estado, gobierno y administración pública (en un contexto histórico) hasta describir su significado contemporáneo y, las nuevas obligaciones que la sociedad delega a cada uno como producto de una dinámica compleja y cambiante. La teoría de la administración se relaciona con el Estado para llegar a definiciones aceptadas universalmente, derivando en la estructura y funcionamiento de la administración pública federal mexicana, de acuerdo con su Ley Orgánica (LOAPF) así como del sustento teórico y las características generales de la propuesta técnica – administrativa objeto de esta investigación: política pública.

En el capítulo dos se resalta el origen y desarrollo de la administración pública federal en México, desde la consumación de la independencia y hasta nuestros días, a fin de establecer un claro diagnóstico que permita comprender los diferentes procesos de evolución administrativa que ha experimentado a partir de decisiones políticas al más alto nivel (cronológicamente, reforma administrativa, simplificación administrativa, desregulación administrativa, modernización administrativa, innovación y calidad) partiendo de la premisa de que la administración pública sólo realiza lo que la ley le ordena.

El capítulo tercero se refiere a los desafíos políticos y por ende administrativos del gobierno mexicano a principios del nuevo siglo; se establece un diagnóstico que resalta la apremiante necesidad de recuperar su capacidad de gestión para poder producir la integración social. Esta labor no se le puede encargar ni al mercado ni a la tecnología, aunque ambos tienen un papel fundamental en las soluciones que se apliquen. Para el caso de la administración pública, donde el sistema institucional que la conforma se encuentra rígidamente regulado, cobra relevancia la dimensión ética. El contexto ético determina en gran medida la actuación pública. Finalmente, se analizan las principales características del modelo burocrático y gerencial, este último, de donde se desprende la propuesta técnica administrativa objeto de la investigación.

En los capítulos dos y tres se comprueban satisfactoriamente las dos primeras hipótesis ya que se establece, a raíz de la información obtenida, que el criterio de racionalidad en los procesos de la administración pública federal han contribuido de manera determinante a incrementar la legitimidad

gubernamental frente a la sociedad, aun en el marco de un régimen autoritario de partido de Estado.

En contraste, cuando la búsqueda de este criterio se pierde, el país ha enfrentado procesos de inestabilidad. De manera contemporánea, política pública es parte de la búsqueda permanente de legitimidad, al desarrollar procesos que incentivan la participación ciudadana, la búsqueda de consensos y la evaluación en la oferta de bienes y servicios de naturaleza pública.

Por lo que respecta al capítulo cuatro, se desarrolla el modelo propositivo y la finalidad de la investigación: la creación de un sistema de servicio civil de carrera como un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los funcionarios que conforman el servicio público federal, como una medida política al más alto nivel que coadyuvará a desarrollar (más allá de la simulación) los complejos procesos de política pública, logrando su perduración en el tiempo incluso, al término de la presente administración.

Colocados frente a frente el administrador público y el ciudadano, en relación con la forma de abordar una política pública, de establecer sus objetivos, cada uno ve sólo una parte de la realidad y esta, en la mayoría de los casos, no será coincidente con la del otro. El sistema de servicio civil de carrera es un instrumento (no un fin en sí mismo) que permite a sus integrantes ponerse del lado del ciudadano (ya no más de la política partidista) generando las condiciones para mostrarle la realidad de forma integral.

Las conclusiones, integradas como apartado final de este capítulo, reforzaron la comprobación de las hipótesis iniciales, por lo que no sufrieron modificaciones resultando comprobadas de manera afirmativa. El desarrollo de esta investigación pretende contribuir, con una humilde aportación, al enriquecimiento del debate al interior de las ciencias política y administrativa en beneficio de la sociedad.

1.1 EL NACIMIENTO DEL ESTADO. LA POLIS GRIEGA.

El Estado es una creación humana que busca garantizar libertad, igualdad y justicia. Su raíz etimológica proviene de los vocablos griegos “stasis y statos” que significan “lo que está fijo, lo que se mantiene, lo que se conserva”. La derivación al vocablo romano “status” y “stato” se refieren a la “conservación de una organización”. En el proceso evolutivo del “homo erectus” el descubrimiento de la agricultura marca un punto de quiebre: permite el establecimiento del hombre en un lugar determinado. Es posible afirmar que la agricultura y la ganadería son los elementos que permiten el desarrollo del urbanismo, antecedente inmediato del Estado. La ciudad (Polis) es la asociación de un grupo de individuos que tienen intereses en común (Koinonia)

Con ello, el ser humano ya no sólo tiene una vida privada - el hogar y la familia, lo que es suyo - sino que también se hace acreedor a una segunda vida; la política (lo que le es comunal) En la Polis *“el pensamiento era secundario al discurso; pero discurso y acción eran considerados por igual, con una misma clase y rango. La mayor acción política se hacía con palabras oportunas para el momento de acción más oportuno”*¹. Sin embargo, durante el desarrollo de la Polis Griega, el discurso entendido como persuasión como la forma específica de contestar, replicar, sopesar y la acción terminaron por separarse.

Dicha separación se debió en gran medida a la supremacía filosófica, cultural y militar que Atenas, integrada por grupos de ciudades, distribuidas en las colinas y valles de Grecia y en las costas e islas vecinas, adquirió durante el desarrollo del mundo helénico hacia el 510 a.C. La Polis griega estuvo determinada por éste contexto. Su fin fue principalmente el poder, el mando, la supremacía sobre los vecinos y por tanto, la capacidad bélica. Pero pronto la inseguridad política de las ciudades griegas mostró a sus dirigentes que hay otro fin más elemental y urgente, que es además condición del anterior; el mantenimiento de la paz interna.

¹ STRAUSS, Leo y CROPSEY, Jhoseph, Historia de la filosofía política, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 140.

La supresión de la discordia o la desobediencia civil. Esto desplazó, ya desde esos tiempos, la atención hacia lo económico.

Atenas estuvo siempre escasa de víveres. Por ello, *“las comunicaciones marítimas y la colonización fueron decisivas para su desarrollo. Al producirse la escasez de alimentos en toda Grecia entre el año 331 y 324 se acentúa la lucha de clases, la cual fue decisiva para Aristóteles -- para Platón todavía no – al producirse la división entre ricos y pobres”*². Todo el pensamiento de la escuela política fundada por Aristóteles (en el Liceo) estará cruzada por esta preocupación. Sus propuestas en cuanto a técnicas de gobierno (desarrolladas a través de su pensamiento filosófico) consisten en tener siempre presente esta situación.

Son precisamente, el Estado, la sociedad y sus contradicciones lo que no se elige lo que está ahí y con lo cual, querámoslo o no, tenemos que contar. Así, la política siempre reclama una consideración filosófica para poder establecer qué es la justicia. En la Polis, igualdad significa vivir y tratar sólo entre pares, lo que tácitamente nos dice que existen desigualdades. Esta situación (la desigualdad) condujo a una nueva acepción.

Al no encontrar lo justo de manera natural más que en contadas cosas, la apreciación de que todo lo que sea justo será una convención, coloca al Estado en una conjunción de intereses o, de manera degenerativa, en mero imperio de la fuerza. Sócrates estableció (y Platón lo retomó) lo que es justo por naturaleza y lo que es justo por convención; y la distinción entre uno y otro. Por ello Platón inicia el dialogo con Trasimaco y Glaucon en “La República” estableciendo qué es la justicia. Con esto, la política comenzó un desarrollo del que ya no se apartaría hasta nuestros días.

En este período, la esclavitud está totalmente asentada y organizada por doquier. Los prisioneros de guerra son mantenidos como esclavos y dedicados a los trabajos considerados viles. Se les vende o se fija un rescate por su capturador que es a la vez su dueño. En ocasiones, los hombres de una ciudad o de una

² *Ibíd.*, p 123.

comarca conquistada son muertos, sin más mientras a sus mujeres se las llevan los vencedores a otros lugares. Era frecuente que personas de condición libre y hasta pertenecientes a clases privilegiadas fueran raptadas por los piratas y vendidas en otras regiones. Este sistema económico se prolongó y, en este aspecto se exacerbó, después de la invasión Doria. Su fundamento fue la esclavitud.

Es importante acotar que este régimen (el esclavista) se generalizó a lo largo de toda la historia de Grecia, de Roma y del resto del mundo. Sin embargo; la contradicción entre la justicia y el sistema económico que sustentaba a la Polis se asentó de manera por demás consistente.

1.2 LA TRANSFORMACIÓN DEL HOMBRE EN ANIMAL POLÍTICO.

Para el pensamiento Aristotélico, la vida activa se refiere a tres actividades humanas fundamentales: labor, trabajo y acción. “*Labor. Atiende a las necesidades vitales. Es la vida misma. Trabajo. Sé refiere a lo no natural de la existencia humana. Es la mundanidad, en tanto, proporciona lo artificial. Acción es el intermedio de las anteriores. Es la pluralidad*”³. De lo anterior puede inferirse que si todos somos los mismos (humanos), si cada uno de nosotros es distinto, la condición humana estará ligada íntimamente con la política, siendo la pluralidad la condición específica de la vida política. La labor asegura la supervivencia de la especie; el trabajo y su producto - material - posibilitan la existencia de características superficiales en la vida de los mortales.

La labor y el trabajo proporcionan y preservan, mientras que la acción es la capacidad de emprender, de iniciar. Los seres humanos crean y reproducen sus propias condiciones, ya que sin importar lo que hagan, siempre están condicionados. Aristóteles distinguió tres formas de vida, que no eran elegidas con libertad por los individuos. “*La vida del disfrute o de los placeres corporales. La vida dedicada a la Polis. La vida del filósofo, dedicada a la contemplación*”⁴.

³ MARIASD, Julio y ARAUJO María. Aristóteles, Política, Madrid, España, Instituto de Estudios Políticos, 1951, p. 10.

⁴ Aristóteles, Ética Nicomaquea Política, México, Editorial Porrúa, 1998, p. 5.

Para diferentes autores es precisamente la acumulación de ideas, de conocimiento, lo que permite a los hombres incluso superar sus condicionantes.

Por otro lado, están los usos y costumbres, que provienen de los antepasados. Sin usos y costumbres la vida individual no es posible, menos aún la felicidad aspiración superior del hombre. Aristóteles definió, de manera clara, las condiciones de la existencia humana (la propia vida, la natalidad, la mortalidad, la mundanidad, la pluralidad y la Tierra) las cuales no son “per se” una explicación de los seres humanos, en tanto no son una constante. Para Aristóteles, el reino de los asuntos humanos era el que acentuaba la acción y la praxis, para así establecerlo y mantenerlo. Dicha distinción (entre el conocimiento teórico y el práctico) se manifestó desde el surgimiento del pensamiento político desarrollado por la escuela socrática.

Esta aportación marcó un punto de quiebre en el desarrollo del pensamiento político al definir, de manera contundente que un ser humano trasciende en la medida que produce (trabajos, actos, palabras) para que a través de tal herencia el resto de los humanos mortales encuentren su lugar en el cosmos. *“Al dejar huella, los seres humanos también se vuelven inmortales y denotan su naturaleza divina, como los Dioses”*⁵. Seres humanos y cosas - hechas por los primeros - forman el medio ambiente en que cada actividad humana ocurre, pues un objeto no existiría sin la actividad humana que lo produjo.

Cada actividad está condicionada por el hecho de que los seres humanos viven en grupos, y de que la labor de uno en completa soledad, no sería considerada como una actividad humana. Así, la acción y el estar en grupo, es una relación esencial que caracteriza a los seres humanos. Aristóteles lo sintetiza claramente al definir que *“el hombre por naturaleza, es un animal político”*.

⁵ MARIASD, Julio y ARAUJO María, op. cit., p.17.

Aristóteles señala que la política presenta una peculiar diferencia con respecto a las demás disciplinas; en ella no coinciden los que la enseñan y los que la ejercen. Desde esta época, se echa de menos un pensamiento político real y técnico procedente de la experiencia; de la lucha con las dificultades reales de gobierno. Por ello, la principal aportación que el pensamiento filosófico aristotélico desarrollado en el "Liceo" pudo hacer a las tareas prácticas del arte del estadista se encuentra en el terreno de la legislación. De lo anterior se puede inferir la importancia que adquiere para la Polis, antecedente inmediato del Estado, la creación de un orden legal plasmado en una Constitución.

El asentamiento en una territorialidad de estos primeros grupos humanos (pueblos, aldeas, ciudades) exigió el desarrollo de una fuerza militar defensiva que contrarrestara a las hordas, que saqueaban el alimento, el ganado y las mujeres. La búsqueda de la "seguridad colectiva" sienta las bases para el establecimiento de un sistema legislativo que otorgara reglas que tenían que ser aceptadas por todos. A pensar del notable avance que en muchas categorías significó la Polis griega para el pensamiento político universal, sólo es posible hablar de Estado cuando existe un orden legal, como lo fue el "Código Hammurabi" desarrollado bajo la pauta de los Sumerios en 1756 a.C.

Sin embargo, una gran aportación desarrollada en la Polis griega, fue que la distinción entre las esferas privada y pública se delimitó de manera clara. Mientras el ámbito familiar se constriñó a las actividades relacionadas a la vida cotidiana, el político abarcó la conservación de la propia vida.

Dicho propósito (de la política) estableció como una prioridad el llevar a la perfección posible la filosofía de las cosas humanas. La filosofía humana consistente en vivir bien, en vivir feliz. Este no es un fin externo y ajeno sino intrínseco al vivir mismo. En la "Ética a Nicómaco", Aristóteles definió que si existe algún fin de nuestros actos, es evidente que este fin será lo bueno y lo mejor. *"Y así, ¿no tendrá su conocimiento gran influencia en nuestra vida?. Si es así, hemos de intentar comprender de un modo general qué es (lo bueno), y a cuál de las ciencias o facultades pertenece esta visualización. Por su trascendencia, parece*

*que será de aquella ciencia o facultad la que domine y dirija de modo eminente a todas las demás. Tal es, evidentemente la política*⁶.

El fin del hombre (para poder vivir bien y feliz) al construir una casa o una aldea es poder conformar una ciudad para lograr su plena realización. Aristóteles estableció que *“el hombre está destinado naturalmente a vivir en la ciudad, y si no lo hace es porque no ha llegado a ello, pero está en camino, o porque no es propiamente un hombre, sino una bestia o un dios”*. De lo anterior, puede establecerse que los ciudadanos, aunque sean desiguales tienen una tarea común, que es la seguridad de la comunidad y, la comunidad es el régimen. La Constitución es el principio rector de la comunidad. Es su forma de vida.

Distintos autores han establecido que el fin de la Antigüedad y el comienzo del Medioevo significó cambios profundos en los conceptos hasta ese momento desarrollados. En el Medioevo la *vita activa* perdió su significado político, pues a la acción se la consideró como una necesidad terrenal, estableciendo así a la contemplación como el único modo de vida libre. Más aún, el cristianismo estableció claramente, con sus creencias de la vida después de la muerte, su predilección por la contemplación y el reposo, como las únicas facultades “adecuadas” del pensamiento y el razonamiento, en detrimento de la *vita activa*.

De manera tradicional, durante este período, la contemplación siempre tuvo una jerarquía superior a la *vita activa*. Los cambios, desarrollados durante el proceso histórico posterior a la caída del Imperio Romano, tocaron también al sistema económico preponderante en los Tiempos Antiguos en la figura de uno de sus pilares: el esclavismo.

Varios autores consideran al cristianismo como un movimiento histórico que cambió el concepto antiguo sobre el valor de la persona humana al establecer la igualdad de todos los humanos como hijos de Dios y herederos de su gloria.

⁶ *Ibíd*em, p.5.

Se llegó incluso a rechazar la posibilidad de que el hombre pudiera ser, como lo creía Aristóteles, siervo “a natura”. Sin embargo, el cambio no fue inmediato ni fulminante. Todavía en la Alta Edad Media se comerciaba con esclavos.

Más aún, la colonización del nuevo mundo hizo resurgir la esclavitud de una manera pavorosa. Pero como sistema económico y social, su existencia ya no era posible y frente a la nueva religión, su presencia resultaba una ofensa escandalosa. Es importante acotar que aquel movimiento a favor de la emancipación no fue universal. Se limitó al mundo cristiano. En el mundo musulmán y entre todos los que eran llamados paganos se siguió practicando.

En plena Época Carolingia durante el reinado de Ludovico Pío, monseñor Abogardo, obispo de Lyon proclamó en una carta al emperador la igualdad de todos los hombres: *“anunciada a todas las naciones del mundo, una sola fe le ha sido anunciada por Dios, una misma esperanza..... una misma caridad, una misma voluntad, un mismo anhelo, una misma oración; cualesquiera que sean sus diferencias radicales, la diversidad de sus condiciones, de su sexo, de su origen, nobles y siervos, todos sin excepción, hablan con igual corazón al dirigirse al Dios único, que es su padre común no invocan en la oración dominical sino a un solo Padre ... no piensan sino en un solo reino, su reino celestial, no anhelan sino que se haga su sola voluntad, le ruegan todos que les conceda el mismo pan cotidiano y que ha todos les perdone sus pecados Ya no hay ni gentil ni judío, ni bárbaro ni escita, ni aquitano ni lombardo, ni burgondo ni alamano, ni siervo ni libre; todos no son más que uno en Cristo”*⁷.

Es importante resaltar que si bien este movimiento social de emancipación significó un cambio cultural impresionante, el cristianismo se hizo Iglesia y régimen obteniendo poder temporal. Se exaltó la *“necesaria intermediación de la Iglesia los hombres y Dios”*⁸. Por ello, se sacrificó la esencia misma del cristianismo primitivo donde los sacerdotes eran gentes comunes, elegidas por sus iguales y compañeros de fe.

⁷ PERRY, Anderson. *Transiciones de la antigüedad al Feudalismo*. México, Siglo Veintiuno Editores, 1982, p. 3.

⁸ *Ibidem*. p. 20.

Es precisamente la intermediación de la Iglesia entre el hombre y Dios desarrollada ampliamente por la filosofía escolástica, lo que permitió la secularización de la vida pública durante gran parte del Medioevo en toda Europa y el resto del mundo pagano; a través de lo que Max Weber desarrolló con amplitud en su estudio sociológico de los tres tipos puros de dominación; la dominación Carismática; *“Y dado que el hombre sabe poco de Dios, o de la justicia o de la bondad, y dado que se niega a seguir siquiera la luz que a quedado en él, la moderación tiene que ser la base necesaria de la vida social. Todos los hombres, hasta los hombres justos, son pecadores, que en el reino de este mundo deben ser obligados a obedecer. La obediencia a la autoridad, es en si misma un bien, el único fundamento sobre el que puede construirse una vida social y política estable, ya que el hombre, si no es gobernado, supera en ferocidad, con mucho, a todas las bestias salvajes”*⁹.

La transición del Medioevo a los Tiempos Modernos a su vez, arrojó cambios definitivos e irreversibles en la concepción política y filosófica del Estado. Para Georg W. Hegel, *“el Estado se refiere a la organización superior de la sociedad. Es una manifestación del ente político que detenta el poder soberano dentro de un país. Su fase más dinámica es la población, ya que el Estado es una conjunción dialéctica que cambia a cada momento. El poder soberano es poder político en tanto esencia del Estado que lo posee, ejerce, mantiene y busca consolidar”*.

En síntesis, el Estado es una abstracción donde se conjuntan diferentes elementos: el territorio, el gobierno, el orden legal, la población. Todo ello permite desarrollar las aspiraciones del ser humano, que son comunes a esa colectividad. Para diferentes constitucionalistas, el Estado, en tanto una abstracción, materializa su acción a través de un gobierno, el cual está regido por un orden legal. Por ello se ha enfatizado la importancia del orden legal, para la existencia misma del Estado.

⁹ STRAUSS, Leo y CROPSEY, Jhoseph, *Historia de la Filosofía Política*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 320.

Es importante resaltar el riesgo que para la estabilidad del Estado significa el cambiar fácilmente las leyes por otras nuevas, ya que esto, por paradójico que pueda resultar, debilita su fuerza. El marco jurídico y normativo, en determinadas ocasiones, debe ser susceptible de cambios. Sin embargo, esto requiere mucha precaución.

Cuando la mejora sea pequeña y en cambio pueda ser funesto que los hombres se acostumbren a cambiar fácilmente las leyes, es evidente que deberán pasarse por alto algunas fallas de los legisladores e incluso, de los gobernantes; pues el cambio no será tan útil como dañino para el Estado el introducir la costumbre de desobedecer a los gobernantes.

Nunca debe olvidarse que la ley no tiene otra fuerza para hacerse obedecer que el uso, y éste no se produce sino mediante el transcurso de mucho tiempo. La ley se defiende porque es junto con el derecho, una realidad social. No se trata de que sea mejor o peor, sino que sea efectiva. Varios autores van más allá, al señalar que el estrato más profundo de la Constitución, la sustancia misma del Estado no son siquiera las leyes escritas; que al fin y al cabo son de algún modo ideas imaginadas y legisladas por alguien en una fecha determinada.

Son más trascendentes y versan sobre cosas más importantes las leyes consuetudinarias, los usos en suma. Es en los usos antiguos, engendrados a lo largo del tiempo, que por eso se hacen obedecer y ejercen su imperio, donde reside toda la fuerza de la comunidad, y con ella la seguridad de la vida humana. Este último planteamiento es fundamental para el desarrollo de las hipótesis que guían la presente investigación.

1.3 LA DE SECULARIZACIÓN DE LA VIDA PÚBLICA.

Los Tiempos Modernos, dado lo complejo de las relaciones sociales que establecen, marcan el inicio de la dificultad para diferenciar la esfera pública de la privada. El debate se inicia en la última etapa del Medioevo, concretamente durante la “Reforma Protestante” que recorrió Europa y buena parte de las colonias de ultramar. Se cuestionó, de manera frontal, la irrupción y fortalecimiento

de la Iglesia Católica cómo institución de Estado, donde lo privado se hace público, y lo público privado. En las ciudades europeas (como Florencia) donde la actividad económica fuera de la influencia del Papado fue exitosa, el cuestionamiento consistente pasa de la palabra a los hechos.

Nicolás Maquiavelo establece que esta organización (de lo público) debe mantenerse al margen de lo divino. Dice que los hombres, queriendo juzgar rectamente, *“deben estimar a quienes son liberales, no a quienes podrían serlo, y del mismo modo a quienes saben cómo gobernar un reino, y no a quienes gobiernan uno sin saber cómo”*¹⁰. Es importante resaltar que la esfera social no fue reconocida sino hasta el Renacimiento y la Ilustración.

Maquiavelo desplaza la atención de los que merecen ser príncipes a los que van en camino de serlo, como para despertar el interés de los meritorios e informarles al mismo tiempo que tienen algo que aprender. Para ser merecedor es preciso tener el conocimiento, y el conocimiento lo convierte a uno en príncipe en potencia. Para ejemplificar lo anterior, Maquiavelo señala en su obra “El Príncipe” que fue más digno de alabanza Hieron de Siracusa aun cuando era persona particular que Perseo de Macedonia cuando era rey, porque *“a Hieron para ser príncipe no le faltaba más que el principado, mientras que Perseo no tenía de rey más que el reino”*¹¹.

Maquiavelo inicia sus discursos con una incitación a sus “amigos”, los jóvenes que ha elegido como tales, y la incitación es al absolutismo. Como la incitación sería inútil sin el conocimiento, Maquiavelo enseña. Envía como presente sus enseñanzas políticas (hará lo mismo con su obra El Príncipe) Es importante tener presente el contexto histórico de esta invitación.

En sus “Discursos sobre la primera década de Tito Livio” Maquiavelo establece con claridad que *“el poder temporal del pontificado no ha sido ni lo suficientemente fuerte como para haber podido consumir, bajo su égida, la unidad de Italia, ni lo suficientemente débil, por otra parte, como para poder haber sido debelado por*

¹⁰ MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe*, México, Editorial Porrúa, 1997, p 1.

*otros principados o señoríos*¹². Por lo anterior, para Maquiavelo el fortalecimiento y separación del Estado de lo divino, como un hecho humano, en un primer momento, pasa necesariamente por el absolutismo.

Maquiavelo cree que los antiguos no son imitados en la política no tanto por la debilidad a la cual la religión ha conducido al mundo, ni por el mal que ha hecho a muchas provincias y ciudades cristianas un ocio ambicioso, sino por la falta de “*verdadero conocimiento de las historias, porque al leerlas no extraemos de ellas su verdadero sentido*”¹³. Esta aseveración es una crítica directa al renacimiento en ciernes y a lo que se perfila como su producto inmediato; el liberalismo.

Sin embargo, su crítica sí alcanza a la religión predominante en Europa durante este periodo, ya que bajo su influencia los hombres del Medioevo creyeron que la naturaleza cambió por obra de una intervención sobrenatural; considerando que el mundo fue transformado por la venida de Cristo. No creen que los antiguos sean imitables hoy. Por ello Maquiavelo “explica” el pensamiento político de los antiguos, siendo su principal fuente bibliográfica el Imperio Romano, en sus diferentes etapas. Así, las elecciones “humanas” que podrían considerarse intrascendentes, como el lugar donde se asienta una ciudad, son en realidad elecciones políticas.

El pensamiento filosófico de Maquiavelo marca un punto de quiebre en el desarrollo del pensamiento político universal; sentando las bases para la desecularización del mismo, de manera irreversible. Después de él, en un orden estrictamente cronológico, Georg W. Hegel estableció que “*el Estado es el espíritu ético universal, ya que el Estado universaliza las individualidades*”¹⁴.

¹¹ *Ibíd*em, p 10.

¹² HARVEY C. Mansfield, Jr. *Maquiavelo y los principios de la política moderna, un estudio de los discursos de Tito Livio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983, p 17.

¹³ MAQUIAVELO, Nicolás, *El Príncipe*, México, Editorial Porrúa, 1997, p. 44.

¹⁴ *Diccionario de Política*, Madrid, España, Siglo XXI Editores, 1983, p. 566.

Para Herman Héller *“el Estado es una unidad de acción y decisión que se caracteriza por un actuar incesante y renovado”*. Como puede observarse, la concepción de lo Estatal ha evolucionado. John Locke desarrolló la necesaria separación del Estado y el Gobierno. Charles Secondat, Barón de Montesquieu, propuso la *“tesis de los equilibrios”*.

Bodino estableció a la soberanía *“como la más grande manifestación del Estado”*. Por tratarse de una abstracción, Hegel trabajó ampliamente el *“método dialéctico”* para el estudio de la abstracción que representa el Estado. De manera contemporánea, Carlos Marx consideró al Estado como una lucha de clases permanente y dinámica. A pesar de la diversidad de estas concepciones; existe coincidencia de diversos autores contemporáneos al señalar que *“el Estado es una abstracción, que materializa su acción a través del Gobierno, como su parte visible y organizada”*.

Para Max Weber *“el Estado es una unidad de dominación, que dentro de un territorio ejerce la coacción física legítima sobre los individuos ahí asentados mediante un orden legal de aceptación general (la Constitución) que sustenta al Gobierno y es aplicado por él”*¹⁵.

1.4 EL GOBIERNO COMO PARTE ORGANIZADA DEL ESTADO.

La raíz etimológica de Gobierno está en los vocablos griegos *“hago”* (guiar conducir, llevar) y *“harges”* (mando, poder, gobierno, imperio, reino) Su derivación a los vocablos latinos *“kibernetes”* (piloto, timonel de la nave) y *“gubernare”* (guiar dirigir o regir) subsiste hasta nuestros días. Gobernar es mandar con autoridad. Cuando el Estado se manifiesta, siempre será a través del gobierno. Para Max Weber *“el Gobierno es un dispositivo de dominación que guía la actuación y el comportamiento de los individuos asentados en un territorio; donde ejerce su potestad soberana de acuerdo con los fines del Estado, en tanto instrumento para el ejercicio del poder, no sólo guía la actuación de los gobernados sino la*

¹⁵ WEBER, Max, *Economía y Sociedad, esbozo de sociología comprensiva*, México, Fondo de Cultura Económica, 1996, p. 156.

*condiciona, por medio de un orden legal que regula su convivencia, para que esta sea armónica entre sí y frente a la autoridad constituida*¹⁶.

De manera tradicional la Ciencia Política ha reconocido diferencias de fondo en las distintas formas de gobierno desarrolladas por el hombre a lo largo de su proceso histórico. Jhon Locke afirmó que *“al reunirse por primera vez los hombres para formar una sociedad política, la totalidad del poder de la comunidad radica naturalmente en la mayoría de ellos. Por eso puede la mayoría emplear ese poder en dictar de tiempo en tiempo leyes para la comunidad y en ejecutar por medio de funcionarios nombrados por ella esas leyes. En esos casos la forma de gobierno es una democracia perfecta. Puede también colocar la facultad de hacer leyes en manos de unos pocos hombres selectos, y de sus herederos o sucesores; en ese caso es una oligarquía. Puede igualmente colocarlo en las manos de un solo hombre, y en ese caso es una monarquía*¹⁷.

De lo anterior, puede establecerse que el gobierno estructura y detenta el poder político mediante un orden legal en el que se sustenta, otorgándole el monopolio de la “coacción física legítima”. Durante todo el siglo XVII, la monarquía absoluta fue la forma de gobierno dominante en buena parte del mundo. Esta tradición fortalecida en toda Europa a través de las costumbres y la cultura, incluso continuó en las primeras décadas del nuevo siglo en las pocas naciones que lograron independizarse de sus metrópolis. Cuando Noruega rompió con Suecia en 1908 se volvió una monarquía; igual que Albania cuando rompió con Turquía en 1913.

Los reyes de Europa eran a menudo entre sí familiares consanguíneos directos en primer y segundo grado. A este tejido de monarquías se unieron todas las grandes naciones de la cristiandad juntas en ataduras de parentesco. Poco a poco se fue diluyendo la frontera establecida, de manera clara antes del Medioevo, entre la esfera pública y privada en todo lo relacionado al quehacer gubernamental. De hecho, la tendencia política del siglo XVII fue la de establecer un férreo control para reducir el número de Estados soberanos.

¹⁶ *Ibídem*, p. 175

¹⁷ LOCKE, John, *Ensayo Sobre el gobierno civil*, México, Ediciones Gernika, 1996, p. 123.

Los que lo intentaron (desarrollar un Estado soberano) o bien fueron anexados (a través del matrimonio entre familias nobles) a Estados más grandes como Italia o Alemania, o fueron conquistados militarmente por los poderes del imperialismo con la tácita aceptación de la Iglesia. A excepción de Arabia central, donde las tribus nómadas mostraron una férrea resistencia, no había ningún lugar en el mundo conocido que hubiera escapado a un imperio monárquico, con las características ya descritas. En paralelo, en el continente Americano se desarrolló una tradición completamente diferente.

Aquí las naciones proliferaron. Las colonias francesas y portuguesas intentaron desarrollar una nueva forma de gobierno al conseguir su independencia. El viejo imperio español al desintegrarse, vio nacer quince naciones diferentes. Salvo las carreras cortas de un par de "emperadores" en los días tempranos de la independencia, ninguna de las nuevas naciones de América había escogido volverse monarquía. En cambio, la mayoría estableció constituciones democráticas. Cabe acotar que muchas jóvenes repúblicas fueron corrompidas por la unión de hacendados, iglesia y caciques regionales, lo que significó el engendro del caudillismo militar que retrasó su desarrollo por varias generaciones.

Prueba de lo anterior, fue que las transiciones de poder, dentro de un marco institucional de gobierno a gobierno durante este período, fueron anteceditas por revueltas militares, golpes de Estado e incluso magnicidios. En México, de manera temprana a la vida independiente, se adoptó una forma de gobierno presidencial a partir de la Constitución de 1824. Prácticamente, el presidencialismo concebido desde 1824 se ha mantenido en su esencia hasta nuestros días.

Jorge Carpizo lo ha descrito como un modelo de "presidencialismo puro" a saber *"Un sistema donde el poder ejecutivo es unitario, está depositado en un presidente que es a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno. El presidente es electo por el pueblo y no por el Congreso, lo que le da independencia frente a éste. El presidente nombra y remueve libremente a los secretarios de Estado. Ni el presidente ni los secretarios de Estado son políticamente responsables ante el Congreso. Ni el presidente ni los secretarios de Estado pueden ser miembros del*

*Congreso. El presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso. El presidente no puede disolver al Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura*¹⁸.

Con lo anterior, puede establecerse que existe un predominio del poder ejecutivo con una “colaboración” de las ramas ejecutiva y judicial, cuyas pautas principales son establecidas por el ejecutivo. Las prácticas constitucionales dentro de este sistema se inscriben dentro de la tesis de “*Gobierno Unido*”¹⁹ entre el poder Ejecutivo y el Legislativo. Los excesos del presidencialismo que obstruyen la división de poderes, son el resultado de una serie de decisiones políticas y de instituciones creadas y legitimadas a través de la Constitución de 1917.

Esta afirmación se sustenta en tres supuestos básicos:

- El sistema político y la Constitución son indisociables en el sentido de que las decisiones con respecto a la organización del poder que se estipulan en una Constitución son el reflejo de problemas sociales existentes, y de los objetivos políticos para su tratamiento, a fin de establecer determinadas instituciones y comportamientos políticos.
- La historia constitucional mexicana, ha sido el fruto de complejos procesos para concentrar el poder, proteger a los gobernantes y promover equilibrios estos últimos con base en convenios entre actores y fuerzas políticas fuera del ámbito legal.
- Hasta mediados del siglo XX, era aceptada la idea de que nuestra Constitución era base de un programa que proponía un proyecto de desarrollo en lo social y del régimen democrático en el futuro. Sin embargo, tal idea se superó luego de que se iniciaron complejos procesos de diversidad en el seno de la sociedad mexicana, a partir de la etapa de la industrialización.

¹⁸ CARPIZO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, México, Siglo Veintiuno Editores, 1998, p. 14.

¹⁹ PANTOJA MORAN, David, *Notas para una revisión comparada del sistema presidencial y del sistema parlamentario y alguna breve consideración en el caso mexicano*, (En) Estudios Políticos, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, cuarta época, Numero 18, Mayo – Agosto, 1988, p. 200 – 2001.

Cabe destacar que hasta 1929 en México se reconoce, dentro del marco jurídico electoral, una nueva variable; el sistema de partidos. En síntesis, siempre que el Estado materializa su acción, lo hace a través de un gobierno. El gobierno realiza tres funciones fundamentales: la primera corresponde a la formulación adecuación y actualización de leyes (poder legislativo), la aplicación y ejecución de éstas (poder ejecutivo), así como la vigilancia de su cumplimiento por quien juzga y dirige las controversias que se originan entre las ramas legislativa y ejecutiva, así como las suscitadas de particular a particular y, entre particulares y el gobierno (poder judicial)

El principio organizativo, que justifica y legitima la actuación del gobierno frente a la sociedad, deriva de la Constitución como norma máxima. En términos prácticos su actuación se inscribe dentro de la esfera pública, más allá de la esfera privada familiar o empresarial. Público significa que lo que lleva dicha connotación, puede ser visto y escuchado por todas las personas. Es público lo manifiesto, común, notorio, visto, conocido o sabido por todos, principalmente lo que se relaciona con el quehacer propio del Estado.

1.5 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Cuando el gobierno, como parte organizada del Estado, materializa su acción siempre lo hará a través de la administración pública. Cuando se habla de “poder político” se habla del Estado como organización superior de la sociedad. Para la administración pública, el poder político y por ende, el Estado, se conciben como un todo.

Por ello, sus raíces etimológicas asocian lo anterior, al establecer claramente su naturaleza: “énfasis en el servicio a favor del pueblo.” Dentro del proceso histórico la concepción de lo estatal se ha transformado. La administración pública es la “mediadora” entre el gobierno y la sociedad. Es la rama ejecutiva del gobierno y constituye un saber profesional especializado, que consiste en racionalizar esfuerzos y optimizar recursos públicos. Esta optimización se desarrolla por medio de órganos especializados en beneficio del pueblo, toda vez que su misión es la

promoción del bienestar económico y social de la población, en tanto instrumento o mediador (medio del gobierno) para materializar su acción.

Ramiro Carrillo establece que *“la Administración es la acción de servir, ayudar, atender o ejercer, mediante cargos especializados, una serie de labores en beneficio propio o de otros. Se refiere al puesto, empleo o ejercicio profesional de los administradores. También se interpreta como el conjunto de unidades diferenciadas, órganos y oficinas donde los administradores prestan sus servicios de acuerdo con una división del trabajo que favorece, alienta y promueve la especialización. La Administración implica, por naturaleza, la idea de servicio. Se busca el apoyo, la coordinación de esfuerzos, conjunción armónica de recursos y se refiere a un mandato, por el cual se pretende conservar, aprovechar, usufructuar, distribuir o incrementar bienes en beneficio propio, de otras personas o de instituciones”*²⁰.

Para otros autores, *“la Administración Pública es la instauración de una estructura para racionalizar esfuerzos y recursos, delimitar áreas de competencia y auspiciar el trabajo coordinado de los individuos para el logro de un objetivo común”*. Desde el punto de vista doctrinal, la administración (en su rama pública o privada) comprende al conjunto de ideas y conceptos integrados en un todo donde se forman teorías, se desarrollan principios, sistemas, postulados, normas, políticas y procedimientos que señalan pautas de comportamiento. Formas de actuar.

De lo anterior puede establecerse que la administración pública se refiere a lograr énfasis en el servicio, pues público, del latín “publicus” identifica a lo oficial. A la autoridad constituida de manera legítima, a la ayuda que el gobierno, como parte organizada del Estado, debe proporcionar al pueblo. Por ello, se refiere a lo que no concierne a las relaciones entre particulares, esto es, a lo privado. La naturaleza pública de este tipo de administración corresponde o pertenece al pueblo, que a su vez es “público” y que constituye la sustancia de la “opinión pública”.

²⁰ CARRILO LANDEROS, Ramiro, Fundamentos Éticos y Epistemológicos en la Ciencia Política y la Administración Pública, Proyecto de Tesis Doctoral, México, 2003, s/p.

Para diversos autores, *“la opinión pública se entiende como un conjunto de individuos con determinadas afinidades e intereses que los llevan a participar activamente para enjuiciar los asuntos a cargo de un Gobierno”*.

Sin bien, existen antecedentes importantes, sobre todo en Alemania con el desarrollo de las “Ciencias Camerales” como una compilación de normas y técnicas especializadas recopiladas por quienes ejercen el quehacer gubernamental, no existe, hasta ese momento, una sistematización de la administración pública que permita elevarla al rango de ciencia.

Hasta que Henri Fayol (1841 – 1925) y Frederick Winslow Taylor (1856 - 1924) logran sistematizar a las hasta entonces llamadas *Ciencias Administrativas* como una doctrina, como una disciplina autónoma de la Ciencia Política, es posible hablar de la Ciencia de la Administración Pública. Así, la administración pública es una rama de la Ciencia de la Administración. Es importante señalar que, durante el desarrollo de su dogmática, la administración pública ha sido enfocada desde diferentes ópticas, que van desde la teoría que la considera su propio objeto de estudio, hasta los aspectos formales con que la maneja el derecho administrativo. Incluso, la Ciencia Política la concibe *“como el instrumento más representativo de la clase en el poder”*.

Por lo anterior, concebir a la administración pública como una ciencia químicamente pura es una necesidad. Ramiro Carrillo ilustra la anterior afirmación al establecer contundentemente que *“la Administración Pública constituye la parte operativa o instrumental del sistema político. Por ello, muchas de sus acciones rebasan el plano meramente Administrativo para alcanzar estadios de alto contenido político. Como trabajo profesional especializado y multidisciplinario actúa dentro de un medio de presiones, influencias, demandas, disputas y lucha de intereses de naturaleza muy variada. Surge cuando se requiere del esfuerzo organizado para dar respuesta a necesidades colectivas de bienes y servicios. Para que exista una organización, debe existir una normatividad clara y*

transparente. Esta normatividad jamás será oral. Esta obligada a existir por escrito²¹”.

De lo anterior se establece que la actuación de la administración pública siempre deberá estar regida por las leyes siendo, el punto más alto de esta normatividad la Constitución.

1.5.1 ¿Qué es lo público?

El siglo XVIII marcó el fin del Medioevo y el inicio de los “Tiempos Modernos” y con ello, en muchos aspectos, la consolidación de una revolución cultural como nunca antes la humanidad vio una. La filosofía de la Ilustración sentó las bases de esta transformación. *“La ciencia moderna alcanzó su madurez con la filosofía Natural de Isaac Newton en el año de 1687, así como la Ciencia Política llegaba a su culminación, tanto en su metodología como en su dogmática, con el ensayo civil de Locke de 1690.”²²*

Es precisamente, el reconocimiento dado por Locke a la esfera social, que no es ni pública ni privada, lo que exigirá, en un proceso lento pero consistente, una redefinición de la esfera pública, que reconozca e incluya a la esfera social en su actuación cotidiana.

Se puede definir a la sociedad como un conjunto de familias económicamente estructuradas, donde su organización política se llama nación. El auge de la sociedad (la emergente administración doméstica, sus actividades problemas y organización) traspasó lo privado y se hizo público. Según los planteamientos de Rousseau, la propia sociedad limita en cada una de sus jerarquías la posibilidad de acción de cada uno de sus miembros (lo que durante el Medioevo sucedía al interior de las familias a través de innumerables normas de conducta que pretendían hacer homogéneas a las personas en sus acciones)

²¹ *Ibidem.*

²² JOSÉ SIEYES, Emmanuel, Programa para una revolución, estudio preliminar de Raúl Cardiel Reyes, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1989, p. 9.

Es importante destacar que durante el Medioevo, la propiedad (ser poseedor) se volvió una prioridad. La razón; el ser poseedor incrementaba las posibilidades de acceder a la esfera pública a los particulares a través de cargos y comisiones. Por ello, esta actividad no buscó la preservación de la propiedad, sino su incremento lo cual ocasionó, entre otros factores, el debilitamiento de la esfera social durante muchos años.

Para Norberto Bobbio *“la distinción público / privado se duplica en la distinción política / economía, con la consecuencia de que la primacía de lo público sobre lo privado es interpretada como la superioridad de la política sobre la economía.”*²³

En contraparte, la distinción entre las esferas privada y pública, desde el punto de vista de lo privado más que del cuerpo político, es igual a la diferencia entre las cosas que deben y pueden mostrarse y las que han de permanecer ocultas. Por lo demás, las decisiones que se toman en la esfera privada, no tienen repercusiones más allá del contexto en que se desenvuelven los actores que las tomaron.

Como puede observarse, la diferencia, ya distorsionada durante el Medioevo entre la esfera privada y pública, adquirió un nuevo nivel de complejidad al exigirse, por parte de grupos organizados, el reconocimiento de la esfera social. Así Bobbio establece que *“la vida de un Estado moderno, en el que la sociedad civil esta constituida por grupos organizados cada vez más fuertes, es atravesada por conflictos de grupo que continuamente se renuevan, frente a los cuales el Estado como conjunto de órganos de decisión (parlamento y gobierno) y ejecutivos (aparato burocrático) desempeñan la función de mediador y de garante más que de detentador del poder de imperio.”*²⁴

De lo anterior puede desprenderse que la supremacía de la esfera pública sobre la privada, y viceversa, se ha delimitado axiológicamente, esto es, a través de una apreciación ética e ideológica. Sin embargo, existe un amplio consenso al caracterizar a los “bienes públicos” ya que no son renovables, su limitación (por

²³ BOBBIO, Norberto, Estado, gobierno y sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 30.

²⁴ *Ibíd.*, p. 31.

parte del gobierno hacia la sociedad) es difícil y su asignación requiere principios de “equidad.”

En síntesis, para que el gobierno pueda alcanzar legitimidad (ya que es él, como depositario de la voluntad soberana, quien administra y asigna los bienes públicos a los diferentes sectores de la sociedad) se requiere, en buena medida, cumplir con criterios de carácter general: equidad, eficiencia económica y sustentabilidad entre los más relevantes, al explotar y asignar los bienes públicos.

1.5.2 ¿Qué es una política?

Se ha mencionado la existencia de diferentes enfoques interpretativos de las “políticas”. Es posible afirmar que existe un componente esencial que articula el análisis; la institucionalidad. Con diferentes matices, para muchos teóricos administrativos se considera a lo institucional “*como el resultado de una o muchas decisiones, efectuadas por una autoridad legítima, adoptada en él campo de su jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos*”. Bajo este enfoque, se puede afirmar que una política debe ser, en todo momento un comportamiento propositivo, no sólo reactivo o casual, y que dentro del ámbito de la administración pública, busque en todo momento el bienestar colectivo.

Es precisamente el grado de cumplimiento de dicho bienestar el punto clave de cualquier política, ya que será a través de esta variable como se generaran expectativas que aumentarán o, en sentido inverso, disminuirán la gobernabilidad. De lo anterior puede inferirse que, establecida su institucionalidad, una política es el diseño de una acción colectiva intencional para lograr un objetivo.

1.6 SUSTENTO TEÓRICO Y CARACTERÍSTICAS GENERALES DE “POLÍTICA PÚBLICA”.

Situar al ciudadano en el eje y el fin de la acción administrativa es uno de los objetivos inacabados de los diferentes procesos de modernización administrativa. Transformar la percepción “histórica” de la administración pública como una

estructura burocrática y totalmente alejada de sus necesidades y expectativas no ha resultado una tarea sencilla.

Subsiste una contradicción entre los objetivos que para el ciudadano deben alcanzarse para “validar” las acciones de modernización emprendidas, y las que se realizan por parte de los altos responsables de la administración pública, las cuales no se consideran suficientes. El riesgo de generar una quiebra sistémica en la cual, la administración pública pierda (totalmente o en alguna de sus partes) el papel cohesionador para con la sociedad que le es encomendado es alto.

Para varios autores, *“la acción política debe encaminarse a conseguir el éxito; el cual significa la obtención de legitimidad y de votos, la aceptación y validación por el ciudadano elector de las decisiones políticas y de sus resultados”*. Lo anterior permite establecer que, para los altos responsables de la administración pública (el cuerpo gobernante) es fundamental orientar las políticas no solo desde un punto de vista técnico, sino desde el punto de vista de la satisfacción de los intereses, de las necesidades y expectativas de los ciudadanos, con respecto a la administración pública en su conjunto, como institución.

En las últimas décadas (en nuestro país, a partir de los noventa) la reforma o modernización administrativa ha descansado en lograr un cambio de paradigma cultural. Se ha transitado en conceptos que van desde la transformación del “administrado” a “cliente”, pasando por el de ciudadano.

Para Guillermina Bahena *“la utilización del concepto cliente ha pretendido conjurar los males de la vieja administración como son el excesivo formalismo jurídico y su obsesión por el procedimiento y por los resultados y no por las personas destinatarias del actuar público”*²⁵. Esta delimitación es muy importante. No se propone solo un cambio de término para definir al destinatario de bienes y servicios públicos; si no de la redefinición cultural de un elemento que resulta clave para el sistema institucional público.

²⁵ VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 al 11 de Oct. 2002, s/p.

Se propone introducir la orientación hacia el beneficio y los valores culturales propios del sector privado en la administración pública, y no solo la importación de sus técnicas. Lo anterior a revivido el debate, iniciado al termino del Medioevo y abordado ampliamente en este capítulo: dada la complejidad de las relaciones sociales de los tiempos modernos a reincidento la dificultad para diferenciar la esfera pública de la privada, como dicotomías complementarias, no excluyentes.

El modelo gerencial desarrollado por prestigiados académicos e investigadores proporciono sustento teórico a múltiples propuestas administrativas que, en mayor o menor medida, impulsan la introducción de valores de la esfera privada en las instituciones que conforman la administración pública. Se parte de la vieja creencia derivada de un estereotipo histórico (en el mundo entero) de que la administración pública es ineficaz frente a la eficacia y eficiencia del sector privado.

Política pública, como técnica administrativa derivada de este modelo basa muchos de sus planteamientos en lograr que el proceso de toma de decisiones al desarrollar la acción política sea eficaz.

Múltiples teorías, desarrolladas tanto por la Ciencia Política como por la Ciencia Administrativa, tienen modelos explicativos muy detallados, que buscan explicar él porqué los gobiernos deciden de la manera en que lo hacen. Desde tiempos antiguos, la estructura económica juega un papel preponderante en el desarrollo de estos modelos explicativos. El conflicto de clases, el interjuego de los grupos de interés, el comportamiento de los grupos sociales, por mencionar sólo algunos han sido, durante muchos años, lugares comunes para explicar el comportamiento gubernamental.

No es el objetivo de la presente investigación calificar la efectividad alcanzada por las escuelas que han desarrollado estos modelos, dentro del análisis proscriptivo. Es importante reconocer que la crisis de legitimidad (del gobierno y en general, de las instituciones públicas) de la década de los ochenta obligó a considerar nuevas variables y nuevos actores.

El discurso teórico de la política pública comenzó por plantear la necesaria redefinición del ámbito de lo público (identidades, actores, valores, normas y relaciones) privilegiando, como en los Estados Unidos de Norteamérica, el análisis de fenómenos acotados, tomando distancia de la planeación total, así como por contar con una gran dosis de pensamiento positivista y pragmático para afrontar los problemas sociales. Sin embargo, pocos de sus impulsores repararon en el problema que significaría el hecho de no tener desarrollado un sistema de formación académica – operacional que permitiera, a los funcionarios de la administración pública federal mexicana, valorar los alcances de política pública así como sus limitaciones, provocando en amplios sectores una descalificación “a priori”.

Se llegó incluso a considerarla como *“una moda pasajera y sin sustancia”*. La ligereza de estos posicionamientos, sin duda, es lamentable. Sin embargo, lo es más la improvisación de algunos de sus impulsores al no considerar al capital humano en su real dimensión, como elemento estratégico para la administración pública.

1.6.1 Sustento Teórico.

El Dr. Ricardo Uvalle Berrones establece el nacimiento de política pública en 1951 en los Estados Unidos de Norteamérica. Se busca que los ciudadanos “conozcan” el funcionamiento de su gobierno y sepan como se llega a tomar una decisión determinada. El mismo autor, señala que *“en los Estados Unidos de Norteamérica los ciudadanos tienen un desencanto por los resultados obtenidos por su gobierno, señalando sus fallas de operación, llegando incluso a cuestionar la existencia misma del gobierno.”*

Para 1980, se “demuestra” que gobiernos con estructuras administrativas grandes no son sinónimos de gobiernos eficientes. En varios países europeos, las propuestas de los partidos políticos de oposición (y aun de los que acceden al poder a través de proceso electorales) tienen una constante. Plantean (con diferentes matices) la reducción del aparato administrativo del gobierno.

En el ámbito de política pública, como una propuesta teórica desarrollada por la Ciencia Administrativa anglosajona, el desarrollo de una posición básica ha sido ofrecida por Lowi.

Su punto de partida es una proposición estándar de la sociología norteamericana que establece que *“las relaciones sociales se constituyen por expectativas recíprocas entre los agentes sociales. Las relaciones estrictamente políticas están determinadas por las expectativas de los participantes respecto de los productos gubernamentales ofertados o políticas.”* De lo anterior, puede establecerse que la acción colectiva se arma y orienta según los beneficios y ventajas que se espera obtener de las acciones o políticas que el gobierno emprenda, en respuesta a demandas de carácter social.

Más aún, Lowi clasifica, de manera clara, las políticas en tres grandes grupos: distributivas, regulatorias y redistributivas, desarrollada, cada una de ellas en ambientes políticos con características muy específicas.

- Política Distributiva: Susceptible de ser tratada con recursos públicos divisibles respecto de asuntos no rivales. Los problemas son de asignación y de prioridad, dentro de la agenda gubernamental. No es una arena conflictiva.
- Política Regulatoria: Relacionada con la estabilidad del sistema económico imperante. Se desarrolla en un ámbito de conflicto y negociación entre diversos interlocutores de la sociedad organizada.
- Política Redistributiva: Es considerado un ámbito extremadamente tenso y conflictivo. En él predominan agudos problemas de relaciones de propiedad poder y de prestigio social. Es una arena muy conflictiva.

1.6.2 Características Generales.

Para Guillermina Baena, *“en el centro de una política pública hay una decisión (que será conformadora si es realmente una política pública) que trata de satisfacer unas necesidades de los ciudadanos determinadas por los decisores políticos tras el proceso decisional correspondiente. Existe por tanto la voluntad de*

*ser eficaz, aunque puede ser que se adopten decisiones con la voluntad de no hacer, o que aunque se adopte una decisión sin un propósito definido simplemente porque se puede hacer*²⁶.

Lo anterior establece que el éxito no es una constante para los altos responsables de la administración pública. En la decisión existe el riesgo del fracaso y de la ineficiencia, el cual aumenta cuando no se tienen en cuenta (o se subestima su impacto en el resultado final) los medios. Es muy importante diferenciar entre las políticas públicas y lo que son acciones administrativas y del proceso político.

Para varios autores, una de las causas que han inducido a esta confusión es convertir (en el ámbito retórico y discursivo) toda acción pública a una política pública. Este error no es casual. Responde a la necesidad de remitir toda actuación pública (sea administrativa o político partidista) a un núcleo otorgador de legitimidad democrática. Esta confusión deliberada no es un fenómeno contemporáneo.

Como ya se ha establecido, desde los tiempos de la polis griega, existe una tendencia a separar el discurso de la acción. Los medios de los fines, la política de la practica. Esta premisa (equivocada y altamente cuestionable) determina que el núcleo decisional no tiene por que saber lo que hacen determinados elementos del sistema político, los cuales pueden actuar por un interés difícilmente empalmable con los procesos de política pública; llegando incluso a actuar muy lejos del interés general, al que debe remitirse toda decisión pública, en el más amplio concepto político, establecido por la doctrina y por la ética gubernamental.

Como disciplina, en política pública existen diferentes enfoques analíticos. De manera general, el enfoque de los grupos de interés, el pluralismo y la clasificación de Lowi, destacan entre los más representativos. Para la presente investigación, la teoría de Lowi es fundamental, ya que su visión politológica es compatible con la teoría económica que señala las funciones incompletas del mercado.

²⁶ *Ibídem.* s/p.

Es precisamente en los “campos” donde el mercado muestra procesos incompletos en las interacciones sociales, dada su naturaleza desigual, donde el gobierno debe hacerse presente para eliminar o mitigar estas desigualdades, a través de procesos institucionales reglamentados por la ley.

Sin embargo, en la elaboración de cada política institucional existe una contienda tal vez matizada pero al final una contienda, de diferentes fuerzas sociales. Allison complementa esta visión al desarrollar la tesis que afirma que “*la elaboración de las Políticas no se efectúa nunca mediante dispositivos de observación neutros.*” Esta tesis es trascendental, ya que explica de manera clara que ninguna política es neutra.

A través de ella, se busca impulsar, alentar, incitar, a cierto grupo o sector, dentro de la sociedad. Por ello, es necesaria la existencia de un cuerpo social perfectamente organizado y consistente, que la apoye y la haga perdurar en el tiempo. Así, los gobiernos tienen ante sí una gran cantidad de demandas sociales que compiten entre sí. Cada demanda se encuentra respaldada por grupos de presión. En este contexto gobernar significa en gran medida “clasificar prioridades” con la acotación de que estas prioridades pueden cambiar de forma dinámica en función de las condiciones políticas y económicas.

De lo anterior puede establecerse que serán los grupos organizados los únicos que tendrán posibilidades reales de incluir sus peticiones dentro de la agenda gubernamental. Es importante resaltar que la atención de demandas, por parte del gobierno, no es sinónimo de solución de las mismas. Entre atender y solucionar existe un amplio margen. Sin embargo, al ser atendidas, las demandas se “introducen” dentro de lo que varios autores identifican como “*zona institucional*”. Se establece de manera clara que los “problemas” que los gobiernos atienden no son aislados ya que son multifacéticos y encadenados a otros problemas.

La categoría “problema” estará presente siempre en el cuerpo administrativo, aun en los contextos más favorables. Por ello, los postulados de política pública están encaminados a lograr una gran capacidad de respuesta por parte del gobierno

ante problemas de coyuntura, con base en el “modelo incremental.” Diversos autores coinciden en señalar cuatro fases principales, dentro de los planteamientos de política pública, para el tratamiento institucional de determinados problemas sociales.

Definición de problemas, diseño de la política, instrumentación (puesta en marcha de la política para atacarlos) y evaluación de resultados (ex post y ex ante) Lo anterior se explica con mayor claridad a través de un esquema denominado “*Ruta de Políticas*” desarrollado en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (Anexo I) por la profesora Martha Alicia Barajas Boyso para la clase “Políticas Públicas II” contemplada en el plan de estudios vigente y, que se reproduce con su autorización.

En conclusión, la teoría de las políticas públicas otorga un papel secundario a los medios para llevar a cabo las decisiones. Los medios simplemente están ahí y actuaran como una constante. Si bien, se reconoce que se pueden modernizar o aplicarles principios de calidad, su complejidad dificulta el que se pueda abordar su innovación con una garantía de éxito en el tiempo requerido cuando se adopta una decisión (por parte de los altos responsables de la administración pública federal) para una política concreta.

Se “salta” de la decisión a la ejecución sin más sujeción que la evaluación (como se establece claramente en el esquema anterior) no del aparato (perfiles y habilidades del cuerpo administrativo) y de la combinación de sus factores, de sus funciones como instrumentos para hacer cumplir la decisión; sino de la decisión misma; monitoreada a través de una serie de indicadores prefijados durante el proceso decisional. ¿No se estarán pidiendo demasiados resultados a la etapa de evaluación con tantas limitaciones impuestas?

1.7 POLÍTICA PÚBLICA. ELEMENTOS CONSTITUTIVOS.

Un tema central para las ciencias política y administrativa y, por desagregación para política pública, es la “decisión”. Esto es así porque los individuos que conforman el cuerpo social construyen el futuro a través de un proceso de toma de decisiones. Por ello, la decisión es tal vez el más humano de los actos ya que en él convergen facultades analíticas, de observación, conocimientos previos e intuición. Sin embargo, se debe considerar que el “elemento ideológico” siempre estará presente en este proceso. Así, la “decisión pública” posee fuertes elementos ideológicos que no se deben perder de vista.

En este contexto, el gobierno “decide” de manera deliberada la incorporación de asuntos a su agenda pública. Varios autores coinciden en señalar la importancia del proceso de reflexión que determina que un problema debe ser incorporado a la agenda pública. El costo (generalmente manifestado en términos electorales) por incorporar asuntos que no pueden ser “gubernamentalmente tratables” es muy alto.

Por otro lado, el gobierno no es un ente pasivo que “espera” la llegada de demandas sociales. Es también el “iniciador” de políticas que por su naturaleza tienen un alto impacto social. En política pública, las expectativas sociales se consideran recíprocas. Los agentes sociales se forman “expectativas” de los resultados de la acción del gobierno y éste, espera y alienta la colaboración de estos agentes.

Política pública reconoce tres apartados estratégicos en la acción del gobierno:

- Política Distributiva.
- Política Redistributiva.
- Política Regulatoria.

Cabe señalar que gran parte del contenido social de la acción de gobierno se manifiesta a través de la política distributiva, la cual reconoce la existencia de bienes de naturaleza “meritoria”. Bienes que no son disputables en la sociedad, ya que su asignación está respaldada por fuertes valores de carácter axiológico.

1.7.1 Definición de problemas. La formulación de la Agenda.

Al implicar elecciones importantes, el proceso de definición de problemas y formulación de la agenda pública, debe ser entendido como un proceso de toma de decisiones. Para Cobb y Elder, *“el proceso por medio del cual los conflictos y las preocupaciones llegan a recibir atención gubernamental y a ser candidatos de resolución potencial por parte del sector público, se le denomina formación o fijación de la agenda”*. De lo anterior se puede establecer que un “asunto” que no está en la agenda, aunque sea público, queda como candidato a recibir atención gubernamental, ya que el gobierno no moviliza sus recursos (materiales financieros y de capital humano) para su atención.

El Doctor Luis Aguilar Villanueva señala la doble dimensión que adquiere un hecho al ser sometido a una visión influenciada por consideraciones de carácter externo. Así *“un hecho que al ser procesado en función de la óptica de valores y preferencias es calificado positiva o negativamente. Si la calificación es negativa, se vuelve un problema. Si es positiva, su interpretación cae en el terreno de la normalidad”*.²⁷

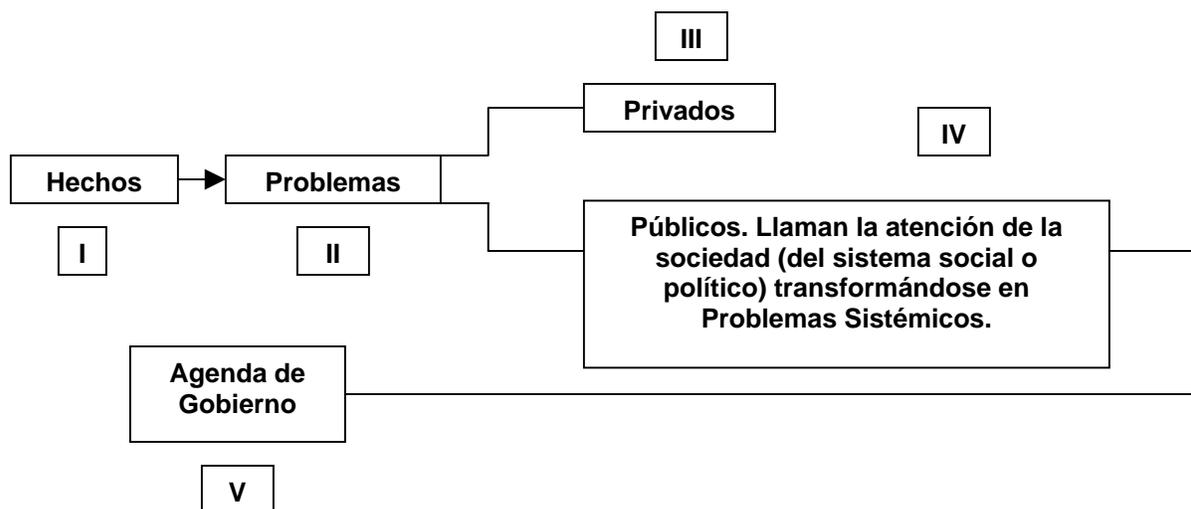
Para el mismo autor, la “comunicación” interna y externa al definir la agenda no es algo accesorio, es un componente fundamental que el gobierno debe atender prioritariamente, ya que es a través de la comunicación institucional como se puede lograr el apoyo de “agentes promotores” en general (intelectuales, medios de comunicación, líderes de opinión, etc.) y específicos (con tal fuerza y ascendencia dentro del cuerpo social, que su opinión resulta trascendental)

²⁷ Los anteriores comentarios fueron vertidos por el Doctor Luis Aguilar Villanueva en el marco del diplomado en “Política Pública” celebrado en el Instituto Nacional de Administración Pública A.C. del 26 de junio al 20 de diciembre de 2001. Por su importancia, se reproducen de manera textual. Cualquier error o deformación involuntaria es responsabilidad única y exclusiva de quien realiza la presente investigación.

Lo precedente permite afirmar que la definición del o de los problemas y la formulación de la agenda pública están analíticamente interconectados. Si la definición del problema es incorrecta, no se encontrarán apoyos y la resonancia no permitirá que la agenda “retenga” el problema y por ende, lo “expulsara” Adicionalmente, la comunicación, el liderazgo y la negociación juegan un papel estratégico en esta etapa.

El Doctor Aguilar ha desarrollado, a través de su trabajo académico y de investigación, diversos modelos explicativos en cuanto a la formulación de la agenda pública gubernamental. El siguiente esquema ejemplifica, de manera clara, los diferentes pasos para la formulación de dicha agenda.

Pasos para la formulación de la agenda.



“La cultura regula los pasos I, II, III, IV. El código cultural posibilita o deja sin ninguna posibilidad a un problema para que se coloque en la agenda de gobierno. Sin embargo, la cultura es cambiante a mediano y largo plazo... No es fácil que un problema sistémico pase a la agenda de gobierno. Individualmente, nunca se atenderá. Se requiere organización por parte de la ciudadanía.”

*En contraparte, aunque la sociedad no reconozca un problema como público, la acción del gobierno le puede otorgar esta categoría”.*²⁸

Es muy común, dentro del proceso analizado, considerar que definir un problema es el fin de un proceso. Esto es incorrecto. La definición de problemas es considerada por varios autores como “el caballo de batalla” de política pública. Tener presente que la definición de problemas es cambiante (esta determinada en buena medida por compromisos legislativos e incluso, por compromisos internacionales) y que los instrumentos con que cuentan las instituciones para enfrentarlos no lo son, permite entender la dificultad que reviste su “tratamiento”.

Varios autores coinciden en señalar que es muy común observar en las fases posteriores a la identificación de problemas y la conformación de la agenda, dentro de la ruta de política pública, que la identificación inicial fue equivocada. El problema es que ya pasó tiempo, ya se ejercieron recursos y lo más complejo, se asumió una posición política equivocada de defensa y promoción al más alto nivel la cual engloba costos que son inevitables. Sin embargo, cuando se falla en la identificación no se debe dudar; se debe reidentificar y actuar en consecuencia.

Por otra parte, es importante acotar la dificultad que engloba la construcción de definiciones “operativas” de los diversos momentos de formación de la agenda. Para Bárbara J. Nelson existen varias razones, entre ellas: “a) *la necesidad de contar con una pormenorizada información institucional, pues las definiciones operativas dependen en mucho del contexto de las organizaciones; b) el hecho de que el comportamiento específico de las organizaciones seleccionadas puede englobar más de una de las categorías analíticas de la formación de la agenda; c) el problema de asimetría de la prueba; es decir, es más fácil mostrar cuando una cuestión ha logrado colocarse en la agenda que cuando no ha podido lograrlo; d) los acostumbrados problemas de la unidad y el nivel de análisis; es decir, si es más apropiado investigar las acciones o las instituciones; e) la tentación de lo*

²⁸ *Ibídem.*

*inevitable o el hecho de que las decisiones más complejas se vuelven simples cuando se conoce como se producen*²⁹.

Lo anterior permite establecer que una estrategia “racional” que logra promover una efectiva definición de problemas es su “traslado” a otras agendas con mayor fuerza, esto es, traslado de agenda a agenda, hasta lograr la incorporación de este problema a la agenda pública gubernamental. Para su traslado, uno de los mecanismos más utilizados (por su alta efectividad) son los medios masivos de comunicación. Paralelamente, el mayor agente de traslado es el propio gobierno y su estructura administrativa.

La definición utilizada por varios autores para categorizar este traslado es “disparadores de asuntos”. En este contexto, es posible afirmar que la agenda de gobierno es muy poderosa. Este poder no radica exclusivamente en la cantidad de recursos financieros que puede movilizar, sino en que, en buena medida determina las reglas del juego (formales e informales) Es precisamente la capacidad de lograr una correcta definición de problemas lo que permite a un gobierno el cumplimiento de objetivos (eficacia) que pueden ser “mostrados” a la ciudadanía, procurando dejar en un segundo plano los “costos” generados para lograr este grado de cumplimiento (eficiencia)

El proceso de identificación y definición de problemas es simultáneo. Complementariamente, para varios autores, existen momentos en que es relativamente sencillo colocar asuntos en la agenda pública gubernamental. Estos momentos se clasifican como “ventanas de políticas o ventanas de oportunidad” las cuales son netamente coyunturales. Por ejemplo, el desarrollo de procesos electorales. En contraparte, estas ventanas se “cierran” en los momentos finales de una administración o al término de un ejercicio fiscal.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis, La hechura de las políticas, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 4ª edición, 1999. p. 111.

1.7.2 Diseño de políticas: el modelo incremental y la decisión.

Herbert Simon, en su obra “El comportamiento administrativo” define a las decisiones como *“algo más que proposiciones de hecho. Desde luego describen un estado futuro de cosas y esta descripción puede ser verdadera o falsa en un sentido estrictamente empírico; pero poseen además, una cualidad imperativa: seleccionan un estado futuro de cosas con preferencia a otro y dirigen el comportamiento hacia la alternativa elegida. En una palabra: tienen un contenido ético como fáctico”*³⁰ De acuerdo a la ruta de política pública, una vez definida la agenda, inicia un proceso de decisión.

Es conveniente distinguir entre dos niveles de decisiones dentro de las instituciones públicas: las ejecutivas y las intermedias. Las decisiones ejecutivas están relacionadas con las metas de la institución y son tomadas por la “cabeza” de la misma. En el caso de las decisiones intermedias o bien están compuestas por una cadena de acciones o forman parte de un engranaje más complejo conocido como “decisiones gerenciales”.

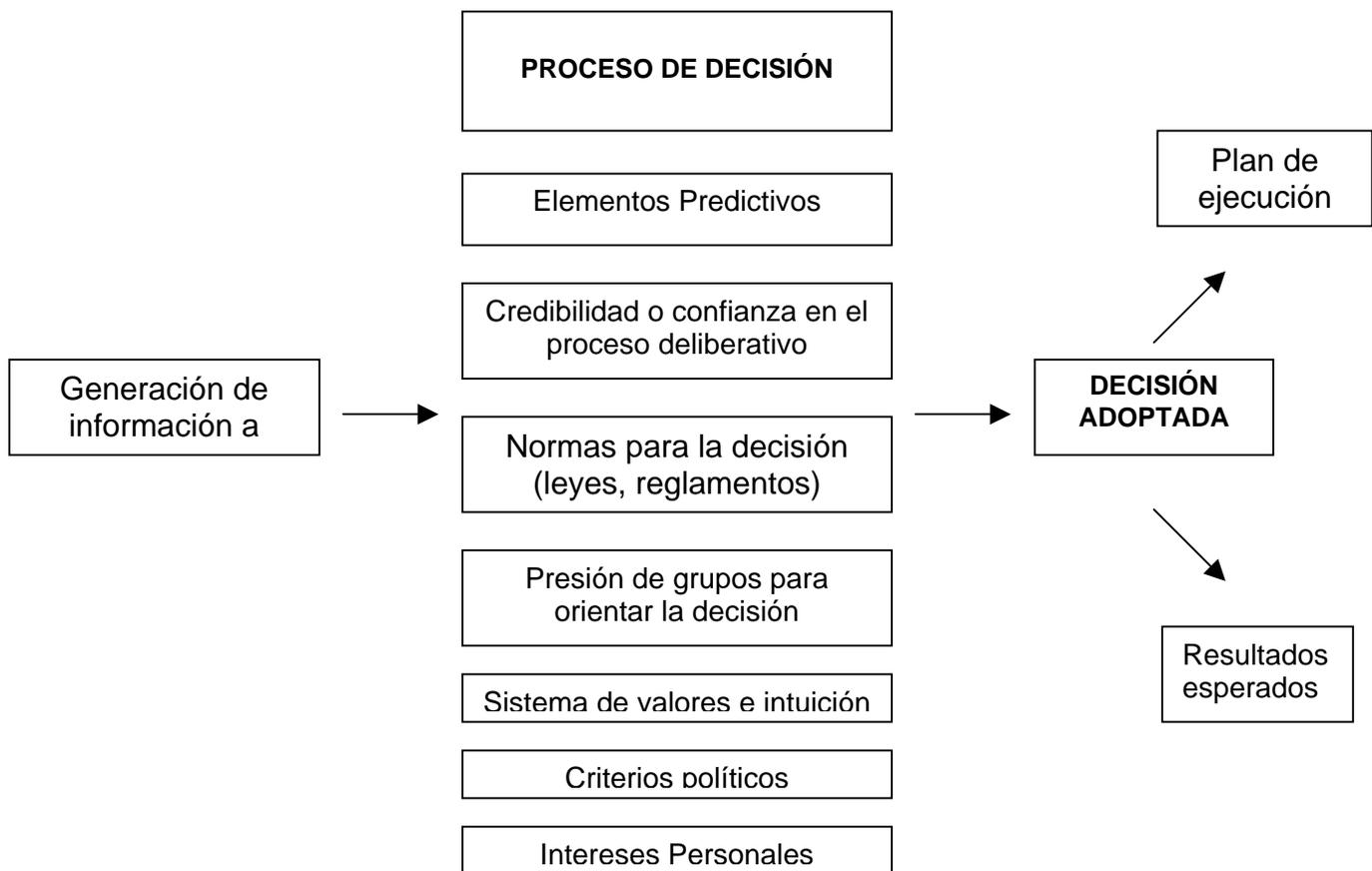
La puesta en operación de la decisión adoptada requiere un “plan de ejecución” que permita la obtención de resultados. Política pública privilegia el modelo incremental para la implementación del plan de ejecución. Este modelo, también conocido como “el método de las comparaciones limitadas sucesivas” y como la “ciencia de salir del paso” fue planteado bajo esta última denominación por el Senador Charles Lindblom en 1959 en un artículo titulado: “The Science of Muddling Through” en los Estados Unidos de Norteamérica. Antes de describir las bases del modelo, es conveniente acotar que la descripción hasta este momento desarrollada de la acción gubernamental para entrar al proceso de toma de decisión, se refiere a un funcionamiento formal.

Sin embargo, en toda estructura decisional existe un conjunto de intereses que obstaculiza y dificulta dicho proceso. El Doctor Leonardo Curzio lo ha ilustrado de

³⁰ SIMON, Hebert, El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos decisorios en la organización administrativa, Buenos Aires, Editorial Aguilar, 1988. p. 16.

manera esquemática a través de un diagrama denominado: “Anatomía de la decisión gubernamental”.

Anatomía de la decisión gubernamental.



Bases del Modelo. El modelo incremental parte de la consideración de que el modelo racional es poco útil para la formulación de políticas públicas. Lindblom establece una diferencia entre el “incrementalismo simple” y el “incrementalismo desarticulado”. El primero “se limita a la consideración de políticas alternativas que difieren sólo incrementalmente de lo establecido”³¹. Para varios autores, el análisis incremental desarticulado es una variante de análisis estratégico, es decir “el que

³¹ Charles Lindblom, Todavía tratando de salir del paso, en Luis Aguilar Villanueva, op. cit., p. 229.

*se limita al conjunto de estrategias calculadas y elegidas para simplificar problemas de políticas*³².

Con base en lo anterior, podemos establecer que la estrategia propuesta por este modelo se refiere a una elección que privilegia la información y los métodos para lograr la simplificación de los problemas contenidos en la agenda. Amitai Etzioni resume de la siguiente manera: *“los modelos racionalistas suelen otorgar a los responsables de la toma de decisiones un alto grado de control de la situación. El enfoque incrementalista plantea un modelo opuesto que parte del supuesto de que se tiene poco control del entorno*”³³.

Así, de acuerdo con Lindblom, el administrador público deberá centrar su atención en un campo “limitado” de problemas cuyas soluciones sean administrativamente posibles y socialmente aceptables, dejando de lado todo lo que esté fuera de su control. Dicho con otras palabras, el modelo ubica la decisión pública en “valores marginales” y no en los “valores centrales”.

Para Leonardo Curzio *“una vez delimitado su campo de acción, el funcionario se ocupará no de elegir la mejor de las políticas posibles, puesto que no es factible llevarla a cabo, sino aquella que ofrezca un incremento de valor marginal respecto de las políticas anteriores o a las políticas alternativas. Por ello procede a realizar comparaciones específicas de las ventajas que ofrece una u otra política. Es evidente que situado en esta perspectiva, el administrador no está obligado a estudiar o considerar los grandes valores u objetivos, sino a ocuparse de tomar decisiones gerenciales que hagan funcionar o permitan conducir mejor la política elegida. Esta fragmentación, que desde una perspectiva abstracta es negativa, es una constante en los estados modernos*”³⁴.

Otra de las bases del modelo incremental es lo que Lindblom denominó como el “ajuste mutuo”. A través de esta categoría, el autor ilustra lo que puede

³² *Ibíd.* p. 230.

³³ Amitai Etzioni, “La exploración combinada de un tercer enfoque de la toma de decisiones”, en Luis Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*, op. cit. p. 245.

³⁴ MIKLOS, Tomas, *Las decisiones políticas. De la planeación a la acción*, México, Siglo XXI – Instituto Federal Electoral. 2000. p. 214.

considerarse como una constante en los sistemas políticos modernos. *“Las democracias cambian sus políticas casi siempre a través de ajustes incrementales. No se mueven en grandes saltos”*. Esta visión permitió el desarrollo en las dos últimas décadas en varios países de occidente, de una teoría que tiene gran relevancia en diferentes centros de enseñanza e investigación: la teoría del centro político. Leonardo Curzio la ilustra de la siguiente manera:

“Todos los actores que aceptan las reglas del sistema tienden a alejarse de los extremos radicales para conseguir el apoyo de las mayorías. En las democracias estables los ciudadanos son poco proclives a cambios bruscos que puedan romper los equilibrios sociales, políticos y económicos. Por lo tanto, los partidos y las organizaciones sociales tienden a incrementar sus valores marginales aunque renuncien a sus objetivos últimos”.

*“Los partidos socialistas europeos, por ejemplo, han moderado sus objetivos finales (como conseguir la igualdad) para acceder y, en su caso, permanecer en el gobierno”*³⁵. Lo anterior permite afirmar que la visión que estructura los planteamientos del modelo incremental es conservadora. Reconoce la existencia de un “statu quo” que dificultará la acción de gobierno. Para sus críticos, esta visión es “timorata” e incluso irresponsable.

Si se acepta que el estado de “escasez” es el principal contexto, en que se toman muchas de las decisiones de gobierno además de la existencia de una importante brecha en las “capacidades administrativas” en sus diferentes niveles, entonces la metodología propuesta por este modelo puede ser realista. Sin embargo, se debe acotar que el modelo incremental, como cualquier modelo tiene limitaciones. No es prescriptivo. No es un “recetario generalizador” que busque decirnos “qué hacer” exactamente.

1.7.3 Implementación de Políticas.

No debe olvidarse que, en gran medida, la calidad del desempeño gubernamental está determinada por el grado de cumplimiento de las expectativas del ciudadano.

Por ello, se busca determinar con el mayor grado de certeza posible quien es el beneficiario “real” una vez alcanzada una decisión.

Richard F. Elmore es muy claro al respecto al señalar que *“las instituciones públicas son arenas de conflicto en las que los individuos y otras unidades subordinadas con intereses específicos compiten para obtener ventajas relativas derivadas del ejercicio del poder y de la distribución de recursos escasos”*³⁶. Política pública valora la importancia de alcanzar “acuerdos” dentro de su proceso de toma de decisiones sin importar su duración y los actores involucrados.

Para el Doctor Luis Aguilar Villanueva, la implementación consiste *“en una complicada serie de decisiones negociadas que reflejan las preferencias y los recursos de los participantes. La implementación se caracteriza por el conflicto permanente en torno a los propósitos y los resultados, así como por la prosecución de ventajas relativas a través del empleo de la negociación. La diversidad de propósitos puede conducir a algunos de los participantes a calificar a los programas a implementarse como resultado de la negociación como fracasos y a otros a caracterizarlos como éxitos, basándose exclusivamente en su posición dentro del proceso de negociación”*³⁷.

La complejidad desencadenada al pretender implementar una política a través de un programa es manifiesta. Los problemas públicos que se pretende atacar tienen entre sus características la presentación en “paquete”. Adicionalmente, la información con que cuentan los funcionarios públicos involucrados es, por naturaleza, limitada e incompleta.

En este proceso, las “preferencias” del ciudadano son cambiantes e inestables. En buena medida, son el resultado de una construcción cimentada por el grado de cumplimiento de las instituciones públicas. Varios autores coinciden en señalar

³⁵ *Ibíd.* p. 215.

³⁶ Richard F. Elmore, “Modelos Organizacionales”, en Luis Aguilar Villanueva, *La hechura de las políticas*, op. cit. p. 233.

³⁷ Los anteriores comentarios fueron vertidos por el Doctor Luis Aguilar Villanueva en el marco del diplomado en “Política Pública” celebrado en el Instituto Nacional de Administración Pública A.C. del 26 de junio al 20 de diciembre de 2001. Por su importancia, se reproducen de manera textual. Cualquier error o deformación involuntaria es responsabilidad única y exclusiva de quien realiza la presente investigación.

que “cuando un problema trasciende a lo público, es porque no pudo resolverse en otra esfera de la sociedad”. Llegado este punto, es importante establecer cuáles son los “instrumentos” institucionales que permiten la acción de gobierno. A saber:

- a) **Política Económica.** La más “visible”. No necesariamente la más importante. Practicas de ingreso y de gasto.
- b) **Política Monetaria.** Tasas de interés y de cambio.
- c) **Estructura Jurídica.** Leyes y reglamentos.
- d) **Participación Directa.** Entendida como la producción de bienes y servicios.

Varios autores resaltan que gobernar por política pública no garantiza la “inefabilidad” del gobierno y por ende, de su administración pública. Sin embargo sí garantiza mayor responsabilidad social, al comprometerse con procesos de transparencia. Lo anterior es importante, ya que la mayoría de nuestras instituciones públicas no fueron diseñadas para prestar servicios con eficacia, con eficiencia, con puntualidad, con calidad. La creación de muchas de ellas regularmente respondió a urgencias políticas (lo cual no está mal), pero rara vez fue acompañada de reflexiones sobre los criterios organizacionales y administrativos mínimos a considerar (lo cual sí está mal)

Esta última reflexión nos sitúa nuevamente en el inicio. Si, como hemos establecido, las preferencias del ciudadano son, en buena medida, el resultado de una construcción cimentada por el grado de cumplimiento de las instituciones públicas y este grado de cumplimiento se encuentra “menguado” por las características ya mencionadas, es necesario recuperar las ideas esenciales de la prestación de servicios públicos, y brindar un marco útil para convertir a nuestras instituciones públicas en prestadoras de servicios de calidad para los ciudadanos.

El Doctor Ricardo Uvalle lo sintetiza de la siguiente forma: “*La institucionalidad es la capacidad de respuesta de un gobierno. Es el conjunto de capacidades a través de las cuales un problema empieza a ser atendido y empieza a entrar al terreno de las reglas escritas. En la vida social y pública, estabilidad no significa*

institucionalidad. El gobierno debe subordinar grupos cercanos o distantes a la decisión a implementarse a través de la institucionalidad. En este proceso, cuando se empieza a definir un problema, paralelamente se debe plantear la solución desde el gobierno como rama ejecutiva. Un gobierno no necesita disertación académica para solucionar un problema, necesita consejo profesional”³⁸.

En síntesis, el proceso de implementación es muy complejo. El gobierno (cuerpo político) debe delegar a la administración la ejecución de sus programas. Los costos de agencia de la burocracia se deben al tiempo y a los recursos para inducir (o controlar) a los administradores a instrumentar fielmente el programa decidido.

En otros términos, la aplicación de una política pública por parte de la burocracia genera costos asociados a la elección de los ejecutores apropiados y la supervisión de su trabajo. Costos por recurrir a mecanismos correctivos (costos de transacción) y sobre todo, provoca altos costos por las diferencias entre los objetivos de la política y lo que se ejecuto en realidad (costos de agencia)

Juan Pablo Amparan Guerrero, del Centro de Investigación y Docencia Económica, lo sintetiza de la siguiente manera; *“Los costos de agencia son aquellos que se pagan por su autonomía en el curso de acción, mientras que los costos de transacción son aquellos en los que se incurre para controlar esa agencia”*. Para varios autores, una herramienta importante para reducir los costos de agencia y de transacción es el servicio civil de carrera.

1.7.4 Evaluación. La trascendencia de los indicadores.

La prestación de servicios públicos con calidad, exige procesos periódicos de evaluación, tanto para conocer la opinión que de ellos tiene el ciudadano, como para saber el grado de cumplimiento de las metas y objetivos trazados por la institución a mediano y largo plazo. Así, se utiliza de manera “interna” como

³⁸ Los anteriores comentarios fueron vertidos por el Doctor Ricardo Uvalle Berrones en el marco del diplomado en “Política Pública” celebrado en el Instituto Nacional de Administración Pública A.C. del 26 de junio al 20 de diciembre de 2001. Por su importancia, se reproducen de manera textual. Cualquier error o deformación involuntaria es responsabilidad única y exclusiva de quien realiza la presente investigación.

contabilidad y control, para cambiar la dirección, o modificar el desempeño; como de modo “externo” para someter los procesos de la administración pública al escrutinio de quien debe tener la última palabra en materia de evaluación: el ciudadano.

Lo anterior permite establecer que la evaluación, para ser efectiva tiene que estar inserta en todos los pasos de la política a implementarse en un esquema general y de rendición de cuentas. Para diversos autores, *“uno de los principales retos de la evaluación es lograr que todos los elementos de una institución conozcan cuál es su función dentro de la misma”*. En política pública, a diferencia de la política gubernamental, la evaluación es por desempeño, hacia “afuera” de la institución. Además, se conoce por medio de “indicadores” cómo está funcionando un gobierno.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) a través del documento titulado “Public Management Service” publicado el seis de marzo del 2001 define a la evaluación como *“una práctica que cuenta con distintas metodologías, todas ellas complementarias como son: el diagnóstico, el seguimiento, medición de resultados, de gestión, medición participativa y de impacto”*.

Asimismo, dependiendo del sujeto que realice la evaluación, se divide en: interna (auto evaluación) o externa (investigación y análisis hecha por terceros) Las principales características de cada una de ellas pueden englobarse como sigue:

- **Evaluación Diagnóstica.** *Da un diagnóstico del estado inicial en que se encuentran las personas que serán beneficiadas por los programas y proporciona los criterios de decisión para poner en marcha el programa.*
- **Evaluación de Seguimiento.** *Mide permanentemente los avances en la aplicación de la inversión y las metas alcanzadas, sirve también para detectar posibles desviaciones para su corrección.*

- **Evaluación de Resultados.** Se orienta a conocer el grado de eficiencia con que se cumplen las metas propuestas.
- **Evaluación de Gestión.** Valora la organización y los recursos (materiales, financieros y de capital humano) con que cuentan los programas y verifica que las acciones se ejecuten conforme a la Normatividad.
- **Evaluación Participativa.** Permite conocer la percepción de los beneficiarios sobre sus condiciones de vida a partir de recibir los apoyos del programa.
- **Evaluación de Impacto.** Trata de conocer los efectos netos en la población objetivo, localidad o región, como consecuencia de la ejecución del programa.³⁹

Lo anterior permite establecer que una propuesta de evaluación debe precisar con claridad lo siguiente:

1. Objetivo de la evaluación. Donde se precise con claridad lo que se quiere evaluar del o de los programas, así como el entorno a considerar.
2. La definición de objetivos generales y objetivos particulares.
3. Se requiere establecer, dependiendo de la metodología adoptada, compromisos claros en un guión de trabajo (marco de referencia, objetivos de la evaluación, metodología, programa de trabajo, cronograma de actividades y productos a entregar)

El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995 – 2000 define a los indicadores como “*Los parámetros que integran un sistema de medición utilizados para evaluar el nivel de cumplimiento de los objetivos que se definen para alcanzar un propósito*”.

³⁹ Transparency, accountability and integrity, Public Management Service, OECD, marzo 2001.1

Los indicadores facilitan apreciar distintos aspectos de los resultados obtenidos:

- **Impacto.** Evalúa el alcance en el cumplimiento de los objetivos.
- **Cobertura.** Evalúa el volumen de atención a la población objetivo.
- **Eficiencia.** Evalúa el aprovechamiento de los recursos.
- **Calidad.** Evalúa la pertinencia en que recibe el usuario el producto o servicio y la satisfacción del usuario respecto a su expectativa.
- **Alineación de recursos.** Evalúa la congruencia de los recursos suministrados con respecto a los recursos aprobados, así como la equidad en su distribución. Esta dirigido a las áreas que asignan los recursos presupuestales, principalmente para la SHCP y DGPOP u homólogos⁴⁰.

Este mismo documento, señala las características principales que deben de cubrir.

1. **Representativo.** Permite medir la esencia del elemento crítico a través de la relación de variables que conforman el indicador.
2. **Confiable.** Garantiza que la información sea objetiva. Debe arrojar la misma conclusión sin importar quién, cuándo o bajo qué condiciones se evalúa.
3. **Reproducible.** Permite aplicar la misma fórmula a contextos diferentes en donde se busca lograr el mismo fin y posibilita la realización de análisis comparativos entre éstos.
4. **Discriminante.** Permite detectar variaciones a lo largo del tiempo y la influencia de eventos y estrategias.
5. **Direccional.** Permite sin margen de ambigüedad, saber si el incremento o decremento del indicador nos acerca o aleja a la consecución del objetivo⁴¹.

⁴⁰ Sistema de medición a través de indicadores. Programa de modernización de la Administración Pública 1995 – 2000. México, SECODAM, enero, 2000.

⁴¹ *Ibídem*.

Complementariamente, diversos autores señalan la necesaria conjunción entre establecimiento de metas y construcción y monitoreo de indicadores, dentro del ciclo de evaluación. A través de las metas se determina la magnitud y temporalidad de los compromisos adquiridos por las dependencias y entidades con relación a los objetivos planteados. El PROMAP 1995 – 2000 estableció la siguiente metodología:

- *Se debe hacer un análisis del contexto y situación real de la institución para la determinación de las metas, las cuales deben ser retadoras y alcanzables.*
- Se deben considerar diferentes escenarios (optimista, neutral y pesimista) y en función de ellos fijar las metas; es necesario determinar los factores internos y externos que tendrán mayor incidencia en el logro de las mismas.
- Se debe establecer una meta por cada indicador, para determinarla, se puede hacer uso de referencias equiparables o de series históricas⁴².

Podemos concluir que la evaluación (ex-ante o ex-post) establece un sistema de medición (mecanismo sistemático y permanente de monitoreo), el cual, a través de un sistema de metas e indicadores, mostrará de manera clara y desagregada, los avances y resultados de la operación de las instituciones públicas, siendo los indicadores una herramienta estandarizada, cualitativa y cuantitativa, que permitirá “alimentar” a dicho sistema.

⁴² op.cit.

BIBLIOGRAFÍA

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis, La hechura de las políticas, 4a. Edición, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- Aristóteles, Ética Nicomaquea Política, México, Editorial Porrúa, 1998.
- BOBBIO, Norberto, Estado, gobierno y sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- CARPIZO, Jorge, El presidencialismo mexicano, México, Siglo Veintiuno Editores, 1998.
- CARRILO LANDEROS, Ramiro, Fundamentos Éticos y Epistemológicos en la Ciencia Política y la Administración Pública, Proyecto de Tesis Doctoral, México, 2003, s/p.
- VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 al 11 de octubre, 2002.
- Diccionario de Política, Madrid, España, Siglo XXI Editores, 1983.
- HARVEY C. Mansfield, Jr. Maquiavelo y los principios de la política moderna, un estudio de los discursos de Tito Livio, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.
- JOSÉ SIEYES, Emmanuel, Programa para una revolución, estudio preliminar de Raúl Cardiel Reyes, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1989.

- LOCKE, John, Ensayo Sobre el gobierno civil, México, Ediciones Gernika, 1996.
- MARIASD, Julio y ARAUJO María. Aristóteles, Política, Madrid, España, Instituto de Estudios Políticos, 1951.
- MAQUIAVELO, Nicolás, El Príncipe, México, Editorial Porrúa, 1997.
- MIKLOS, Tomas, Las decisiones políticas. De la planeación a la acción, México, Siglo XXI – Instituto Federal Electoral. 2000.
- PERRY, Anderson. Transiciones de la antigüedad al Feudalismo, México-España-Argentina-Colombia, Siglo Veintiuno Editores, 1982.
- Programa de modernización de la Administración Pública 1995 2000. México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- STRAUSS, Leo y CROPSEY, Jhoseph, Historia de la filosofía política, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Transparency, accountability and integrity, Public Management Service, OECD, marzo 2001.
- WEBER, Max, Economía y Sociedad, esbozo de sociología comprensiva, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

HEMEROGRAFÍA.

- PANTOJA MORAN, David, Notas para una revisión comparada del sistema presidencial y del sistema parlamentario y alguna breve consideración en el caso mexicano, (En) Estudios Políticos, México, UNAM, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, cuarta época, Numero 18, Mayo – Agosto, 1988.

ANEXOS.

2.1 EVOLUCION HISTÓRICA. LA VIDA INDEPENDIENTE.

A lo largo de 179 años de vida independiente, la administración pública encargada de auxiliar al titular del poder ejecutivo federal en nuestro país a experimentado cambios, no sólo cuantitativos sino también cualitativos. En gran medida, éstos cambios han sido el reflejo de la evolución que el concepto de gobierno ha desarrollado a escala global durante el período referido.

En 1821 se crearon cuatro dependencias especializadas; “Secretarías de Estado y del Despacho de los asuntos Públicos” cuyos titulares apoyarían el ejercicio de gobierno encomendado al presidente de la república: Secretaría de Relaciones Exteriores e Interiores, Secretaría de Justicia y Negocios Eclesiásticos, Secretaría de Guerra y Marina y Secretaría de Hacienda. Posteriormente y por un breve período, éstas Secretarías se convierten en Ministerios.

Para 1891, nace la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. En la actualidad, el número de Secretarías dependientes del titular del poder ejecutivo federal se ha elevado a diecinueve. Sin embargo, varios autores han establecido las funciones consideradas básicas de toda administración pública, sin importar el tamaño de su estructura a saber: relaciones interiores, relaciones exteriores defensa y guerra y hacienda pública. Levi Strauss, al igual que muchos estudiosos de la teoría del Estado, refuerza lo anterior al sostener que *“toda organización gubernamental o estructura de gobierno requiere cumplir, cuando menos, las siguientes funciones básicas:*

- *Ejercer la forma de gobierno soberanamente adoptada al interior de su territorio,*
- *Establecer relaciones con otros Estados del planeta para buscar la coexistencia pacífica y soberana del Estado propio frente a los demás.*
- *Contar con la capacidad de imponer las decisiones políticas soberanas, por la fuerza si llega a ser necesario, tanto al interior del territorio como frente a quienes las quisieran desconocer desde el exterior.*

- *Allegarse de los recursos financieros para cumplir adecuadamente las tres funciones anteriores”.*

El Dr. Alejandro Carrillo Castro, utilizando el método macro administrativo, ha realizado, a través de su trabajo académico, un excelente análisis por etapas que nos permite explicar las características más relevantes de la administración pública federal hasta antes de iniciarse la revolución de 1910. Cabe señalar que este acontecimiento histórico da cuerpo al Constituyente de 1917, el cual, por la magnitud de los cambios administrativos desencadenados a partir de la creación de un nuevo marco jurídico, será analizado, utilizando la técnica antes referida, en un sub. capítulo posterior.

“En el siglo antepasado se pueden distinguir tres etapas o periodos a utilizar en el análisis de la evolución histórica de la administración pública centralizada. La primera, de la consumación de la independencia en 1821 hasta el inicio de la Reforma de 1853. Un segundo período abarcaría el del conflicto entre liberales y conservadores, la lucha contra el imperio de Maximiliano y el restablecimiento de la República bajo la Presidencia de Benito Juárez. Y un tercer período abarcaría las continuadas presidencias formalmente republicanas de Porfirio Díaz, que los estudiosos denominaron la Dictadura o el Porfiriato.”

“Durante el primer período de 1821 a 1854, la estructura administrativa del gobierno mexicano, ya sea bajo su forma de Imperio, República Federal o República Centralista contó con sólo cuatro, a veces tres y excepcionalmente cinco dependencias directas del Ejecutivo. Las modificaciones o reformas a la estructura administrativa del gobierno durante este primer periodo, consistieron básicamente en la División de las funciones de Relaciones Exteriores e Interiores en dos dependencias distintas. En 1841 se estableció una cuarta dependencia encargada de la Instrucción Pública y la Industria. Un año después, en 1853 éstas funciones se agruparon de nuevo en una Secretaría, la de Relaciones Interiores, Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria, manteniéndose de nuevo la estructura de cuatro dependencias directas del Ejecutivo. En 1853 se creó una quinta dependencia central, el Ministerio de Fomento, Colonización e Industria y Comercio”.

“Un segundo período podría considerarse a partir del triunfo de la Revolución de Ayutla, cuando se estableció la forma federal de gobierno de la República y el presidente Juan Álvarez intentó poner orden en la esfera gubernamental, acudiendo a distinguidos liberales para que lo auxiliaran en ésta tarea. Juárez y la generación de la Reforma se propusieron llevar a la práctica el nuevo contenido político de la Constitución Liberal de 1857. Se acordó la separación de la Iglesia y el Estado y se creó el Registro Civil”.

“Un tercer período se iniciaría a la muerte de Juárez y abarcaría los gobiernos de Lerdo de Tejada, el primero de Porfirio Díaz, el de Manuel González y las sucesivas reelecciones de Díaz hasta el inicio de la Revolución Social de 1910. En este período se registraron solo tres cambios a la estructura administrativa del ejecutivo federal”

“En 1891 se creó un nuevo Ministerio, el de Comunicaciones y Obras Públicas, para apoyar el desarrollo portuario y ferrocarrilero que promovió Porfirio Díaz, con la idea de fomentar las inversiones extranjeras y la exportación de los recursos naturales del país. En ese mismo año (1891) se separaron nuevamente las funciones de Fomento de las de Justicia e Instrucción Pública, restableciéndose el Ministerio de Finanzas como entidad autónoma. En 1905 las funciones de Justicia se separaron de las de Instrucción Pública dando nacimiento a la octava dependencia del Ejecutivo, la Secretaría de Justicia, y se agregaron a la de Instrucción Pública, las de fomento de las Bellas Artes. Éstas ocho dependencias constituyeron la estructura administrativa del gobierno de Porfirio Díaz hasta su renuncia a la presidencia en 1911”.¹

Se puede establecer, con base en lo anterior, que la estructura administrativa del país durante los primeros 89 años de vida independiente no sufrió cambios significativos, manteniéndose, salvo breves períodos, el cuerpo inicial de cuatro o seis Secretarías de Estado. Cabe señalar que ésta estructura administrativa coincidía plenamente, por su naturaleza, con las cuatro funciones básicas (válidas hasta nuestros días) de toda administración pública.

Sin embargo, es importante resaltar dos variables que a la postre, resultaron decisivas para establecer un cuerpo administrativo débil y a lo sumo, reactivo, sin horizonte a largo plazo. La primera se refiere al cuerpo político al más alto nivel

¹ CARRILLO CASTRO, Alejandro, Conferencia Magistral, Génesis y Evolución de la Administración Pública en México, México, INAP de Michoacán, A.C., 2001.

que la encabezó en ésta temporalidad. En los primeros veintinueve años de vida independiente existieron veinticinco presidentes de la república, con el subsecuente caos administrativo.

Adicionalmente, en éste mismo período, el país generó tres textos constitucionales. La Constitución de 1824, la de 1836 y la de 1857. Éste no es un dato menor. Como se sabe, la primera regulación jurídica de la administración pública es la Constitución, vértice del marco jurídico, el cual se entiende como el conjunto de disposiciones que regulan su actuación. De acuerdo a Carl Schmit, *“una vez creada y elaborada una Constitución, quienes le dieron forma y cuerpo (poder constituyente) desaparece del escenario jurídico para dar paso a los órganos que él mismo ha creado. El poder constituyente no gobierna, expide la Ley por la cual gobernarán los poderes constituidos que él mismo ha creado”*.²

Bajo esta perspectiva, es posible imaginar la cantidad de cambios que los textos constitucionales generaron en las leyes reglamentarias que, necesariamente, impactaron y retrazaron por mucho tiempo, el fortalecimiento del aparato administrativo. Lo anterior quedó de manifiesto de manera clara y contundente en 1861, cuando se instrumentó lo que para muchos autores, puede ser considerada como la primer gran reforma administrativa del México independiente.

El presidente Benito Juárez, en un manifiesto a su gabinete lo puntualizó de manera clara: *“El instinto de la nación... ha comprendido que las revoluciones serán estériles y los elementos conquistados en el terreno político y social no darán fruto mientras no se corone la obra con la revolución administrativa. Con la reforma administrativa que viene a coronar la reforma política y social”*

² CARL, Schmit, Teoría de la Constitución, España, Alianza Editorial, 1992. p. 37.

2.2 LA CONSTITUCIÓN DE 1917: CAMBIO INSTITUCIONAL. LOS NUEVOS PARADIGMAS.

El Constituyente de 1917 estableció, de inicio, cambios profundos en la estructura administrativa auxiliar del titular del poder ejecutivo federal. El más notable fue la creación de una nueva figura administrativa. Al lado de las siete Secretarías de Estado existentes hasta ese momento, se conformaron cinco Departamentos Administrativos. Los Departamentos Administrativos se idearon como órganos “eminente técnico” diferentes a la naturaleza político administrativa de las Secretarías de Estado.

Lo anterior da cuenta de la necesidad manifiesta desde esa época, de contar con un cuerpo de servidores públicos altamente especializado en tareas específicas. Se pretendía que sus titulares no tuvieran responsabilidad política directa ante el Congreso, sólo ante el Gabinete. Sin embargo, en poco tiempo, se desnaturalizaron y perdieron funcionalidad, ya que los técnicos se volvieron políticos en dos segundos. En la actualidad, los Departamentos Administrativos están extintos. Sin embargo, al tener un sustento constitucional, pueden volver a surgir si el titular del poder ejecutivo en turno así lo determina.

A pesar de este fracaso, los avances fueron notables en muchos campos. El artículo noventa de la Constitución agrupó a la administración pública en centralizada y paraestatal. Complementariamente, en 1976 se creó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual en su título primero, capítulos del uno al ocho establece las bases de la administración pública federal. El título segundo da sustento a la Ley Orgánica de la Administración Pública Centralizada (diecisiete Secretarías de Estado, Procuraduría General de la República y Conserjería Jurídica de la Presidencia de la República) El título tercero reglamenta a la administración pública paraestatal. Adicionalmente, se crearon leyes reglamentarias que dieron transparencia y certidumbre a las actuaciones de la administración pública federal además de la ya mencionada. En orden jerárquico:

- Ley Federal para Entidades Paraestatales.
- Ley de Presupuesto y Gasto Publico Federal.
- Ley General de Deuda Pública.
- Ley General de Bienes Nacionales.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Ley de Obras Públicas.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (general a toda persona que preste sus servicios en el servicio público)

Para el Dr Alejandro Carrillo Castro es posible definir seis períodos en los que se produjeron cambios significativos a la estructura administrativa del ejecutivo federal en el México posrevolucionario, en tanto que en las otras gestiones presidenciales, la organización administrativa del gobierno permaneció inalterada en lo básico. *“Los periodos en que se produjeron cambios sustanciales en la estructura y funciones de la Administración Pública de México son: la primera administración sexenal a cargo de Lázaro Cárdenas (1934 – 1940) el inicio del primer gobierno posrevolucionario encabezado por un civil, Miguel Alemán, en 1946. La nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en 1958, al inicio de la gestión de Adolfo López Mateos, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal propuesta por José López Portillo en 1976; y los diversos cambios realizados por el presidente Ernesto Zedillo durante el mandato 1994 – 2000”*.³

2.3 LAS REFORMAS SEXENALES. EN BUSCA DE LA RACIONALIDAD ADMINISTRATIVA.

Durante los últimos veinticinco años, diferentes actores políticos, desde la oposición y al acceder al gobierno mediante el voto popular, han señalado la urgencia de realizar una profunda reforma administrativa en nuestro país, llegando

³CARRILLO CASTRO, Alejandro, op. cit.

incluso a plantear la insuficiencia de éste planteamiento inicial (dada la magnitud de los cambios necesarios) para transformarlo en una “reforma del Estado”.

Por lo anterior, resulta de la mayor importancia establecer con toda contundencia el origen etimológico de la palabra reforma ya que, como en muchos otros casos, al utilizar tanto la categoría para describir cosas diferentes, se ha llegado a su desnaturalización. La palabra reforma esta compuesta de dos raíces latinas.

- Re: Reposicionar, insistencia en algo, volver a algo.
- Forma: Configuración, situación, la condición actual que presenta algo.
- REFORMA: Nueva situación, nueva condición sobre algo ya existente. Buscar una connotación diferente. Volver a formar.

Con base en lo anterior, podemos definir a los impulsores de una reforma como “reformadores”. Individuos que se encuentran inconformes con un estado de cosas prevaleciente, y que buscan dar una nueva formación de cualquier área; económica, política, social, cultural, etc. Si se acepta lo anterior, es posible establecer al proceso de reforma administrativa como el logro, por parte de quienes la impulsan, de una nueva configuración administrativa, a través de su transformación.

El Maestro Ramiro Carrillo Landeros lo puntualiza al definirla como “*el proceso de transformación, racionalización en las estructuras, sistemas y procedimientos de las dependencias y entidades que forman parte de la Administración Pública mediante una decisión política al más alto nivel*”. Éste último planteamiento ¿se ha logrado en nuestro país? O quienes lo impulsan de manera contemporánea ¿se enfrentan a algo muchas veces intentado y jamás logrado?

La evidencia documental analizada en la presente investigación, muestra de manera contundente que en espacios de tiempo perfectamente delimitados, el proceso de reforma administrativa impulsado por diferentes actores, ha sido un éxito. Utilizando la técnica de análisis macro administrativo, sobresalen por su importancia los siguientes períodos:

1934. El Plan Sexenal surge como un instrumento racionalizador del sistema político mexicano. Se crean, por primera vez, organizaciones descentralizadas: Nacional Financiera cuyo objetivo es fortalecer pequeñas y medianas empresas, Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, así como varios Fideicomisos con participación estatal mayoritaria.

1943. Se crea el Instituto Mexicano del Seguro Social y una Comisión Intersecretarial para adecuar la gestión. Se aprueba un órgano especializado para llevar a cabo el proceso de descentralización administrativa; la Comisión de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa. Se crea la Ley Central de las Organizaciones Descentralizadas y los Sectores Paraestatales así como la Secretaría de la Presidencia.

1965. Dentro de la Secretaría de la Presidencia se crea un órgano para promover la Reforma Administrativa; la Comisión de la Administración Pública (CAP) En esta Comisión trabajan el Lic. José López Portillo y el Prof. Miguel Duhalt Krauss. El diagnóstico general que realiza esta Comisión por lo que respecta a la Administración Pública Federal es contundente: ineficiencia generalizada, no existe un soporte informático ni estadístico de sus actuaciones. Sin embargo, sus conclusiones no fueron vinculatorias.

1970. Mediante Decreto Presidencial, el Lic. Gustavo Díaz Ordaz crea el primer manual de organización de la Administración Pública, cuyo objetivo es lograr la racionalización de la Administración Pública. Este manual es, en gran medida, una respuesta a las presiones de la ONU y la OEA, ya que los préstamos que estos organismos multilaterales gestionaban a favor del país a través de la Banca Internacional no se utilizaban para lo que eran solicitados. Comienza la tendencia de efectuar cambios no por que estén soportados en un trabajo previo que los haga viables, sino por presiones del exterior.

1971. La administración del Lic. Luis Echeverría Álvarez crea el Manual de Organización de la Administración Pública Federal sin embargo, no se exige crear uno similar a los otros dos niveles de gobierno. Por acuerdo presidencial, se crean las Comisiones Internas de Administración y después de Administración y Programación de manera obligatoria en todas las dependencias de la Administración Pública Federal. Dentro de la Secretaría de la Presidencia se generan las bases para la Reforma Administrativa de 1970 – 1976. Nacen las Unidades de Organización y Métodos y las Unidades de Presupuesto. Por primera vez en la historia contemporánea en el país, el presupuesto de la Administración Pública Federal se maneja por programación.⁴

Con base en lo anterior, es posible establecer lo que diversos teóricos denominan una “ruta de evolución” que permita clasificar las tendencias administrativas que el país ha seguido durante las últimas cinco décadas.

- Década de los Cincuenta: Planeación a mediano plazo (menos de diez años)
- Década de los Sesenta: Proceso de reforma administrativa.
- Década de los Setenta: Creación de Unidades de Organización y Métodos para incrementar la racionalidad administrativa.
- Década de los Ochenta: Control y simplificación administrativa como respuesta a la crisis de legitimidad del cuerpo político dirigente.
- Década de los Noventa: Proceso de “reforma del Estado”.

En síntesis, la reforma administrativa, como instrumento impulsado por actores políticos al más alto nivel, que busca establecer, de manera permanente, la racionalidad administrativa en beneficio de la sociedad no es un tema nuevo.

⁴ La anterior cronología fue desarrollada por el Maestro Ramiro Carrillo Landeros para la clase “Teoría de la Administración Pública II” de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional

Si bien este objetivo básico y fundamental no ha podido ser establecido a plenitud entre los servidores públicos a quienes se ha dirigido, menos aún, logrado su institucionalización informal, es decir, su incorporación a los hábitos y modelos valorativos dominantes; es importante resaltar el esfuerzo desarrollado en los períodos antes descrito.

Adicionalmente, la reforma administrativa ha encontrado múltiples resistencias internas. Esto hay que señalarlo. Quizá la más fuerte, además de lo que significa atacar privilegios de individuos que buscan en todo momento maximizar sus beneficios, ha sido la falta de un cuerpo de servidores públicos profesional soportado por un servicio civil de carrera. Éste último planteamiento es muy importante para la presente investigación, ya que pone el acento en una carencia que subsiste hasta nuestros días, la cual en el pasado limitó y obstaculizó una decisión política tomada al más alto nivel para lograr un resultado.

¿En la actualidad, sin la existencia de una administración pública federal, sustentada en el modelo burocrática Weberiano; es posible desarrollar procesos de política pública?.

2.4 LAS CRISIS ECONÓMICAS DE FIN DE SEXENIO: LOS COSTOS ADMINISTRATIVOS.

Durante los últimos treinta años, México ha padecido constantes crisis sexenales que retrasaron su desarrollo económico por lo menos dos generaciones. Éste no es un dato menor. La población económicamente activa es la más sacrificada al ver frustradas sus expectativas de desarrollo. En las últimas dos décadas, éstas crisis económicas cíclicas han sido, en buena medida, el argumento más explotado por los grupos radicales que han optado por la vía armada consiguiendo el reclutamiento de gran parte de sus cuadros en las zonas geográficas más castigadas de nuestro país (sur-sureste).

Autónoma de México. Por su importancia, se reproduce de manera textual. Cualquier error o deformación involuntaria es responsabilidad única y exclusiva de quien realiza la presente investigación.

Para ilustrar el alto nivel de complejidad de lo antes mencionado, Carlos Tello desarrolló un cuadro comparativo de la evolución histórica (en su vertiente político económica) del manejo sexenal en nuestro país, de 1970 a 1976.⁵

⁵ TELLO, Carlos, La política económica en México 1970 – 1976, México, Editorial Siglo XXI, 1972. p. 14.

La evolución político – económica de México de 1970 – 1976.

AÑO.	ECONOMÍA.	POLÍTICA.
<p>Al iniciarse la década de los 70's.</p>	<p>En los círculos económicos, se veía con buenos ojos a México debido a su crecimiento económico, a su solidez monetaria, a su solvencia crediticia y por su estabilidad política.</p> <p>Para ese año, México había pasado de una economía predominantemente agrícola y rural, a una urbana e industrial.</p> <p>El crecimiento de un aparato industrial diversificado con amplias proporciones, logró representar una considerable parte del producto global del país.</p>	<p>Frente a las condiciones económicas, el desempleo se acumulaba rápidamente y la satisfacción de necesidades educativas, médicas, sanitarias y de viviendas tenían el atraso de lustros.</p> <p>A causa de la descapitalización del campo dejamos de ser autosuficientes en la producción de alimentos; por la lenta expansión de las áreas de riego, del ostracismo de los agricultores de subsistencia y por la falta de organización del campesinado.</p> <p>El crecimiento del mercado interno se estancaba, poco era lo que los obreros lograban comprar gracias a sus salarios, y peor aún era la situación de los campesinos. Mientras, la clase media logró subsistir gracias al endeudamiento.</p>

	<p>El grado de concentración de los medios de producción de las actividades industriales, en esencia es similar, a la que se observa en el resto de los países capitalistas.</p> <p>Los propietarios de un establecimiento, con mucha frecuencia lo son de otros.</p> <p>La industria privada en México, está dedicada al abastecimiento del mercado urbano.</p> <p>La industrialización sucede con base en la sustitución de importaciones, la que se convirtió en el pivote del desarrollo, de la creación de empleos y término por ser la actividad más dinámica de la economía mexicana.</p> <p>Para consolidar los márgenes de ganancias de la industria, se mantuvieron bajos los precios del campo, y se deprimió el</p>	<p>El crecimiento industrial sucedió a cambio del bienestar de las grandes mayorías.</p> <p>La inversión extranjera, al ver agotados los campos naturales en los que intervenía, fija su mirada en las manufacturas.</p> <p>La industria mexicana, demandó y obtuvo del gobierno el mantenimiento de los aranceles proteccionistas y de controles cuantitativos a las exportaciones excesivas y prolongadas.</p> <p>La posición de que el Estado pudiera manipular cualquier variable económica, fue adoptada por los empresarios, quienes temían que se afectarían sus intereses privados.</p> <p>El no resolver el conflicto de la clase media del país - movimiento de 1968 - ocasionó que las personas perdieran confianza en las</p>
--	---	---

	valor real de los salarios	resoluciones políticas a través de las instituciones.
1970.	<p>Se tuvo un enfrentamiento por vez primera, entre la iniciativa privada y la presidencia de la República, ante la iniciativa que envió ésta última sobre una reforma a las leyes tributarias.</p> <p>Los principales medios que ejecutaron la etapa de "consolidación" fueron el presupuesto federal restrictivo y la política monetaria restrictiva.</p> <p>La ortodoxia monetarista es la opción que se sigue, sin embargo, ésta no logra ver más allá de la restricción de problemas como solución.</p>	<p>La excesiva concentración del ingreso y la marginación de grandes grupos humanos amenazaron la continuidad económica en México.</p> <p>Durante los primeros días de gobierno de Luis Echeverría, se creó, entre otros; el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, el Instituto Mexicano de Comercio Exterior y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.</p> <p>Se rompe el diálogo entre el gobierno y la iniciativa privada, cuándo las medidas gubernamentales pueden poner en riesgo los intereses de los privados.</p>
1971.	<p>Ante los conflictos internacionales, Luis Echeverría y sus funcionarios adoptaron cuatro medidas:</p> <p>1. Modificación fiscal.</p>	<p>Junto a la recesión interna, México tuvo que hacer frente a los problemas económicos generados en el extranjero. Pues el crecimiento de los países más industrializados</p>

	<p>2. Restricción al crédito.</p> <p>3. Aplicación férrea a los controles de precios.</p> <p>4. Política económica destinada a reducir el crecimiento interno.</p> <p>El ambiente que se vive en México es el del estancamiento económico. Los problemas de la economía nacional no fueron superados a través de la política restrictiva impuesta por las autoridades hacendarias.</p>	<p>países más industrializados disminuyó, y los procesos inflacionarios que en ellos se dieron, perjudicaron a la economía mexicana.</p> <p>La recesión y el desempleo son las características de la política económica en México, que lograron poner en entredicho la política de Luis Echeverría.</p>
1972.	<p>Se basó en la estrategia distributiva y en la promoción económica, que de manera prioritaria atendía a las actividades agropecuarias, a través de la renovación jurídica.</p> <p>Se pretende sacar la economía mexicana de la recesión, a base de expandir el crédito público, a través del incremento de la demanda, reactivando la producción mediante el uso de la</p>	<p>Entra en vigor la nueva Ley de la Reforma Agraria y se promulga la Ley Federal de Aguas. Se reforma el Artículo 123 Constitucional y diferentes artículos de la Ley Federal del Trabajo.</p> <p>Se incorpora a la clase trabajadora los beneficios de un programa de vivienda: el INFONAVIT. Se da origen al diálogo en comisiones tripartitas; en el que intervienen los trabajadores,</p>

	<p>capacidad ociosa instalada; con lo que se pretendían generar mayores empleos.</p> <p>La política monetaria liberó recursos importantes para financiar al sector bancario público, además de que el sector privado creció en demasía. En ese año, la actividad económica se reactivó notablemente, a partir del segundo semestre.</p>	<p>los empresarios y el gobierno.</p> <p>El gasto público se liberó y se ampliaron los recursos financieros destinados al crédito agrícola e hipotecario.</p>
1973.	<p>El presupuesto de egresos destinado para ese año, implicaba un moderado aumento a diferencia del año anterior.</p> <p>Ese año se acelera el proceso de dolarización de la economía. La deuda pública creciente se financiaba en parte, por la especulación del peso, en tanto, la política contraccionista provocaba que el sector financiero recurriera</p>	<p>El ahorro privado se moviliza a través del sistema de intermediación financiera, el que por muchos años fue una fuente importante de financiamiento del déficit público.</p> <p>La iniciativa privada atacaba la intervención del Estado en la economía. Argumentaban que la causa directa de la inflación era el excesivo gasto público. Pues la escasa inversión privada, el rentismo, la política monetaria</p>

	<p>al mercado exterior de capitales, para financiar al capital de trabajo.</p> <p>Las actitudes de acaparamiento y especulación de la política monetaria restrictiva durante ese año, se tradujo en aumentos considerables en los precios; de ahí la necesidad de ajustar los precios.</p> <p>Como una medida emergente, se elevaron las tasas de interés y los rendimientos de los valores de renta fija, para premiar a los propietarios de pagarés y bonos, al mismo tiempo que comenzaban a limitarse las inversiones, a causa de los peligros inflacionarios que tendían a elevar los salarios y los niveles de empleo.</p> <p>Los desequilibrios en la balanza de pago de los Estados Unidos de</p>	<p>restrictiva, la especulación, el mayor proteccionismo industrial y la situación económica mundial no explicaban los procesos inflacionarios al interior del país.</p> <p>Comienza a avanzarse en los procesos de democratización, y se sientan las bases del crecimiento y desarrollo no sólo económico, sino social.</p> <p>Las presiones de los grupos económicos más fuertes, que toman como pretexto algunos agudos problemas económicos, intentan paralizar al Estado, y subordinarlo a sus deseos de poder, es decir; esos grupos pretenden conducir la economía nacional.</p> <p>Varios de los conflictos derivados de ésta política económica, se deben a la falta de provisión</p>
--	---	--

	<p>Norteamérica, ocasionaron una nueva devaluación del dólar.</p> <p>Las causas del proceso inflacionario, no sólo fueron externas, las hubo también internas; el proceso de expansión económica requiere de un periodo de ajuste para adoptar el incremento de la demanda de los hábitos empresariales y del sistema de producción.</p> <p>La tasa de crecimiento en términos reales comienza a recuperar terreno perdido. Los principales problemas en los que comienza a manifestarse la crisis son: el desempleo, la inflación y el peligro de devaluación.</p> <p>La escasez de oferta y la subsecuente inflación, amenazan los intereses del sistema bancario.</p> <p>La doble presión inflacionaria ocasionó que en la economía se transfirieran recursos;</p>	<p>de previsión.</p>
--	---	----------------------

	<p>porque el impacto de la demanda redistribuyó el ingreso en favor de las utilidades, y los incrementos en los salarios de los sectores organizados absorbieron gran parte de las mismas.</p> <p>En realidad, el único efecto de ésta política económica fue el fomentar las expectativas alcistas y la especulación abierta.</p>	
1974.	<p>Las características de la nueva política económica:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Ampliación de la base de desarrollo. ➤ Priorización del gasto público, en las actividades que por su naturaleza lo requieran. ➤ Apoyo para el aumento de nuevas producciones. <p>En realidad, el nivel inflacionario no podía reducirse en demasía, pues el desorden monetario internacional no permitía, fue una coyuntura de</p>	<p>Una posible solución para ésta coyuntura, era la promoción de la inversión productiva contra la especulación, la promoción de la producción de bienes básicos de preferencia, por encima de los bienes de consumo superfluo.</p> <p>Mientras algunas ramas como las obras públicas continuaban creciendo; otras continuaban acumulando rezago, como el campo.</p>

	<p>estancamiento generalizado.</p> <p>A lo largo de éste año, la inflación interna continuó agravándose.</p> <p>En realidad los empresarios no quisieron elevar los salarios, pues al crecer las utilidades más que las ventas, las ganancias del producto no dejan de elevarse en lo más mínimo.</p>	<p>La reestructuración de la política económica no logró concretarse ante las pugnas de los grupos empresariales.</p> <p>Se crea el Fondo nacional de Fomento y Garantía al Consumo de los Trabajadores (FONACOT). Éste tenía los siguientes propósitos:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Otorgar créditos a los trabajadores. ➤ Establecer tiendas y centros de consumo accesibles a los trabajadores. ➤ Fomentar el ahorro de los trabajadores. <p>En vísperas del IV informe presidencial, se dio un nuevo enfrentamiento con los grupos empresariales, al negarse éstos a la negociación ordenada por el Congreso del Trabajo celebrada el 6 de Agosto de éste año, en la que se estipulaba un aumento de 35% al salario mínimo a negociar.</p>
--	---	--

<p>1975.</p>	<p>La política monetaria y crediticia implementada, especulaba en contra del peso, pues la falta de inversión en el sector privado, aunado a su actitud intransigente y a la desfavorable situación económica internacional atentaban contra la política de promoción. Los indicadores económicos señalaban estancamiento inflacionario de todos los países industrializados.</p> <p>La inversión privada, disminuyó de manera considerable durante éste año.</p> <p>La política monetaria se enfrenta a fuerzas expansionistas en consideración, derivadas del déficit del sector público y del aumento de los costos de producción.</p> <p>Se estimuló la dolarización de la economía y una mayor liquidez en la estructura de captación de recursos por</p>	<p>La recesión mundial afectó negativamente a la economía mexicana, a lo que sumamos la actitud desafiante del sector privado y su resistencia a invertir sus capitales.</p> <p>Incluso el Partido Acción Nacional (PAN) crítico la postura de los empresarios mexicanos.</p>
--------------	--	---

	parte del sistema bancario.	
1976.	<p>Se adoptó una política con carácter contraccionista.</p> <p>Sin duda la característica más importante de la economía de éste año, es la dolarización de la economía, la especulación contra el peso, la desintermediación del sistema bancario, la fuga de capitales, la política monetaria y de gasto restrictivo, así como el estancamiento económico.</p> <p>La dolarización de la economía se tradujo en una baja captación de recursos de la banca, así como la salida de capital y la reconversión de pasivos en moneda nacional a pasivos en moneda extranjera.</p> <p>Sobre las características de la dolarización:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Tuvo un efecto restrictivo que se sumó a la salida de capital. 	<p>Se argumentó que un menor crecimiento del gasto público permitiría una mayor expansión del gasto privado.</p> <p>La característica principal de este año, son los rumores y la murmuración en torno a las medidas a tomar.</p> <p>La dolarización agotó opciones para resolver los problemas del país. Por sostener los procesos de dolarización, el sector público se endeudo a mediano y largo plazo.</p> <p>Al deterioro del salario real, se sumaba el desempleo abierto. Cuando el gobierno mexicano decide modificar la paridad del dólar respecto al peso, se rompe con los 22 años de</p>

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Esta medida de ninguna manera representó una solución definitiva, sino que al emplearla por primera vez, debía de continuarse utilizando. ➤ En el sistema bancario, implicó cubrir a los inversionistas dolarizados el costo del riesgo cambiario. ➤ Una vez que se ponía en marcha, se anulan las opciones distintas, como podría ser un ajuste cambiario. 	estabilidad cambiaría.
--	---	------------------------

Cabe señalar que la selección de este período no es aleatoria. Para la presente investigación, representa el momento histórico en el cual, la conjunción de factores internos y externos, cambiaron en definitiva el rumbo del país, dándole, en buena medida, el rostro que hoy le conocemos. El modelo económico implementado por las administraciones federales herederas del movimiento revolucionario de principios de siglo, basado en el desarrollo estabilizador y el proteccionismo, queda agotado.

El aumento de la población a tasas de más del 6% acompañado de un régimen autoritario con escasa movilidad política (sólo se daba dentro del partido de Estado) fueron los detonantes de la "desafortunada" incorporación de México al modelo que desde hacia algunos años se estaba desarrollando en el ámbito mundial; el liberalismo pragmático.

Este modelo de “desarrollo” tuvo como primera manifestación macro administrativa (en el ámbito mundial) la reducción del aparato público gubernamental. Se utiliza la palabra "desafortunada" para resaltar que, las condiciones en las cuales el país se incorpora a esta tendencia, no fueron las más favorables. El fin de la administración encabezada por el Lic. Luis Echeverría Álvarez se caracterizó por el aislamiento internacional (derivado de la pérdida de confianza en el equipo económico del ejecutivo federal) así como la firma de la primera carta de intención con el Fondo Monetario Internacional, para la obtención de un préstamo, en más de veinticinco años, bajo las condiciones no más favorables de negociación.

Adicionalmente, lo anterior fue precedido por los sucesos de 1968 por todos conocidos. Por ser una circunstancia cíclica (la crisis macroeconómica de fin de sexenio) los avances administrativos logrados durante la siguiente administración federal, encabezada por el Lic. José López Portillo y, que incluso permitieron observar sus primeros resultados antes de que concluyera, se perdieron irremediablemente al iniciar el período del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

Lo anterior es ejemplificado ampliamente por el mismo Carlos Tello en el siguiente cuadro.⁶

⁶ *Ibíd.*

La evolución política – económica de México de 1970 – 1976.

ECONOMÍA.	POLÍTICA.
<p>La planta productiva se duplicó en tan sólo cinco años, y ello debido al consenso que logró concretarse entre la iniciativa privada con respecto a las políticas económicas de la coyuntura.</p> <p>Las inversiones petroleras de esa administración constituyen la plataforma de transformación económica del México contemporáneo.</p> <p>Los problemas económicos, derivaron el agotamiento del modelo de desarrollo de estabilidad, a ello debemos aunar, las sucesivas crisis en el ámbito mundial que contribuyeron a desorientar y ajustar la política económica en México.</p>	<p>Éste sexenio tiene las siguientes características: Sociedad patrimonialista, dominada por una tecnocracia estrictamente racionalizante en los términos de la categoría, agravamiento de la burocratización en forma lineal, que se legitima bajo el parámetro de lo racional-legal; todo ello con una fuerte presencia de carisma.</p> <p>Edifica una política abrumadora intervencionista del Estado.</p> <p>López Portillo pretende moralizar a la Administración Pública. Durante su período se multiplicaron de manera notable, las restricciones a la discrecionalidad burocrática; a través, de la Ley de las responsabilidades públicas. Por primera vez en la historia posrevolucionaria, se condenan a ex funcionarios por peculado.</p> <p>Sobre el avance social: se crearon cuatro millones de empleos, se expandieron los servicios de salud, se incremento la atención</p>

	<p>en las zonas marginadas, y se crearon programas de vivienda para los trabajadores.</p> <p>El crecimiento y fortalecimiento de la clase media se vieron violentamente alejados de las nuevas vinculaciones entre la Sociedad y el Estado.</p> <p>Los empresarios se proponen defender a la civilidad, frente al estatismo, la libertad frente a la arbitrariedad, la libre empresa frente al intervencionismo estatal.</p> <p>Las clases medias y las organizaciones empresariales constriñeron al Estado, en busca de nuevas formas de legitimación política.</p> <p>Se realiza la apertura democrática, se reforma la Ley Electoral, y a la Ley federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales.</p>
--	---

<p>EL DESAJUSTE HEREDADO.</p>	<p>Al asumir la presidencia de la República, José López Portillo, el país se encontraba inmerso en una crisis económica y política.</p> <p>En lo económico encontramos; inflación creciente, una drástica reducción de la inversión en la producción en todas las áreas de la economía, un gran déficit gubernamental, un inusitado crecimiento de</p>
--------------------------------------	--

	<p>la deuda pública externa, un enorme desequilibrio con respecto al sector externo. López Portillo intenta corregir estos problemas, a través de la devaluación de la moneda en casi 100%, y a través de la especulación abierta y pese a la fuga de capitales nacionales de los sectores más solventes.</p> <p>La pérdida de legitimidad del Estado mexicano tuvo consecuencias en el extranjero, sobre todo en Estados Unidos, dónde la figura presidencial de Luis Echeverría se deslegitimó totalmente. De hecho, esa administración, se caracterizó por su postura antiyanqui, pues funda durante su sexenio el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), cuyo objetivo era la construcción de una red industrial y comercial entre América Latina excluyendo a los Estados Unidos.</p> <p>Esa desconfianza, incluso alcanza a los organismos financieros internacionales, los que suspendieron sus apoyos crediticios a México.</p> <p>Por ejemplo, en 1982 el Fondo Monetario Internacional (FMI) reclama la adhesión de México a una política restrictiva, como a la que ya había sido sometido durante el período 1977-79. Entre las medidas</p>
--	--

	<p>contempladas, podemos destacar las siguientes: la reducción del déficit del sector público, la limitación del endeudamiento público externo, la elevación del precio de los bienes y servicios públicos, entre otros.</p>
<p>LA PLANEACIÓN COMO RESPUESTA AL DESAJUSTE.</p>	<p>Todas y cada una de las acciones gubernamentales, obedecieron a una estrategia típica del sistema político mexicano: a saber, extrapolar posiciones políticas y económicas.</p>
<p>LA REFORMA ECONÓMICA.</p>	<p>Las políticas de salarios, precios y utilidades, más que procurar justicia social, tendieron a equilibrar a los factores de producción, los que posibilitaron la reactivación económica del país, la tarea fundamental de la Administración de López Portillo.</p> <p>La denomina "Alianza para la producción" fue la piedra cohesiva entre los contrarios. El objetivo de ésta, era ofrecer alternativas para conciliar a todos los objetivos nacionales de desarrollo y justicia social, a través de las demandas específicas de los diversos factores de la economía.</p> <p>Ésta alianza se estableció, tanto en el terreno económico como el político, era el medio para restablecer la confianza dentro de la Alianza de Producción.</p>

<p>LA REFORMA ADMINISTRATIVA.</p>	<p>Era urgente modernizar la burocracia para que pudiesen adecuarse a las necesidades del desarrollo social. La Reforma Administrativa, implicaba la reorganización de todo el aparato gubernamental, incluso de las instancias legislativas y judiciales.</p> <p>Surgieron nuevas instituciones - cinco Secretarías -: Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, Secretaría de Comercio y Secretaría de Programación y Presupuesto.</p> <p>En realidad, lo que se pretendía era aumentar la productividad y eficiencia del sector público en conjunto. De ahora en adelante, el modelo administrativo federal intentará consolidar la Racionalidad Administrativa. No lo consigue y los avances se pierden en la siguiente administración.</p>
<p>LA REFORMA POLÍTICA.</p>	<p>Significó la opción de renovar los términos de la relación entre el Estado y la sociedad en un momento en que la crisis que vivía el país hacia evidentes múltiples signos de desgaste de los mecanismos de control estatal sobre los distintos sectores sociales.</p> <p>En realidad, esta reforma política busca fortalecer al Estado a través de la promoción de una mayor vinculación con la Sociedad</p>

	<p>Civil. Quizá la mayor contribución de esta, haya sido la legalización de los partidos políticos de oposición, de las asociaciones políticas, a través de su institucionalización y sometiéndolos en el marco legal que sujeta su acción a normas precisas. Esta actividad partidista no solucionaba el problema de la representación, por tres razones:</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Porque en México el pluralismo tiene severas deficiencias. ➤ Porque no se encontraban correctamente organizados a su interior, no eran funcionales. ➤ Se desvinculó lo político de lo económico, que los sindicatos no tengan nexos con algún partido político. <p>López Portillo supera el carácter revolucionario del Estado Mexicano, por el Estado de Derecho. La imagen del presidente, era la imagen de la legalidad.</p>
--	--

<p>EL DESPERTAR DEL LEVIATÁN.</p>	<p>Durante este período, México creció, se expandió, absorbió e incorporó diferentes ámbitos económicos, políticos y sociales.</p> <p>La recuperación económica se mide en tres tiempos y/o etapas:</p>
-----------------------------------	---

- Primero. Superar la crisis.
- Segundo. Estabilizar la economía.
- Tercero. Reanudar el crecimiento acelerado.

Los recursos petroleros descubiertos, sirvieron como aval para que México pudiera adquirir recursos financieros frescos en los mercados internacionales de capital.

En esta etapa, el petróleo es el eje no sólo de la economía, sino del desarrollo internacional.

La política de pleno empleo habría de posibilitar, como desarrollo acelerado, la expansión de la demanda, y para la población trabajadora, el aumento del ingreso familiar, más no de manera individual.

El crecimiento sustancial de la economía, se tradujo en una mejoría en las condiciones de vida de las mayorías.

La intervención directa del Estado en la economía, se hizo con el afán de reactivarla. Sólo mediante la rectoría económica del Estado se podría concretar el proyecto de reordenación que sacaría al país de la crisis.

<p>LOS SECTORES SOCIALES.</p>	<p>El Estado como ordenador, organizador, planificador y actor. El Estado Interventor, encargado de regular lo privado.</p> <p>El sector más impulsado durante este sexenio, es el industrial, porque éste incrementaría los índices de empleo.</p> <p>Por otra parte, el gobierno permitió que el sector privado acumulará enormes ganancias, quizá las más cuantiosas en la historia de los empresarios mexicanos.</p> <p>López Portillo puso en marcha dos programas de interés social: el Sistema Alimentario Mexicano (SAM) y la Coordinación General del Plan de Zonas deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR). El primero pretendía acceder a la autosuficiencia alimentaria, mientras que el segundo, pretendía solucionar los conflictos de las zonas marginadas.</p> <p>A pesar del auge económico los salarios no recobraron su capacidad real de compra. En lugar de aumentar los salarios, se incremento el nivel de empleo, con el fin de prevenir mayor inflación.</p>
-------------------------------	---

Cabe resaltar que después de la última crisis macroeconómica de fin de sexenio analizada por el autor en el anterior cuadro, el país vivió dos más.

La de 1987, la cual ilustró la estrecha vinculación que existe entre la política y la economía. En los años inmediatos a su estallamiento, se presentó una falta total de correspondencia, entre la evolución del sector bursátil y la economía general. Las casas de bolsa lograron establecer sucursales en las principales ciudades del país.

Su actividad se centró en la especulación abierta del capital financiero, en detrimento directo del sistema bancario, el cual, como ha quedado establecido, fue “asegurado” a través de la nacionalización en la anterior administración. No pasó mucho tiempo, para que se desatara una crisis bursátil que culminó con la caída de la Bolsa Mexicana de Valores. Al interior del gobierno federal y de su administración pública, todos los programas (incluyendo los de reforma administrativa del sexenio anterior) se ven subordinados al objetivo macroeconómico inmediato de control de la inflación, la cual se dispara a niveles superiores al 100%.

Poco a poco, la reforma administrativa, sin cumplir sus objetivos originales, es substituida por un programa de “simplificación administrativa” para después adoptarse otro de “modernización administrativa”. En 1994 se presenta otra crisis macroeconómica de grandes dimensiones. Las causas que detonaron esta nueva crisis son múltiples. Baste mencionar que el gobierno federal tuvo que implementar un plan de choque que, por un lado, rescatara a la banca comercial recién privatizada apenas un par de años antes, vía recursos fiscales y, por el otro contuviera la fuga de capitales que en el lapso de unos cuantos días, casi agotaron las reservas del banco central (BANXICO).

En este contexto, si bien el Plan Nacional de Desarrollo 1995 – 2000 cuyo sustento jurídico fueron los artículos 22,26,27, 28 y 29 de la Ley de Planeación sentó las bases para un programa muy ambicioso de modernización administrativa; el “Programa de Modernización de la Administración Pública” (PROMAP 1995 – 2000) sus alcances se vieron limitados por la circunstancia antes mencionada.

Se buscaba transformar, modernizar y desarrollar a la administración pública federal. Para su elaboración, partió de múltiples foros de consulta y de un diagnóstico inicial para identificar problemas, áreas críticas y de oportunidad. Por su importancia, vale la pena destacar su objetivo general y sus subprogramas.⁷

OBJETIVO GENERAL.

- **Transformar a la Administración Pública en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio. Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio ágil de acciones preventivas.**

SUBPROGRAMAS.

- **Participación y atención Ciudadana. Se busca incluir a la sociedad en la acción y evaluación pública para lograr una mejor gestión y atención en la Administración Pública Federal.**
- **Descentralización y/o Desconcentración Administrativa. Se busca fortalecer el Pacto Federal y promover el desarrollo regional mediante la descentralización económica con mejores servicios públicos. Se trata de dotar a la población de Instituciones Públicas con clara definición de funciones y una mayor racionalización en su gestión.**
- **Medición y Evaluación de la Gestión Pública. Se busca modernizar la rendición de cuentas mediante la evaluación y medición del desempeño, así como de sus resultados, para garantizar la honestidad, probidad y transparencia en el manejo de recursos. Se busca que la sociedad recupere la credibilidad al saber que existen adecuados mecanismos de control para prevenir la corrupción y las desviaciones de los Servidores Públicos.**

⁷ Programa de Modernización Administrativa 1995 – 2000. Exposición de Motivos, México, Presidencia de la República.

- **Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.** Esto se lograra por medio del perfeccionamiento en la selección, desarrollo y retiro digno de los Servidores Públicos con ágiles reemplazos de personal, así como el aprovechamiento de su experiencia y conocimiento para garantizar la continuidad en la operación de la Administración Pública Federal, bajo valores éticos, de honestidad, eficiencia, probidad, dignidad y responsabilidad en la gestión.

Con base en lo anterior, es posible estructurar en cuatro grandes grupos los problemas detectados por el diagnóstico efectuado por los responsables del PROMAP en la administración pública federal:

- La existencia de una limitada capacidad en la infraestructura a las demandas ciudadanas.
- Centralismo administrativo.
- Ineficiencia en los mecanismos de evaluación y desempeño de los servidores públicos.
- Carencia de un sistema adecuado que permitiera la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

Este último apartado es coincidente con lo resaltado, hasta este momento, por la presente investigación, ya que pone de manifiesto que, a pesar del avance registrado en otros campos de la administración pública federal, para principios del año 1995, el diagnóstico efectuado por un equipo al más alto nivel corroboró la falta de un servicio civil de carrera plenamente consolidado en nuestro país, a pesar de existir instituciones que, de manera “informal”, estuvieran trabajando con un sistema similar o, en el mejor de los casos, con elementos incompletos de un servicio civil de carrera.

2.5 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL 2000 – 2006. REBUSCANDO LA RACIONALIDAD.

El inicio de una nueva administración federal (y en general, de cualquier administración pública) va acompañado de la generación de expectativas de los diferentes sectores que conforman la sociedad. Éste fenómeno es piedra angular de cualquier sistema político con bases democráticas. Muchos analistas coincidieron en señalar la importancia que para la nueva administración, encabezada por el Lic. Vicente Fox Quezada, tendría la implementación de mecanismos de participación ciudadana en la administración pública federal, para mantener, he incluso incrementar lo que se categorizó como “bono democrático”. Sin embargo, donde no existió consenso fue en el grado de facultades ejecutivas que esta participación debería tener.

2.5.1 Democracia Participativa. En busca de la legitimidad perdida.

*Joseph Zimmerman ha establecido que “en la actualidad, existe una biografía específica sobre ciertos tipos de participación ciudadana en el proceso de gobierno. Los administradores públicos y los planificadores urbanos han escrito extensamente sobre los procesos participativos y de la planificación y ejecución de programas. Los politólogos se han interesado por el comportamiento de los votantes y por los porcentajes de participación en las elecciones, por el proceso de audiencia pública, los comités cívicos de asesoría, el peligro de cooptación, el movimiento en pro del gobierno vecinal, el gobierno abierto y la participación de los ciudadanos en los partidos políticos y grupos de presión, tanto los grupos de interés público como individual”.*⁸

El planteamiento del autor, por lo que se refiere a la participación ciudadana en las fases de planificación y ejecución de programas gubernamentales es trascendente para esta investigación. Es concordante con las preocupaciones recogidas en un amplio trabajo académico y de investigación, por parte de varias generaciones de administradores públicos y planificadores urbanos, a lo largo del tiempo.

Si bien, con diferentes matices, éstas fases se encuentran reconocidas como parte del proceso administrativo, desarrollado ampliamente por la Ciencia Administrativa y explicado acertadamente por Miguel Dhualt Krauss “*planeación, organización, integración, dirección, control, todas coordinadas por una estructura administrativa jerarquizada para la consecución de objetivos*”, política pública las retoma con un cambio trascendental. No sólo reconoce la importancia de la participación ciudadana en ambas; adicionalmente, promueve esquemas flexibles que permitan “explicar” hacia fuera, a través de indicadores, la actuación del gobierno.

El porqué de una decisión, el porqué de una política y no de otra. Con esto, se logra incrementar notablemente la legitimidad de tal decisión y por ende, del cuerpo administrativo que la implementa y evalúa. El Dr. Luis Aguilar Villanueva señala otra diferencia notable: “*mientras el proceso administrativo es secuencial en sus etapas, el proceso de las políticas públicas es didáctico, eminentemente práctico y operacional*”. Más aún, “*Política Pública no recibe tal denominación porque únicamente se aboque al tratamiento de problemas públicos, sino por que a través de ella se obliga a un proceso de rendición de cuentas*”⁹.

Con base en lo anterior, es posible afirmar, con un alto grado de certeza, que estas características fueron determinantes para que, en una decisión política al más alto nivel, ésta administración decidiera incluir, dentro de la agenda presidencial, a política pública como una herramienta administrativa a considerar por todos sus integrantes de manera prioritaria en el ejercicio de sus responsabilidades públicas.

Sin embargo, (y ésta es la esencia de la presente investigación) si esta herramienta no se encuentra sustentada en otras variables, sus alcances serán muy limitados. Más aún, se corre el riesgo de caer en la simulación.

⁸ ZIMMERMAN, Joseph F. Democracia Participativa, el resurgimiento del populismo. México, Editorial Limusa, 1992. p. 25.

⁹ Los anteriores comentarios fueron vertidos por el Doctor Luis Aguilar Villanueva en el marco del “Diplomado en Política Pública” celebrado en el Instituto Nacional de Administración Pública A.C. del 26 de junio al 20 de diciembre de 2001. Por su importancia, se reproducen de manera textual. Cualquier error o deformación involuntaria es responsabilidad única y exclusiva de quien realiza la presente investigación.

2.5.2 El Plan Nacional de Desarrollo 2000 – 2006.

La administración federal encabezada por el Lic. Vicente Fox Quezada estableció a través de la presentación del Plan Nacional de Desarrollo 2000 – 2006 la meta general a través de la cual se buscaría marcar el sello de su administración: ser un “*gobierno estratégico*”. Para lograrlo, estableció líneas generales de trabajo:

- “*Con visión global y de largo plazo*”.
- “*Orientado a resultados*”.
- “*Con objetivos, estrategias y metas claras.*”
- “*Que mide y analiza su desempeño.*”
- “*Que se mejora continuamente*”.
- “*Que opera de manera transparente e informa a la sociedad.*”¹⁰

Adicionalmente, estableció una “*vision de México en el año 2025. Ésta visión indica qué se busca lograr, lo expresa en términos concretos y permite la derivación de objetivos y estrategias*”.¹¹

Como se sabe, el Plan Nacional de Desarrollo es la ordenación racional y sistemática de las acciones de la administración pública federal que tiene, entre sus propósitos más importantes, la transformación de la realidad del país en el periodo de su vigencia. Históricamente, el Plan Nacional de Desarrollo ha expresado el compromiso en materia de desarrollo social, económico y político asumido por el Presidente de la República y por ende, por su administración.

En plena sintonía con la necesidad de sostener el llamado “bono democrático” se montó una campaña publicitaria importante que alentaba la participación de la sociedad en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo. Al final, de acuerdo a cifras oficiales de la Presidencia de la República, se contó con la participación de

¹⁰ Plan Nacional de Desarrollo 2000 – 2006. México. Presidencia de la República.

¹¹ *Ibíd.*

140,656 ciudadanos y 343,349 propuestas, las cuales se hicieron llegar a través de cuatro canales de comunicación: propuestas por correo, propuestas por Internet, reuniones de opinión ciudadana y planeación de las entidades de la administración pública federal.

Por su importancia para ésta investigación, cabe resaltar los metas de los proyectos “INNOVA” los cuales se encuentran contenidos en el documento de referencia.

MEJORAMIENTO DE RECURSOS HUMANOS.

Proyecto de evaluación y compensación por resultados.

Programa E-Gobierno.

Plan de reinversión del gobierno (reingeniería gubernamental)

Proyecto de desregulación.

Programa de desarrollo de recursos humanos y servicio civil.

MEJORAMIENTO DE PROCESOS.

Proyecto de formación y reconocimiento de los valores cívico morales del servidor público.

Programa de rendición de cuentas.

MEJORAMIENTO DE LA ESTRUCTURA.

Proyecto de capacitación, difusión y comunicación sobre innovación y calidad.

2.5.3 La Nueva Estructura Administrativa. La Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República.

Mediante Acuerdo Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el miércoles 13 de diciembre de 2000, el titular del poder ejecutivo federal dio vida a la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, cuya estructura orgánica se dividió en distintas unidades administrativas, a saber¹²

- I. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental.*
- II. Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas.*
- III. Oficina de la Presidencia para la Planeación Estratégica y Desarrollo Regional.*
- IV. Comisión de Orden y Respeto.*
- V. Comisión para el Crecimiento con Calidad.*
- VI. Comisión para el Desarrollo Social.*
- VII. Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.*
- VIII. Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para personas con Discapacidad.*
- IX. Oficina de Representación para Mexicanos en el Exterior y Mexicanos Americanos.*
- X. Coordinación Presidencial para la Alianza Ciudadana.*
- XI. Dirección General de Administración.*
- XII. Secretariado Técnico.*

El Acuerdo de referencia estableció, en su Artículo 5 que “*el Secretariado Técnico de la Presidencia de la República estará a cargo del Secretario Particular del*

¹² Diario Oficial de la Federación, México, Miércoles 13 de diciembre de 2000. Primera Sección. p. 2.

*Titular del Ejecutivo Federal y se encargará de convocar a las reuniones de Secretarios de Estado y demás servidores públicos de la administración pública federal que el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos le indique”.*¹³

Cabe mencionar que, por Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el viernes 1º. de agosto de 2003, las Unidades Administrativas de la Presidencia de la República sufrieron una reestructuración, quedando como sigue:

Artículo 1.- *La Presidencia de la República contará con las unidades administrativas siguientes:*

- I. Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental;*
- II. Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas;*
- III. Oficina de Representación para la Promoción e Integración Social para Personas con Discapacidad;*
- IV. Coordinación de la Red Federal de Servicio a la Ciudadanía;*
- V. Coordinación General de Opinión Pública e Imagen;*
- VI. Secretaría Particular, y*
- VII. Dirección General de Administración.*

El Presidente de la República contará, asimismo, con el apoyo del Estado Mayor Presidencial, en términos del reglamento que lo rige.

Artículo 2.- *Las unidades administrativas de la Presidencia de la República tendrán las funciones de organización, coordinación, colaboración, asesoría, apoyo técnico y despacho de los asuntos que les encomiende el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.*

¹³ *Ibídem.*

Artículo 3.- *Al frente de cada una de las unidades administrativas habrá un titular que será nombrado y removido libremente por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.*¹⁴

¹⁴ Diario Oficial de la Federación, México, Viernes 1º. de agosto de 2003. Primera Sección. p. 1 – 2.

BIBLIOGRAFÍA

- CARRILLO CASTRO, Alejandro, Conferencia Magistral, Génesis y Evolución de la Administración Pública en México, México, INAP de Michoacán, A.C., 2001.
- CARL, Schmit, Teoría de la Constitución, España, Alianza Editorial, 1992.
- Diario Oficial de la Federación, México, Miércoles 13 de diciembre de 2000. Primera Sección.
- Diario Oficial de la Federación. México, Viernes 1º de agosto de 2003. Primera Sección.
- Plan Nacional de Desarrollo 2000 – 2006. México. Presidencia de la República.
- Programa de Modernización Administrativa 1995 – 2000. Exposición de Motivos. México, Presidencia de la República.
- TELLO, Carlos, La política económica en México 1970 – 1976, México, Editorial Siglo XXI, 1972.
- ZIMMERMAN, Joseph F., Democracia Participativa, el resurgimiento del populismo, México, Editorial Limusa, 1992.

3.1 LOS PRINCIPALES RETOS DEL SIGLO XXI.

Los procesos de cambio acelerado que, a partir del inicio del siglo XXI enfrentan los gobiernos nacionales, son múltiples y con un alto grado de complejidad. La política social que hoy demanda la población busca que se garantice alimentación salud y seguridad social, educación, cultura, recreación y deporte, trabajo y vivienda, entre los rubros más importantes. Paralelamente, el gobierno, en el ámbito federal, requiere realizar inversiones cuantiosas en infraestructura (explotación racional de energéticos con un mínimo impacto ambiental, comunicaciones y transportes, sistema de procuración de justicia que garantice en todo momento los derechos de propiedad de los particulares, así como el combate a la delincuencia organizada, entre las más importantes) que le permitan hacer frente a estas demandas.

De manera adicional, cada vez con mayor consistencia, la “diversificación” de demandas en un mismo rubro incrementa el grado de complejidad exigido para su tratamiento. Citemos un ejemplo. La política de vivienda de un régimen necesariamente debe “desagregarse” en una política urbanista, que considere la construcción de drenaje y alcantarillado, red de agua potable, vialidades, líneas telefónicas y de electricidad. Si bien, en nuestro país este fenómeno irrumpe de manera flamante se debe reconocer su avance y plena consolidación en múltiples campos de la administración pública.

Jorge Chávez Presa señala un decálogo de tareas que el gobierno contemporáneo deberá enfrentar en el corto y largo plazo: *“procurar el Estado de derecho, proteger el ejercicio de los derechos de propiedad y de intercambio, promover la educación y la formación de la población, reducir el oportunismo y la depredación, tanto de la vida social e institucional como la del medio ambiente, impulsar la construcción de infraestructura básica para la prestación de servicios*

*públicos y la producción de bienes estratégicos, además de realizar actividades de regulación y fomento”.*¹

Como puede apreciarse, no se trata de tareas menores. Si bien, la regulación de la sociedad, por parte del gobierno, como cuerpo organizado del Estado, implica un costo económico, la experiencia histórica demuestra que estos costos son inferiores a los derivados de la ausencia de un Estado de derecho. Varios autores han coincidido en señalar que es posible reducir los costos de actuación del gobierno. Esta reducción es posible cuando la población confía en las instituciones públicas.

En este supuesto, la aplicación de la ley (y en general, de las demás funciones encomendadas al gobierno) no implica altos costos por concepto de cuerpos coercitivos. Varias son las formulas a destacarse y que han mostrado su efectividad en varios países. Existe un amplio consenso en la importancia que para lograr este “ambiente” tiene la transparencia, entendida como la capacidad del ciudadano para acceder a la información que refleje el costo de las actividades gubernamentales para, en una segunda etapa, evaluar su grado de cumplimiento y efectividad.

La participación ciudadana (organizada fuera del poder público) la promoción de consensos (mayorías y minorías) la gobernabilidad (acuerdos en lo fundamental pacto social hacia un futuro común) y la racionalidad (optimizar recursos escasos contener costos, tomar decisiones con sentido social y responsabilidad política) son grandes temas que consiguen, de un modo relativamente sencillo, el nacimiento de sinergias entre los actores públicos y privados directamente involucrados en su promoción y desarrollo.

El conflicto subsiste al “elegir” cual de las propuestas técnicas alternativas de actualidad permitirán a la administración pública federal consolidar estas grandes tareas. En 1985, un symposium anglosajón sobre productividad en el sector

¹ CHÁVEZ PRESA, Jorge A. Algunas reflexiones acerca de las funciones del Estado mexicano en el siglo XXI. (En) Para Recobrar la confianza en el Gobierno Mexicano, México, Fondo de Cultura Económica. 2000. p. 47.

público, concluyó que no se puede hablar de productividad en dicho sector realizando una simple “asimilación” con respecto a la del sector privado, ni tratando de igual modo a los tan heterogéneos sectores integrantes del mismo sector público. Por ello, ya desde esta temporalidad se descarto tajantemente un macro proceso de asimilación mecánica.

Por lo que respecta a la sociedad, John Stuart Mill explica que *“la naturaleza social del individuo requiere de la interacción social para su desarrollo, pero las relaciones humanas conducen inevitablemente a fricciones. Esto se explica por el impulso natural que todo ser humano tiene de satisfacer sus objetivos, siguiendo el camino más fácil: quitarle al más débil”*.

Lo anterior nos permite establecer que uno de los desafíos más importantes del gobierno radica en su capacidad de instituir la búsqueda continua del bienestar colectivo conciliándolo con el bienestar individual, el cual, como se ha dicho, el hombre busca de manera natural, a través de mecanismos de apropiación. Dicho en otras palabras, consensuar intereses hacia los propósitos nacionales.

Estas definiciones abren un nuevo frente en cuanto a los desafíos contemporáneos del gobierno. En un primer plano, lograr que los individuos que conforman las instituciones públicas tengan presente en todo momento que su actuación deberá estar dirigida a la búsqueda del bienestar colectivo. En un segundo, instrumentar, junto a la sociedad, la construcción de mecanismos que funcionen como contrapesos de las instituciones públicas para evitar su discrecionalidad al definir en que consiste el “bienestar colectivo”.

Jorge Chávez Presa lo define de la siguiente manera: *“La tendencia mundial es incorporar mejores formas de participación política de los ciudadanos, al tiempo que se mejoran los procesos de selección y se crean condiciones que aseguren el cumplimiento del mandato social por parte de los políticos”*.

“Uno de los contrapesos que evita la discrecionalidad de quienes administran el poder público es la elaboración de procesos de selección transparentes para los cuadros que lo conforman. Esto es fundamental para recobrar la confianza en el

Estado que, sin duda, será el principal desafío que enfrentarán las instituciones públicas en el siglo XXI.²

3.2 FUNCIÓN PÚBLICA. LO INDELEGABLE.

Para dar debido cumplimiento a las diferentes tareas que le han sido encomendadas, mediante mandato popular, el gobierno desarrolla diferentes “funciones de naturaleza pública”. Prestigiosos constitucionalistas son contundentes a este respecto.

“La función pública es la actividad esencial del Estado. Imperio, potestad, soberanía. Significa hacer la ley, aplicar la ley y hacer cumplir la ley. Por su naturaleza, es posible agruparla en diferentes campos: función legislativa, encargada de normar la conducta externa de los individuos a través de las leyes, función de control, función monetaria y función electoral. La función pública es indelegable. No puede ser transferida”.

A últimas fechas estos mismos autores reconocen la existencia de una función pública de categoría “emergente”. La “función registral” la cual “*está encaminada a proteger la seguridad jurídica de los ciudadanos; registro civil, registro público de la propiedad, registro poblacional, etc*”. La contundencia (sustentados en un análisis profundo y detallado de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) de estos planteamientos no deja espacios interpretativos con respecto a la naturaleza indelegable e intransferible (a particulares) de la función pública.

3.3 LO DELEGABLE. OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS.

Si bien, tanto la obra como los servicios públicos se desprenden de la función pública, por pertenecer a un nivel operacional, su naturaleza es distinta. Para el Maestro Sergio García Ramírez “*los servicios públicos se refieren a una técnica de protección del usuario. Son una actividad técnica encaminada a satisfacer una necesidad general. Por otra parte, la obra pública se refiere a actividades*

² *Ibidem.* p. 48.

*destinadas a modificar un inmueble del que puede disponer legítimamente el Estado, a través del gobierno y su administración pública*³.

De lo anterior puede establecerse que el gobierno, para dar debido cumplimiento a estas actividades técnico operativas, puede delegarlas, siempre preservando el interés general, por una temporalidad limitada y a través de procesos claros y transparentes, a particulares. La introducción de competencia en la prestación de los servicios públicos obliga a diferenciar y personalizar el producto prestado u ofrecido, frente a otros oferentes públicos o privados.

Es importante resaltar que el servicio público jamás debe confundirse con la función pública. A manera de ejemplo, tanto la seguridad pública como el tránsito de bienes y personas son funciones públicas. Sin embargo, es innegable que el concepto de cliente ha resaltado la preocupación sobre como hace las cosas la administración pública, vinculando su gestión frente a sus usuarios a principios de calidad.

3.4 RECUPERANDO LA CAPACIDAD DE GESTIÓN DEL GOBIERNO.

La administración pública, como parte ejecutiva del gobierno, está conformada por instituciones. La “teoría de las instituciones”, axiológicamente, se agrupa en dos grandes tradiciones intelectuales. Una está representada por las escuelas que ponen el acento en los beneficios colectivos que el hombre ha alcanzado con su existencia. Un segundo grupo, las considera una arena de conflictos económicos y sociales permanente, ya que los individuos que ven “regulada su conducta” por ellas, no cuentan con los mismos recursos, materiales, de información y de capital humano y, por ende, su actuación no es equitativa para con ellos.

Las escuelas más representativas de estas dos corrientes de pensamiento son:

- **Neoclásica. Mercado.**

³ Los anteriores comentarios fueron vertidos por el Maestro Sergio García Mediana en el marco del diplomado en “Política Pública” celebrado en el Instituto Nacional de Administración Pública A.C. del 26 de junio al 20 de diciembre de 2001. Por su importancia se reproducen de manera textual. Cualquier error o deformación involuntaria es responsabilidad única y exclusiva de quien realiza la presente investigación.

- **Contractualista. Negociación colectiva.**
- **Evolucionista. Selección natural.**
- **Histórica. Cambio institucional.**

José Ayala Espino analiza los rasgos principales de cada una de ellas.

“Para la teoría neoclásica, el mercado explica el surgimiento, mantenimiento y cambio de las instituciones, pues la competencia en el mercado es el mecanismo más poderoso en la selección de las instituciones. El enfoque contractualista de la escuela de la elección pública explica las instituciones como el resultado deliberado y expreso de la acción concertada de los agentes. Como el fruto de una negociación colectiva que se realiza a través del proceso político (sistema electoral, toma de decisiones, el congreso, los partidos políticos, los grupos de interés, etc.) y en el cual no necesariamente intervienen los mecanismos de intercambio del mercado, sino sobre todo los mecanismos que están localizados fuera del mercado. La visión contractualista de la elección pública enfatiza la participación de los agentes en el diseño institucional de los derechos de propiedad, el sistema legal, el orden constitucional, entre otros”.

“La escuela evolucionista supone que las instituciones se seleccionan y mantienen porque la competencia en el mercado y entre las mismas instituciones conducirá a la sobrevivencia de las instituciones más eficientes. La idea básica es la siguiente: los cambios institucionales ocurren incrementalmente porque además de tratar de maximizar sus beneficios con las reglas existentes, los agentes también tratan de cambiar las reglas”.

*“Cuando ocurre un cambio radical en las instituciones, las nuevas instituciones nunca son completamente nuevas, porque las instituciones informales permanecen en la memoria histórica de los individuos moldeando su conducta e incentivos. Finalmente, la escuela histórica explica la evolución de las instituciones como resultado de los cambios de la historia. La historia muestra la evolución de las instituciones en el largo plazo”.*⁴

Como puede apreciarse, no existe una definición unánime que caracterice a las instituciones. Sin embargo, D. Norton desarrolló una de las definiciones más

⁴ AYALA ESPINO, José, *Instituciones y Economía*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, p. 25.

completas. Para este autor, las instituciones pueden definirse como *“las reglas del juego en una sociedad”*. De manera formal, las instituciones son las limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana.

Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político social o económico. Finalmente, la Ciencia Administrativa y la Ciencia Política han desarrollado una clasificación más general. Por su origen, las instituciones pueden ser sociales o estatales. Para D. Norton, *“las instituciones estatales son impuestas externamente a los individuos o a la comunidad y su cumplimiento es forzado coercitivamente por el Estado”*.

Lo anterior nos permite establecer la importancia de las instituciones públicas para la gobernabilidad del Estado. Al aumentar su capacidad de gestión, superando el plano meramente organizativo, es mayor la posibilidad de lograr que el gobierno, como matriz integradora de las dimensiones política, económica y social, impulse el desarrollo de una nación.

En el segundo capítulo de la presente investigación, se han abordado ampliamente las repercusiones que para nuestro país significó el agotamiento del modelo macroeconómico de “substitución de importaciones”. Después de dos décadas, el gobierno federal ha instrumentado mecanismos que le permiten la “reconversión” de las instituciones que lo conforman, para aumentar su racionalidad y eficacia.

Las tesis que sustentaron esta necesidad de transformación fueron contundentes. Para el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) *“Latinoamérica (México incluido) enfrenta serios problemas de gobernabilidad por la brecha creciente entre unas demandas sociales fragmentadas y en expansión y unos gobiernos cada vez más faltos de recursos financieros, de autoridad y de los marcos institucionales y de las capacidades exigidas por el nuevo tipo de acción colectiva”*.

Para conjurar los riesgos de ingobernabilidad, empezaron a surgir, por parte de prestigiados centros educativos, institutos de investigación y organismos no

gubernamentales, múltiples propuestas de “cambio estructural”. Adicionalmente, los organismos multilaterales de crédito (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, principalmente) comenzaron a “condicionar” la entrega de préstamos y renegociaciones de deuda, a la instrumentación de estos cambios.

Es importante acotar que si bien existió consenso en la necesidad de efectuar cambios en las instituciones públicas, no lo hubo en el tipo de reforma que se tenía que instrumentar. Los años ochenta fueron, por ejemplo, momentos de dogmatismo “antiestatalista” exacerbado. Múltiples teóricos reconocen en ésta etapa un momento muy difícil para las disciplinas sociales, ya que esta posición, como cualquier otro dogmatismo, una vez en marcha no tuvo límites.

Se llegó incluso *“a confundir al Estado existente con todo tipo de Estado, y en lugar de proceder a la rehabilitación y reformas estatales –que hoy se intentan – se provocó un gran debilitamiento y desprestigio del Estado mismo. La pobreza de la teoría neoliberal del Estado culminó, años más tarde, en las teorías neoanarquistas del Estado mínimo”*. Lo anterior fue sintetizado acertadamente por Edmundo Jarquín; *“se vió al Estado exclusivamente como problema, en lugar de verlo, a la vez, como problema y como solución”*.

El Banco Interamericano de Desarrollo, en su “Informe de Progreso Económico y Social” emitido en el verano de 1997, sintetizó los alcances de los programas de “ajuste estructural” desarrollados en América Latina hasta ese momento. De acuerdo a éste documento, en general se buscó *“incluir elementos tales como la austeridad fiscal, la política antiinflacionaria, la privatización de las empresas estatales, la liberalización comercial, la devaluación monetaria y la desregulación general de la economía, principalmente de los mercados financiero y laboral. A través de estos programas se pretende atraer inversión extranjera, incrementar la libertad de los empresarios y de los inversores, mejorar los incentivos pecuniarios y la competencia, reducir los costos, procurar la estabilidad macroeconómica, reducir cuantitativamente el gobierno y reducir también su intervención en la economía”*.

Nuestro país no escapa a esta “tendencia”. Baste recordar que en los ochenta, el neoliberalismo gana la hegemonía intelectual, pero sobre todo, la hegemonía práctica. Durante las administraciones, encabezadas por el Lic. Miguel de la Madrid Hurtado (1982 – 1988) Lic. Carlos Salinas de Gortari (1988 – 1994) y Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León (1994 – 2000) los funcionarios públicos de primer nivel de la administración pública federal, utilizaron elementos de la teoría y de la política económica de la “escuela neoclásica” (cuyas características principales ya han sido explicadas) como fundamento intelectual y de contenido, en las políticas implementadas para impulsar los programas de ajuste estructural.

El impacto de este ajuste fue inmediato. Los “altos costos” se justificaron una y otra vez al señalar la necesidad de construir un nuevo modelo de desarrollo para el país, que substituyera al que se había agotado. Con base en lo anterior, es posible establecer con claridad que, en el período de referencia, el país experimentó cambios que por su trascendencia, pueden ser calificados como “estructurales”.

El “Informe de Progreso Económico y Social” del Banco Interamericano de Desarrollo es contundente en cuanto a los objetivos generales que se buscaron. El nuevo modelo de desarrollo económico, centrado en los mercados (prioritariamente, en los mercados externos) replantea el papel del gobierno federal y de su administración pública.

El debate se centra en cómo lograr la construcción, mediante “procesos de reingeniería” de un tejido institucional que garantizara, por una parte, el suministro de “funciones de naturaleza pública” y por otra, la asignación de “bienes públicos” sin las cuales, no es posible el desarrollo económico ni condiciones de vida digna para la población, en lo familiar y en lo colectivo.

Varios autores precisaron un “mínimo institucional” necesario para el despegue del nuevo modelo, a saber; *“lograr la garantía de la seguridad personal, familiar, de los derechos de propiedad y del cumplimiento de contratos, la garantía, estabilidad y disciplina macroeconómica y fiscal, la prevención de la salud mediante la lucha*

contra las enfermedades infecciosas y el saneamiento del agua, el financiamiento de servicios básicos de educación y asistencia sanitaria, la provisión de infraestructura básica, programas de lucha contra la pobreza, programas de socorro en caso de catástrofes, programas de defensa de bienes medioambientales esenciales, programas de identidad cultural colectiva y de desarrollo de la cultura cívica democrática”.

Sin embargo, pronto surgió una disyuntiva importante para el grupo de “reformadores” dados los problemas de clientelismo, patrimonialismo, corrupción inamovilidad, captura corporativa de rentas, así como el agrandamiento injustificado de presupuesto que presentaban algunas áreas de las instituciones que conformaban precisamente, el tejido institucional encargado de garantizar dicho suministro y asignación. Con diferentes matices, poco a poco se fueron estructurando dos corrientes de pensamiento que plantearon, desde diversos frentes, igual número de propuestas de reforma administrativa.

3.4.1 EL modelo burocrático.

Joan Prats Catala, del Instituto Internacional de Gobernabilidad, sintetiza de manera clara las características de este modelo.

“En los últimos años, una corriente politológica muy fuerte, que aplica el análisis económico a la comprensión de las instituciones político – administrativas, ha razonado por qué no sólo la burocracia, sino la administración burocrática es el sistema más racional para la gestión de las funciones exclusivas y superiores del Estado, las cuales implican normalmente régimen de monopolio y ejercicio de autoridad. Hoy disponemos de excelentes interpretaciones explicativas de por qué se dió el paso del sistema patrimonial de organización del empleo público al sistema propiamente burocrático o de mérito”⁵.

“La racionalidad de la burocracia, como institución procede de su capacidad para resolver tres problemas fundamentales: (a) el problema de la imposibilidad de monitoreo efectivo del empleo público moderno por los “patrones políticos” ; (b) la durabilidad o garantía de cumplimiento de los compromisos legislativos o “regulaciones” en general, y (c) de

⁵ PRATS CATALA, Joan, Administración pública y desarrollo en América Latina, un enfoque neoinstitucional, Barcelona, España, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 1999, p. 27 – 30.

agencia, dada la inevitabilidad de la delegación de poderes por los políticos en los burócratas y que éstos puedan tener intereses distintos de los políticos y de los ciudadanos. La conclusión fundamental de esta corriente de economía política es que la solución racional, aunque no obviamente satisfactoria, de estos tres grandes problemas es la aportada por el régimen de la administración burocrática”.

“Las razones que sustentan lo anterior son que el diseño de un sistema de incentivos asegurador de que los funcionarios de autoridad actuarán para el interés público, difícilmente puede inspirarse en los esquemas gerenciales disponibles en el sector privado (o hasta en el sector público empresarial o en el público de producción de bienes y servicios en el que pueda introducirse la competencia planificada o cuasimercado).

Ello es así porque:

- 1. Los resultados de las intervenciones administrativas de autoridad y en régimen de monopolio casi nunca dependen sólo de la actividad del organismo administrativo, sino de la acción conjunta de múltiples actores y factores que no suelen estar bajo control de los administradores públicos.*
- 2. En tales condiciones, cada actor tiene un margen para poder escapar de su responsabilidad y para ocultar información, por lo que es imposible diseñar un esquema gerencial que, a la vez, sea efectivamente cumplido, garantice la eficiencia, y asegure el equilibrio presupuestario.*
- 3. A que dada la naturaleza de bienes públicos puros o indivisibles procurados por las actividades exclusivas del Estado, resulta muy difícil, si no imposible, establecer criterios de evaluación o control de resultados, a no ser que estos (outcomes) se confundan impropiamente con los simples productos (outputs) de los organismos regulatorios o interventores.*
- 4. La misma naturaleza de los bienes públicos concernidos hace que la acción interventora se produzca normalmente en régimen de monopolio, por lo que resulta muy difícil obtener medidas comparativas para la evaluación del desempeño, y*

5. *A que los organismos regulatorios suelen enfrentarse a la realización de no sólo un valor público sino de varios, diferentes y en ocasiones contradictorios valores que no es fácil reducir a una sola dimensión a efectos de evaluación*⁶.

Lo anterior nos permite establecer que el modelo propuesto busca sustituir a un modelo administrativo patrimonialista y clientelar. Max Weber denominó a éste modelo degenerativo como “burocracia patrimonialista”. Para este autor, la “burocracia genuina” es correspondiente al capitalismo moderno. Sin embargo existen “*otros modelos de burocracia sumamente irracionales característicos de los tiempos anteriores a este capitalismo*”.

Por otra parte, el modelo propuesto resalta dos grandes problemas que el grupo de “reformadores” de la administración pública enfrenta y, que deben ser considerados en todo momento al iniciar el proceso de reforma; los compromisos legislativos (cuyo antecedente inmediato es el grado de cumplimiento de compromisos políticos, lo cual puede ilustrarse con la siguiente afirmación: usted prometió ésto y no cumplió) y el problema de “agencia” (o delegación del cuerpo político al cuerpo administrativo) que significa el monitoreo de resultados.

3.4.2 El modelo gerencial.

El VII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la Reforma del Estado, y de la Administración Pública efectuado en Lisboa, Portugal del 08 al 11 de octubre de 2002, a través de un documento institucional, delineó de manera detallada las características de esta propuesta.

“La primera generación de reformas, realizada por un grupo de técnicos y burócratas aislados dentro del Estado debe trascender a una nueva generación de reformas, en la cual es fundamental la concreción de coaliciones democráticas que sustenten el proceso de reforma del Estado. En este contexto, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo promueve la reforma gerencial del Estado. Y esto porque la Reforma Gerencial de la Administración, que viene teniendo lugar en un número cada vez mayor

⁶ *Ibíd.* p. 32.

de países, es la que ofrece las mejores respuestas a los desafíos económicos, sociales y políticos que se presentan en la actualidad”.

“Esta reforma administrativa se plantea en los términos siguientes: La reforma administrativa es un problema recurrente. Sin embargo, en el capitalismo sólo hubo dos reformas administrativas estructurales. La primera fue la implantación de la administración pública burocrática, en sustitución de la administración patrimonialista, que ocurrió en el siglo pasado en los países europeos, en la primera década de este siglo en los Estados Unidos y en los años treinta en Brasil. La segunda que está sucediendo es la implementación de la administración pública gerencial, que tiene su antecedente en los años sesenta, pero que de hecho, recién comienza a implementarse en los años ochenta en el Reino Unido, en Nueva Zelanda y en Australia, y en los años noventa, en Estados Unidos,.....y, en Brasil, a partir del gobierno de Fernando Enrique Cardoso, con la aprobación del Plan Rector de la Reforma del Estado (1995)”⁷.

“Las principales características de la administración pública gerencial (son) :

(a) orientación de la acción del Estado para el ciudadano – usuario o ciudadano cliente; (b) énfasis en el control de resultados a través de contratos de gestión (al contrario del control de los procedimientos) ; (c) fortalecimiento y aumento de la autonomía de la burocracia estatal, organizada en carreras o “cuerpos” de Estado, y valorización de su trabajo técnico y político de participar, junto con los políticos y la sociedad, en la formulación y gestión de las políticas públicas, de carácter centralizado y las unidades descentralizadas, ejecutoras de esas mismas políticas; (e) distinción de dos tipos de unidades descentralizadas: los organismos ejecutivos, que realizan actividades exclusivas de Estado, por definición monopolistas, y los servicios sociales y científicos de carácter competitivo, en que el poder del Estado no está involucrado; (f) transferencia hacia el sector público no estatal de los servicios sociales y científicos competitivos; (g) adopción acumulativa, para controlar las unidades descentralizadas, de los mecanismos (1) de control social directo, (2) de contrato de gestión en que los indicadores de desempeño sean claramente definidos y los resultados medidos, y (3) de la formación de “cuasi mercados” en que se dé la competencia administrada; (h) tercerización de las actividades auxiliares o de apoyo, que pasan a ser licitadas competitivamente en el mercado”.

⁷ VII Congreso Internacional, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, La nueva Reforma del Estado. El desafío del siglo XXI, Lisboa, Portugal, 2002, p. 7 – 21.

“El CLAD propone una nueva burocracia, y no el fin de la burocracia. Con nuevos estímulos en el ambiente de trabajo, dado el modelo gerencial de gestión, los funcionarios se volverán más autónomos y responsables (empowerment) y no serán piezas de un engranaje sin vida”.

*“Ciertamente, tendrán que ser más entrenados y bien remunerados, para asumir la obligación de responder precisamente a las metas de los contratos de gestión y de las demandas del ciudadano – usuario. La Reforma Gerencial del Estado tampoco es conservadora, como proclaman algunos grupos, muchos de ellos temerosos de perder su status quo. Por el contrario, se trata de una propuesta esencialmente progresista. Por último, la administración pública basada en los resultados tendrá que realizar fuertes inversiones en la construcción de instituciones y en el entrenamiento de personal calificado, de modo de posibilitar la evaluación del desempeño, tanto organizacional como individual. Este es un punto central de la Reforma Gerencial del Estado”.*⁸

Una primera premisa, desprendida de las características generales de los dos modelos analizados, es que ambos reconocen la importancia de la profesionalización de los individuos que conforman el servicio público. Con diferentes matices, estas dos corrientes de pensamiento administrativo alientan y promueven mecanismos meritocráticos como la cimentación para la construcción de sus planteamientos organizacionales en las instituciones públicas.

Adicionalmente, queda establecido que política pública, como herramienta técnico administrativa, se inscribe dentro de los postulados del modelo de reforma gerencial. Esta delimitación es muy importante. Con mucha frecuencia, se comete el error de considerarla como una categoría de análisis individual, lo cual es incorrecto.

Sin embargo, es importante resaltar la convergencia existente al día de hoy de que, la primer respuesta a la crisis de los ochenta, consistente en simplemente reducir el tamaño de la administración pública del gobierno federal, otorgando un predominio total al mercado, como única alternativa para restablecer el equilibrio fiscal y de la balanza de pagos de nuestro país, está totalmente superada.

⁸ *Ibíd.* p. 21.

Hoy, el paradigma es encontrar la forma de mejorar la capacidad del gobierno y por ende, de su administración pública (sin importar su tamaño) para concretar en la realidad, de manera eficiente y efectiva, las decisiones tomadas en el ámbito político.

Richar Posner lo ejemplifica de la siguiente manera; *“el gran reto para los próximos años es distinguir entre la eficiencia interna de las Administraciones, consistente en minimizar los costes de sus resultados (que es el tema que más atención recibe actualmente, lo cual debe ser revertido) y la eficiencia asignativa de las Administraciones, consistente en disponer de estructuras, procedimientos y metas capaces de promover la eficiencia social (que es el tema más importante)”*.

3.5 LA CRISIS GUBERNAMENTAL CONTEMPORÁNEA; LAS NUEVAS TENDENCIAS POLÍTICO - ADMINISTRATIVAS.

La década de los ochenta marcó el inicio de un nuevo enfoque político administrativo a escala global. La razón: la crisis de legitimidad del gobierno y por ende, de su administración pública. Diversos autores coinciden en señalar esta temporalidad como el momento en que comienza la incorporación de valores de tipo privado en la administración pública. La Ciencia Política estadounidense fue pionera en el desarrollo de propuestas “alternativas” que respondían a esta lógica buscando revertir, en una primera etapa, la crisis de legitimidad de su propio gobierno frente a su cuerpo social y, en una segunda, exportar sus planteamientos ya consolidados, hacia fuera.

De lo anterior puede establecerse que el objetivo desarrollado durante ésta segunda etapa fue estructurar (metodológica y dogmáticamente) mecanismos que demostrada su viabilidad en éste país, pudieran ser retomado por cualquier gobierno que enfrentara una crisis de legitimidad. Dentro de las propuestas desarrolladas por esta escuela destaca la teoría de los “grupos de interés” y la del “pluralismo”.

Para George H. Frederickson los grupos de interés son *“uniones de individuos con intereses comunes. Los grupos de interés actúan y compiten en la escena*

*gubernamental, tratando de colocar (dentro de esta agenda) las preferencias de las personas que los integran. Los grupos de interés organizan a los ciudadanos con el fin de obtener beneficios del ámbito gubernamental*⁹.

Por otra parte, para este mismo autor *“el pluralismo se basa en la noción más común del individualismo: la elección racional basada en la propiedad privada y el capitalismo. Dentro de la Administración Pública es posible observar principios pluralistas, cómo la especialización; entendida cómo dogma clave no sólo para la Administración Pública, sino para los organismos gubernamentales que trabajan sobre diseños específicos”*¹⁰.

Para Robert Dall, máximo exponente de la “teoría pluralista” lo que distingue a esta escuela de otras teorías antiestatales es que *“está dirigida políticamente inclusive contra toda forma de concepción individualista de la sociedad y del Estado, es decir, contra toda concepción que contrapone al individuo particular al Estado, ya que el estatalismo y el individualismo son dos caras de la misma medalla.”*

De manera complementaria, para varios autores el “pluralismo” y los “grupos de interés” son el punto de partida de los problemas actuales de la administración pública, tales como la sociedad fragmentada, que por disgregarse pone en jaque a los gobiernos y su capacidad de respuesta, ante lo cuál los grupos sociales se organizan para “presionar” por la solución de sus demandas creando un círculo vicioso difícil de romper.

Sin embargo, también señalan limitaciones axiológicas importantes en las tesis que desarrollan estas categorías de análisis. Por un lado, si bien la Ciencia Política norteamericana establece axiomas importantes para describir a los grupos de interés, éstos, por naturaleza, no son capaces de responder más que a necesidades muy específicas y de corto plazo.

⁹ FREDERICKSON H. George, *Hacia una teoría de lo público para la administración pública*. (En) Revista de Gestión Política y Política Pública, México, Centro de Investigaciones y Docencia Económica, Volumen 1. Numero 1. 1992. p. 7 – 31.

¹⁰ *Ibídem*.

Para el Doctor Ricardo Uvalle, la tesis que esta escuela desarrolla respecto al pluralismo, se ve limitada al sustentar gran parte de sus planteamientos en el modelo de elección racional *“olvidando que ésta propuesta supone un contexto en donde no existen conflictos de interés, ideológicos o de visión. Donde los individuos disponen de la totalidad de la información, poseen la capacidad para analizarla y evaluarla, teniendo además a su alcance todos los recursos disponibles para poner en marcha su decisión”*¹¹.

De lo anterior puede establecerse que si bien estas categorías de análisis desarrolladas por la Ciencia Política norteamericana pueden y deben ser analizados con rigor científico, ya que de ellas se desprenden técnicas administrativas que han probado su efectividad, suponer que la esfera pública, con su alto nivel de complejidad, se encuadra en estos supuestos, es algo utópico.

Ante esto, es necesario revisar otras propuestas a manera de complemento para en primer término, delimitar de manera clara, la naturaleza pública de la administración federal mexicana. Una vez desarrollada esta delimitación, en un segundo plano, se busca explicar que, dentro de las propuestas teórico administrativas contemporáneas, política pública alienta y desarrolla la interacción que la esfera social busca consolidar en el proceso de gobierno (el proceso de decisión y puesta en práctica de las políticas) dentro de la esfera pública.

Sin embargo, es importante resaltar que muchos de los axiomas técnico administrativos que política pública desarrolla para lograr el incremento de la racionalidad administrativa requieren (donde se han aplicado con éxito) la plena consolidación de ciertos procesos, resaltando entre los más importantes la suficiencia presupuestal, al menos, a mediano plazo (más de cinco años) por parte de los gobiernos que los pretenden implementar, así como la profesionalización del servicio público.

¹¹ Los anteriores comentarios fueron vertidos por el Doctor Ricardo Uvalle Berrones en el marco del diplomado “Políticas Públicas” celebrado en el Instituto Nacional de Administración Pública A.C. del 26 de junio al 20 de diciembre de 2001. Por su importancia, se reproducen de manera textual. Cualquier error o deformación involuntaria es responsabilidad única y exclusiva de quien realiza la presente investigación.

Además de la escuela pluralista antes mencionada, dentro de la Ciencia Política, se han desarrollado otras escuelas que plantean el rompimiento de la tradición de estudiar a los individuos para centrarse en el estudio de los grupos, destacando por la solidez de sus postulados (teóricos e ideológicos) la corriente “elitista”, la “marxista” y la “corporativista”

En 1992 el Centro de Investigación y Docencia Económica, a través de su revista semestral “*Gestión Política y Política Pública*” elaboro un estudio para analizar a los diversos grupos que conforman a la sociedad. El artículo denominado “*Hacia una teoría de lo público para la administración pública*” aborda al público (unión de individuos que conforman el cuerpo social) desde diferentes enfoques, entre los que resaltan el análisis como consumidor, cliente, ciudadano y tal como esta representado (legislativamente a través de la democracia indirecta)

3.5.1 El público como consumidor: la perspectiva de la preferencia pública.

Esta teoría, plantea a la comunidad como un cuerpo ficticio, que se compone de individuos, entendiendo interés colectivo como la suma de los intereses individuales. Es el denominado enfoque "utilitario", donde se persigue el interés, placer y felicidad de la individualidad, pues el interés propio proporciona una imagen a semejanza del interés público. Su representación más pura sucede en la economía de mercado dentro del sector público. Coloca a cada individuo, como calculador racional de sus intereses particulares, y al gobierno, como el orden social que aporta el contexto ideal para que el individuo ejerza el derecho a su libre elección.

3.5.2 El público tal como está representado: la perspectiva legislativa.

Este enfoque tiene lugar en aquellos gobiernos con tendencia democrática, pues dentro de ella, el público deposita en el Congreso la autoridad para que actúen en su nombre. Así, los funcionarios elegidos serán los representantes directos del público. Esta representación es parcial, en tanto sólo en el ideal democrático la administración depende menos de los votos emitidos por el público, que de los votos que a través de los representantes emiten los grupos de interés.

3.5.3 El público como cliente: la perspectiva del servicio público.

Define a los individuos como clientes y a los servidores públicos como "burócratas en el nivel de la calle". Se entiende que los clientes son el público para los empleados cuya función es el servicio público. Así, este público es fragmentado y se encuentra desconectado y sin ninguna posibilidad de organización e interacción aunque de manera general representa más al público general que a los grupos de interés. La perspectiva del público como cliente es débil, en tanto, los clientes son incapaces de funcionar como público, esto es, están atomizados y sus intereses fragmentados. En contraparte, grupos organizados de burócratas promueven sus intereses a través del proceso político; terminan por obtener en favor suyo beneficios, los cuales no corresponden a los intereses de la sociedad a la cual sirven, desnaturalizando la función pública.

3.5.4 El público como ciudadano.

En su relación con la administración pública el individuo no solo es cliente, sino contribuyente y sobre todo, ciudadano. Actúa en cada uno de estos roles de forma inconsciente dependiendo del área de la administración con la que trate o el proceso ante el que se enfrente. Existe una gran diferencia entre considerar a un individuo como cliente, al que hay que satisfacer en su requerimiento concreto y quizá por una sola vez, a considerarlo contribuyente del sistema.

En el segundo caso, el ciudadano se siente con el derecho de ser satisfecho globalmente, de evaluar a la administración y al gobierno en su conjunto; incluso sobre los servicios que quizás nunca utilice, simplemente porque se siente "propietario" legítimo, con capacidad para influir en los servicios que presta su administración pública. Históricamente, el concepto de ciudadanía vincula, desde sus orígenes, la pretensión de los individuos de sobrepasar el interés individual propio, con el fin de alcanzar el interés público colectivo.

Para Aristóteles, era digna de mayor confianza la sabiduría colectiva de los ciudadanos que la sagacidad individual. En la actualidad, existe un amplio consenso sobre la pertinencia de que los ciudadanos tengan una participación,

informada y responsable, en el sistema de gobierno. Donde no lo hay, es en las formas y profundidad en que deben hacerlo. Si bien en nuestro país, la igualdad entre ciudadanos está plenamente garantizada por la Constitución y las leyes reglamentarias que de ella emanan, no se desarrolla una tradición sólida de esquemas de participación ciudadana sino hasta la crisis de legitimidad que afectó al gobierno a partir de la década de los ochenta.

Los planteamientos van desde la visión que propone que los ciudadanos deben elaborar directamente las leyes y desempeñar todos los cargos públicos sin el requisito de ser postulados por algún partido político, hasta la que sustenta que el papel de los ciudadanos, en la esfera pública, debe limitarse básicamente a la elección periódica de funcionarios públicos quienes, ejecutando políticas, les brindarán bienestar colectivo.

Bajo esta última vertiente, al interior de regímenes democráticos, son pocos los teóricos que de manera abierta y clara, propongan que los programas gubernamentales se lleven a cabo sin recurrir a la participación directa de los ciudadanos, confiando plenamente en los representantes electos a través del sufragio universal. Sin embargo, existen matices. Por ejemplo, los “teóricos de la ciudadanía” afirman, que para que esta participación sea efectiva, *“es esencial la existencia de un gobierno eficaz y eficiente, cuantificando estas dos circunstancias a través de las características que tienen los bienes y servicios ofertados por su Administración Pública”*.

En síntesis, se puede afirmar que la participación ciudadana tiene beneficios inobjetable, pero también que su desarrollo encierra costos (financieros, principalmente) que deben ser considerados en todo momento. No se discute que la amplia diversidad que encierran los proyectos y programas gubernamentales tienen un impacto directo en la ciudadanía. Esto se da como un supuesto dado. Sin embargo, si es tema de debate en cuál de ellos, y bajo qué mecanismos de corresponsabilidad los ciudadanos deben participar.

Es precisamente, en esta amplia reflexión, donde se inscriben muchos de los planteamientos axiológicos que enarbola política pública, como una propuesta que pretende dinamizar al aparato administrativo. Una propuesta que busca agilizar la capacidad de respuesta de la administración pública, en problemas de coyuntura transformándolos en “oportunidades de mejora.”

3.6 LA CALIDAD COMO POLÍTICA.

Mejorar la capacidad de gestión de la administración pública federal, través de procesos de racionalidad administrativa es hoy uno de los pocos temas que siguen encontrando convergencia por parte de los actores políticos (al menos a escala discursiva) al más alto nivel. Elevar su calidad en cuanto a sus procedimientos estructuras y metas es lograr que los individuos que la conforman, experimenten un cambio cultural.

Un cambio que se manifieste en una actitud proactiva que anticipe las soluciones y no una reactiva que sólo se destine al manejo institucional de las crisis. Este cambio solo es posible con decisiones políticas al más alto nivel regidas por enfoques sistémicos. Esto es así porque, como lo han establecido varios autores *“la evaluación del desempeño de un gobierno siempre tendrá una connotación política, pues la ciudadanía siempre habrá de confrontar desde diversos ángulos, la consistencia entre lo que se dice y lo que se hace”*.

Adicionalmente, como ha quedado establecido a lo largo de la presente investigación, la sociedad moderna se caracteriza, entre otras variables, por una “sobre posición” de los elementos político administrativos (incluidos los económicos) de tal manera que resulta casi imposible distinguir con claridad la frontera entre unos y otros.

Para Alfredo Acle Tomasini *“No hay país sin gobierno, pero toda nación requiere que éste sea eficiente, porque ello influye en su competitividad y, por ende, en su capacidad de generar empleos, mejorar los niveles de vida de la población y sobrevivir en un mundo comercialmente más agresivo. Por tanto, la búsqueda de*

una administración pública eficaz debe ser un principio que evolucione de la retórica para convertirse en un hecho real y cotidiano".¹²

"Los cambios más difíciles de lograr en una administración pública o privada son aquellos que implican la modificación de una cultura, que en el primer caso no es sólo organizacional, sino política. Esta transformación requiere modificar hábitos, actitudes, valores, principios, vicios y malas costumbres. Elementos que no están en las cosas, sino en las personas".¹³

Lo anterior realza, una vez más, la importancia que para el proceso de cambio como una condición necesaria para elevar la calidad en las instituciones de la administración pública, tienen los individuos. Sin embargo, a pesar de que para la presente investigación el capital humano es de vital importancia, su análisis de manera aislada es un error. Como ya se ha mencionado en el capítulo inmediato anterior, el factor presupuestal es de primer orden.

Baste señalar que, los gobiernos, a diferencia de las empresas, manejan sus recursos financieros (indispensables para los procedimientos planteados en cada una de las etapas de política pública) a partir de flujos anuales de ingresos y egresos. En términos prácticos, para los primeros no existe más historia que el año presente. Modificar esta tendencia para lograr una presupuestación, al menos a mediano plazo, que de soporte a cada una de las etapas que conforman un proceso tan complejo como lo es una reforma administrativa (con base en el cumplimiento de metas) es también una condición necesaria para obtener resultados satisfactorios.

En este contexto, es importante resaltar la evolución del sistema presupuestal en nuestro país. Ha pasado de ser "por objeto del gasto" a "por programas" lo cual ha incrementado su racionalidad, ya que el segundo caso, permite enfrentar la presupuestación anual con metas y grado de cumplimiento de los objetivos.

¹² ACLE TOMASINI, Alfredo, Retos y riesgos de la calidad total, México, Editorial Grijalvo, 1994. p. 174.

¹³ *Ibíd.* p. 176.

No se debe perder de vista que la “matriz insumo producto” que permite confrontar los resultados del grupo de “reformadores” para el caso de la administración pública es muy compleja. Las “entradas” están limitadas por realidades políticas (compromisos legislativos, principalmente) y económicas.

Por ello, la medición de calidad resulta eminentemente política, y debe ser realizada por el Poder Legislativo. Esta investigación coincide plenamente con las diferentes corrientes de pensamiento administrativo que plantean la necesidad de crear “sistemas meritocráticos” como la base sobre la cual se podrán desarrollar técnicas administrativas innovadoras (como lo es política pública) en la administración pública federal.

Establecer las causas que ocasionaron que el servicio civil de carrera no se desarrolla durante el régimen del Partido Revolucionario Institucional, en el ámbito federal, no es parte de los objetivos de la presente investigación. Por la complejidad de los factores político administrativos que no lo permitieron, la formulación de hipótesis sin el debido respaldo documental resultaría irresponsable. ¿Es deseable el impulso de este sistema después de ocurrida la alternancia en la Presidencia de la República por ser la administración pública federal la más preparada para ello?.

El análisis histórico hasta este momento desarrollado permite formular una afirmación en sentido positivo. El cambio de régimen político y la separación de la unión entre la burocracia y el partido en el poder con la llegada del Partido Acción Nacional a la Presidencia de la República “abren” la oportunidad de, en una primera etapa, profesionalizar a la burocracia a través de un sistema meritocrático. Adjunto a la complejidad que engloba la creación de un sistema como el propuesto, se deberán minimizar las fallas que han ocasionado múltiples cuestionamientos en los países que lo han instaurado con éxito desde el siglo pasado.

BIBLIOGRAFÍA.

- ACLE TOMASINI, Alfredo, Retos y riesgos de la calidad total, México, Editorial Grijalvo, 1994.
- AYALA ESPINO, José, Instituciones y Economía, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- VII Congreso Internacional, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, La nueva Reforma del Estado. El desafío del siglo XXI, Lisboa, Portugal, 2002.
- PRATS CATALA, Joan, Administración pública y desarrollo en América Latina, un enfoque neoinstitucional, Barcelona, España, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 1999.

HEMEROGRAFÍA.

- CHÁVEZ PRESA, Jorge A. Algunas reflexiones acerca de las funciones del Estado mexicano en el siglo XXI, (En) Para Recobrar la confianza en el Gobierno Mexicano, Fondo de Cultura Económica. 2000.
- FREDERICKSON H. George, Hacia una teoría de lo público para la administración pública, (En) Revista de Gestión Política y Política Pública, México, Centro de Investigaciones y Docencia Económica, Volumen 1. Numero 1. 1992.

4.1 EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA: UN SISTEMA INTEGRAL DE PROFESIONALIZACIÓN, EVALUACIÓN Y DESEMPEÑO DE LOS FUNCIONARIOS QUE CONFORMAN EL SERVICIO PÚBLICO.

El Profesor Octavio Rodríguez Araujo, define al administrador público como un profesionalista cuyo campo de estudio y de desarrollo profesional es sumamente ininteligible. *“La complejidad misma de su objeto de estudio determina que el administrador público sea quizás el profesional que más disciplinas debe integrar a su conocimiento. El saber histórico le es tan indispensable como la sociología, la política, la economía. Pero también le es imprescindible conocer técnicas referidas a la planeación, programación y al uso óptimo de recursos de toda índole que integran la acción pública”*¹.

Este grado de complejidad de la función pública determinó, desde hace más de un siglo, que los servicios públicos que provee el Estado a través del gobierno y su administración pública se dividieran en dos tipos de sistemas de administración de personal: el servicio militar, cuyo objeto es regular al personal encargado de defender la soberanía nacional; y el servicio civil, encargado de procurar y administrar los servicios públicos.

En Francia, esta forma de organización, al triunfo de la revolución, permitió modernizar las estructuras administrativas monárquicas. El Reino Unido de la Gran Bretaña, Italia y los Estados Unidos de Norteamérica empezaron sus reformas hacia mediados y fines del siglo pasado (1855, 1883 y 1908) respectivamente. Ted Gaebler, coautor con David Osborne del libro **Reinventing government** estableció que *“para reinventar el gobierno, primero hay que crearlo”*. El mensaje es claro. La flexibilización y la eficiencia, así como el cumplimiento de la ley, por parte de los funcionarios públicos, pasa necesariamente por su profesionalización.

¹ RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio, El perfil profesional del Administrador Público, (En) Revista de Administración Pública, número 40. pp. 55-59.

Como se ha mencionado a lo largo de esta investigación, el desarrollo y consolidación del servicio civil de carrera no es un tema nuevo en nuestro país. A lo largo de todo el gobierno del presidente Zedillo, el tema estuvo presente y fue retomado por la mayoría de los candidatos a la presidencia de la república que participaron en las elecciones del año 2000. De hecho, el candidato triunfador el 02 de julio, Lic. Vicente Fox Quezada, lo adoptó como propuesta de campaña.

Al subsistir una reiterada práctica de corruptelas en todos los niveles en la mayoría de los gobiernos, se hace necesario revertir esta tendencia. Múltiples instituciones federales, a lo largo de su historia, desarrollaron importantes avances en este campo. Sin embargo, estos esfuerzos son incompletos y desordenados.

Desde hace muchos años (Anexo I) en instituciones como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México opera un sistema “informal” de servicio civil. En contraste, la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Instituto Federal Electoral tienen en marcha un sistema sólido que ha permitido su consolidación.

Lo anterior permite afirmar que, si bien, a lo largo de su historia, la administración pública federal realizó importantes esfuerzos administrativos para “crear” el servicio civil de carrera; reconociendo en este sistema uno de los ejes rectores de la lucha contra la corrupción y de la modernización administrativa, éstos fueron totalmente desarticulados.

Esta “desarticulación” no es un problema menor. Sí bien la creación de sistemas de concurso, como única garantía de contratación en muchas instituciones de la administración pública federal está generalizándose, cada institución vela por su propio concurso, sin considerar la necesaria homogeneidad de la alta función pública.

Más aún, métodos y procesos como los desarrollados por política pública manifiestan la necesidad de una formación “complementaria” específica para los futuros administradores que se incorporen a la función pública federal, entre su salida del sistema universitario y su primer “destino operacional”.

Lograr la construcción de un sistema integral de servicio civil de carrera permitirá la consolidación de política pública, como herramienta administrativa de actualidad que busca reducir la arbitrariedad y la corrupción, fenómenos que erosionan fuertemente la imagen de honestidad, eficiencia, legitimidad y autoridad que deben acompañar al presidente de la república en el ejercicio de su alta investidura como vértice de la administración pública federal.

Hablamos de un proyecto a largo plazo; en los Estados Unidos de Norteamérica el noventa por ciento de los puestos dentro de su administración pública federal los ocupan miembros egresados de su sistema de servicio civil de carrera. Trabajadores administrativos y obreros se inscriben en esta categoría.

El diez por ciento restante lo ocupan miembros del partido político que ejerce el poder. Este pueblo anglosajón requirió aproximadamente ciento treinta años para “asentar” el sistema, incluyendo un siglo de cultura de “botín político”.

4.2 LA ESCUELA NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN DE LA REPÚBLICA FRANCESA.

La Escuela Nacional de Administración fue creada mediante Decreto Ley el 09 de octubre de 1945 por el gobierno provisional de la República Francesa presidido por el General de Gaulle. Dicho decreto– ley, previó igualmente la creación de los Institutos de Estudios Políticos.

Estos institutos, dependientes del sistema de universidades públicas, tuvieron como misión completar la enseñanza de las ciencias sociales, administrativas y económicas otorgadas en las facultades, preparando a sus egresados para el concurso de la Escuela Nacional de Administración que, desde su nacimiento, fue concebida como parte de un sistema, no como el todo.

Esta circunstancia permite su pleno desarrollo como “escuela de aplicación” dejando a los Institutos de Estudios Políticos la responsabilidad de preparar a sus cuadros para el concurso de selección. A continuación se hace referencia a algunas de las particularidades de las condiciones de acceso a la Escuela

Nacional de Administración, así como a la organización general de su sistema de enseñanza aprendizaje:

Cada año, tres concursos permiten el acceso a la ENA:

- *El concurso externo.*
- *El concurso interno.*
- *El tercer concurso.*

INSCRIPCIÓN A LOS CONCURSOS.

El número total de plazas ofrecidas para los tres concursos lo fija cada año la orden del Ministerio de la Función Pública. Las diferentes condiciones de admisión para estos tres concursos facilitan el ingreso de funcionarios que tienen diferentes orígenes sociales y culturales. Ningún candidato puede concursar más de tres veces, cualquiera sea él o los concursos en los cuales haya participado.

Concurso Externo. El concurso externo está dirigido a los estudiantes de menos de veintiocho años al 1º de enero del concurso. Para poder participar, los candidatos deben tener un diploma nacional de la enseñanza superior al menos igual a una licencia. En la práctica, para esta prueba se presentan estudiantes egresados de la universidad, de las grandes escuelas de comercio o de ingenieros, de las escuelas normales superiores, de algunas escuelas militares y de los institutos de estudios políticos. Los resultados definitivos de la admisión se publican generalmente a mediados de diciembre.

Concurso Interno. Este concurso está abierto a los candidatos de menos de 46 años y 9 meses al 1º de enero del año del concurso y que justifique al 31 de diciembre de ese mismo año, cinco años de servicio como funcionario o agente del Estado. Generalmente, los resultados definitivos de admisión se publican a mediados de diciembre. La escolaridad comienza inmediatamente.

Tercer Concurso. El tercer concurso creado mediante la ley número 90-8 del 2 de enero de 1990, tuvo lugar por primera vez en 1991. Está abierta a los candidatos de menos de 40 años al primero de julio del año del concurso, que justifiquen, a la misma fecha, el ejercicio durante ocho años en total, de una o varias actividades profesionales en el sector privado o de uno o varios mandatos como miembro de una asamblea elegida de una

colectividad territorial. Los resultados definitivos de admisión se publican generalmente a mediados de diciembre. La escolaridad comienza inmediatamente.

ORGANIZACIÓN GENERAL DE LA ESCOLARIDAD.

El proyecto pedagógico de la Escuela asocia estrechamente las prácticas y los estudios con el objeto de desarrollar los conocimientos teóricos de los alumnos y de confrontarlos a las prácticas de la administración y de la gestión pública.

La formación otorgada a los alumnos es polivalente y tiene como objetivo prepararlos para asumir las múltiples funciones a las cuales tendrán acceso. La razón fundamental de la existencia de la ENA es la formación de funcionarios con vacación interministerial, sin embargo, los estudios también tienen en cuenta las vocaciones específicas de los alumnos y sacan partido de las competencias particulares que han adquirido anteriormente. La escolaridad está enfocada a mejorar las competencias generales y las cualidades humanas de los futuros funcionarios:

- *Las prácticas ofrecen un excelente terreno para evaluar las cualidades de adaptación de los alumnos así como sus capacidades de llevar a cabo proyectos en un plazo realista. Estas permiten adquirir una real competencia profesional:*

Los estudios desarrollan:

- *Los conocimientos en materias fundamentales (derecho, economía, asuntos comunitarios e internacionales....);*
- *El dominio de las herramientas administrativas (preparación para la redacción de textos jurídicos, técnicas presupuestarias y fiscales, gestión, lenguas, por ejemplo);*
- *El realismo y el espíritu de innovación de los alumnos mediante trabajos de investigación en grupo (seminarios de asuntos sociales, de administración comparada....).*

CALENDARIO DE LA ESCOLARIDAD.

La duración de la escolaridad es de 27 meses para los alumnos franceses y de 18 meses para los alumnos del ciclo internacional largo.

- *El primer año está consagrado a las prácticas en prefectura y en el extranjero. Los alumnos del ciclo internacional sólo efectúan una sola práctica de tres meses en prefectura.*
- *La parte de los estudios que viene a continuación se desarrolla en un periodo de 14 meses: desde enero a fines del mes de julio en Estrasburgo y desde principios de septiembre a fines de marzo en Paris.*

EL ESTATUTO DE LOS ALUMNOS FRANCESES.

Los alumnos aceptados en los concursos de admisión a la Escuela Nacional de Administración se integran como funcionarios en prácticas. Por tanto:

- *Los estudios en la ENA son gratuitos.*
- *Los alumnos perciben una remuneración, cuyo monto mensual neto asciende a:*
 1. *algo más de 8000 francos netos para los solteros provenientes del concurso externo;*
 2. *el monto de su remuneración anterior si ésta es superior a 8000 francos para un alumno proveniente del concurso interno;*
 3. *más de 11000 francos para un ganador del tercer concurso.²*

4.3 LA LEY DEL SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL Y SU REGLAMENTO.

En México la ley que creó el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal nace en la H. Cámara de Senadores el 03 de abril del 2003 y, es ratificada por la H. Cámara de Diputados el 25 de abril del mismo año. Su entrada en vigor se verifica a los ciento ochenta días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, en el mes de octubre del 2003.

Para este ordenamiento jurídico, el servicio profesional de carrera “es un mecanismo para la administración del personal del gobierno federal, que garantiza el ingreso, el desarrollo y la permanencia del servidor público en la administración

² http://www.ena.fr/S/sg/ef/scol/sg_scol_orgen.html

*pública federal a través del merito, y la igualdad de oportunidades, en un marco de transparencia y legalidad*³. Su aplicación involucra a los servidores públicos de las dependencias federales y órganos desconcentrados ubicados en los siguientes niveles:

- Director General.
- Director General Adjunto.
- Director de Área.
- Subdirector de Área.
- Jefe de Departamento.
- Enlace Administrativo.

Adicionalmente, su ley reglamentaria fue expedida por el presidente de la república, en la residencia oficial de Los Pinos durante la segunda quincena del mes de abril del 2004.

La cristalización de este proyecto legislativo ha permitido en sus diferentes etapas romper una inercia. El tema de la profesionalización nuevamente sé a colocado en la arena pública. Sin embargo, el análisis del reglamento expedido (consta de 107 artículos y nueve transitorios) pone de manifiesto el riesgo de desarrollar procesos incompletos (como históricamente a ocurrido una y otra vez) alejados de un enfoque sistémico. Una situación así ya no es tolerable. La presente investigación no pretende subestimar el avance, sin duda notable, que los poderes de la unión han desarrollado durante la presente administración federal. Nada es más anticientífico que una descalificación “a priori”.

³ Cámara de Senadores, Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos, Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, (En) Gaceta Parlamentaria, numero 95, marzo de 2003.

Sin embargo, nuestro limitado desarrollo en este campo político administrativo es muy grande. Por ello, las políticas desplegadas por el gobierno federal para hacerle frente deben ser de igual magnitud. En este contexto, los postulados de las Ciencias Política y Administrativa recuperan su grandeza, al ofrecer alternativas viables para mejorar el ejercicio público.

Entre ellas, la operación (como una decisión política al más alto nivel) de un sistema meritocrático, jamás por antigüedad, para determinar la permanencia laboral de los servidores públicos. Como una manera racional de minimizar la tendencia de “botín político” prevaleciente, hasta nuestros días, en amplios sectores de la administración pública federal. Este planteamiento necesariamente implica la revisión del artículo 123 constitucional y, de sus dos apartados.

En estas condiciones, el reglamento de la ley del servicio profesional de carrera de la administración pública federal, es un paliativo. Esta afirmación se sustenta en las siguientes consideraciones:

1. No plantea la a creación de una Escuela Nacional de Administración dependiente de la Secretaría de la Función Pública, comprometida con un sistema permanente de evaluación bajo un sistema escolarizado.
2. No considera la creación de Institutos de Estudios Políticos, dependientes del sistema de universidades públicas, cuya misión: consista en completar la enseñanza de las ciencias sociales, administrativas y económicas otorgadas en escuelas y facultades, preparando a sus egresados para el concurso de ingreso a la Escuela Nacional de Administración, bajo examen de oposición.

Para la presente investigación, un sistema escolarizado enfocado a la formación de funcionarios con aptitudes polivalentes, a través de mecanismos que avalen plenamente un desarrollo teórico operacional, garantiza la separación de la administración pública de la política partidista; brindando garantías de ingreso y empleo a los profesionistas egresados del sistema educativo nacional, como incentivo para luchar contra la corrupción.

Adicionalmente, estas estructuras deberán organizarse en forma jerarquizada y centralizada, con el objetivo de crear funcionarios públicos competentes y especializados. Responsables política y profesionalmente, pero aislados de la influencia ideológica que busque el bienestar individual, en detrimento del bienestar colectivo.

Un planteamiento así, necesariamente implica su operación bajo un enfoque sistémico. Ceder la operación del incipiente servicio civil a los “Comités Técnicos de Profesionalización y Selección” como lo plantea el reglamento de la ley del “Servicio Profesional de carrera de la Administración Pública Federal” es cambiar para que no cambie nada. No es posible pretender que una herramienta técnica de avanzada como lo es política pública sea operada, en sus distintas etapas, por funcionarios cuyas habilidades administrativas son, por decir lo menos, muy escasas.

Por funcionarios que desconocen que un administrador público desarrolla una tarea muy compleja al administrar capital humano, información y recursos, todo ello encaminado a lograr el bienestar colectivo.

En la presentación del libro “La profesionalización de la Administración Pública en México” celebrada en la sala “Fernando Benítez” de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, el día 07 de octubre de 2003, el Doctor Ricardo Uvalle Berrones corroboró lo anterior al señalar de manera magistral que *“Un adecuado perfil del servidor público implica calidad en las políticas públicas por él desarrolladas”*.

4.4 EL OFICIAL MAYOR. SU NECESARIA PARTICIPACIÓN COMO AGENTE DE CAMBIO PARA EL AVANCE DE POLÍTICA PÚBLICA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, MÁS ALLÁ DE LA SIMULACIÓN.

El artículo catorce de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal fundamenta el origen de las oficialías mayores como “auxiliares técnicos” de los titulares de las Secretarías de Estado. Sus responsabilidades básicas pueden agruparse como sigue:

- **Administración de Capital Humano.**
- **Administración de Recursos Financieros.**
- **Administración de Recursos Materiales.**

Para Alfredo Acle Tomasini *“Un oficial mayor es, en esencia, el administrador de una secretaría, y su misión fundamental es organizar el funcionamiento de la entidad para que las demás áreas desarrollen sus funciones con eficiencia, ya sean éstas ejecutivas o normativas, asegurando que el ciudadano reciba un servicio de calidad y que, a la vez, se propicie un clima laboral que favorezca el desarrollo humano y profesional”*⁴.

*“Lo anterior implica que además de tener bajo su responsabilidad el manejo del personal, el presupuesto y la administración de los bienes materiales, sus actividades lo vinculan a uno de los aspectos que más influyen en la calidad de un servicio – en este caso servicio público – y por esto nos referimos al diseño de los procesos, los sistemas que de ellos se desprendan y finalmente, su respectiva automatización”*⁵.

Lo anterior permite establecer que, aún con la limitante que significa la escasez de recursos financieros, dentro de la administración pública federal, una “posición” que deba asumir el liderazgo en un cambio de cultura organizacional, cuya matriz articuladora sea la procuración de un servicio público de calidad, acorde con las necesidades del ciudadano, es precisamente el Oficial Mayor. Por ende, un proceso de reforma administrativa, como en el que se inscribe política pública necesariamente debe involucrar a este servidor público.

En contraparte, un “bloqueo” desde esta posición estratégica, incrementa exponencialmente el riesgo de fracaso. Aún más grave: permite que la amplia gama de “posiciones” que dependen de la Oficialía Mayor “simulen” su compromiso con el proceso de reforma, instrumentándolo únicamente en el ámbito

⁴ ACLE TOMASINI, Alfredo, Retos y riesgos de la calidad total, México, Editorial Grijalvo, 1994. p. 186.

⁵ *Ibidem.* p. 186.

retórico y discursivo. Para Deming, esto es muy claro, y lo ejemplifica de la siguiente forma: *“El 85% de los impedimentos o problemas de calidad están en la dirección, en la gerencia, y sólo un 15% están en los trabajadores o empleados”*.

El Lic. Xavier Ponce de León, en la temporalidad del desarrollo de esta investigación, Oficial Mayor de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en el marco del diplomado en Políticas Públicas ciclo 2001, organizado por el Instituto Nacional de Administración Pública A.C. y la Oficina de la Presidencia para las Políticas Públicas corrobora lo anterior.

Para él *“la evolución administrativa que el país ha experimentado a lo largo de su historia (cronológicamente, reforma administrativa, simplificación administrativa, desregulación administrativa, modernización administrativa, innovación y calidad) si bien ha significado un avance notable, debe complementarse para enfrentar con éxito los nuevos paradigmas de la Administración Pública. Esta administración tiene como uno de sus proyectos dotar de una nueva fisonomía a las Oficialías Mayores, destacando, entre sus principales objetivos:*

- *Transformar a la Oficialía Mayor en la Subsecretaría de Innovación y Calidad.*
- *Administración por resultados vs Administración por normas.*
- *Programas propios de la Oficialía Mayor:*
- *Profesionalización del Servicio Público.*
- *Bases del Servicio Civil de Carrera.*
- *ISSO 9000.*
- *Federalización.*
- *Racionalización de los Recursos.*
- *Plan Maestro Inmobiliario.*

- *Transparencia y Combate a la Corrupción.*

En el caso específico de SAGARPA, la estrategia administrativa desarrollada nos ha permitido:

- 1. Integrar efectivamente a delegaciones, órganos desconcentrados y organismos descentralizados a los programas de la SAGARPA.*
- 2. Eliminar procesos y trámites fuera de norma.*
- 3. Fortalecer la comunicación hacia el cambio cultural.*
- 4. Impulsar el Servicio Civil de Carrera.*
- 5. Estimular la productividad con base en la evaluación de resultados”⁶.*

Como puede apreciarse, el fortalecimiento de la racionalidad administrativa, así como el impulso al servicio civil de carrera bajo un enfoque sistémico, como estrategias administrativas al más alto nivel, al menos en la institución mencionada, es consecuente con las hipótesis planteadas en la presente investigación. En este contexto, política pública, sus procedimientos y metodología, adquieren plena legitimidad al circunscribirse en este gran esfuerzo.

CONCLUSIONES.

El Estado es una creación humana que busca garantizar la libertad, igualdad y justicia; como organización superior de la sociedad es producto y representación de una compleja conjunción de elementos entre los cuales destacan el territorio gobierno, orden legal y población como los más significativos.

La concepción de lo estatal ha evolucionado acompañando la evolución del hombre, pero históricamente subsiste una continua contradicción entre lo que el

⁶ Los anteriores comentarios fueron vertidos por el Lic. Xavier Ponce de León en el marco del diplomado en “Política Pública” celebrado en el Instituto Nacional de Administración Pública A.C. del 26 de junio al 20 de diciembre de 2001. Por su importancia, se reproducen de manera textual. Cualquier error o deformación involuntaria es responsabilidad única y exclusiva de quien realiza la presente investigación.

Estado busca garantizar (libertad, igualdad, justicia, seguridad y respeto a la propiedad) y el sistema económico por él desarrollado para conseguirlo.

El Estado es una convención (por existir contradicciones) y conjunción de intereses colectivos y por ende legítimos, que alimentan su fortaleza frente a otros Estados. Materializa su acción a través del gobierno, otorgándole incluso sustento ético para el ejercicio de la “coacción física legítima” con base en lo que dispone la Constitución como norma máxima.

Gobernar es mandar con autoridad; ésta sólo se desarrolla si la acción gubernamental ejecutada a través de políticas, trasciende el compromiso individual o de grupo, para dar paso al colectivo; logrando una convivencia armónica entre los sectores que forman el cuerpo social y de éstos frente a la autoridad constituida.

El gobierno estructura y detenta el poder político, mediante un orden legal en el que se sustenta; como depositario de la voluntad soberana, administra los bienes de naturaleza pública a los diferentes sectores de la sociedad, pudiendo incluso incrementar su legitimidad original al cumplir con criterios de equidad, eficiencia económica y sustentabilidad.

El gobierno materializa su acción a través de la administración pública que es la “mediadora” con la población y su rama ejecutiva, es un saber profesional que permite racionalizar esfuerzos y optimizar recursos a través de órganos especializados; está obligada a promover el desarrollo económico y social, en un ámbito donde la política es un comportamiento propositivo, no sólo reactivo y casual, que busca en todo momento lograr el bienestar general.

El gobierno se inscribe dentro de la esfera pública, más allá de la privada, familiar o empresarial. Como parte organizada del Estado se conforma por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, según el tradicional esquema postulado desde Solon de Atenas, consolidado por Jhon Locke y perfeccionado por Charles Secondat, Baron de Montesquieu.

México adoptó, de manera temprana a la vida independiente una forma de gobierno presidencial, con predominio del poder ejecutivo, derivado de un proceso histórico que dio como resultado una serie de decisiones políticas y de instituciones, creadas y legitimadas a través de la Constitución de 1917. El presidente de la república es a la vez jefe de Estado y de gobierno.

A lo largo de ciento noventa y tres años de vida independiente, las instituciones que conforman la administración pública mexicana han experimentado cambios cuantitativos y cualitativos; durante los últimos veinticinco años diferentes actores políticos, desde la oposición e incluso al acceder al gobierno, señalan la urgencia de realizar una profunda reforma administrativa como parte de una reforma en el Estado.

Una política es el diseño (por parte del cuerpo gobernante) de una acción colectiva intencional que busca lograr el bienestar general, la acción política nunca es neutral, existen elementos de carácter ideológico siempre presentes; su grado de cumplimiento es el punto clave del éxito gubernamental. A través de esta variable se generan expectativas que aumentan o en sentido inverso, disminuyen la gobernabilidad de una nación.

La medición del éxito administrativo siempre está condicionada por códigos culturales, que determinan el tipo de evaluación utilizada, sus indicadores y estándares de referencia, estableciendo si realmente se genera un cambio (cuando se están cometiendo errores) o si por lo contrario, los valores y creencias dominantes inducen a una simple o sofisticada simulación.

Política pública, herramienta técnico administrativa de actualidad tuvo su origen en el modelo de administración pública gerencial desarrollado en algunos países de Europa y en los Estados Unidos de Norteamérica; pretende que los ciudadanos conozcan el funcionamiento de su gobierno, sepan cómo se llega a tomar una decisión y no otra en circunstancias determinadas; privilegia al modelo incremental para la implementación de sus planes de ejecución.

Esta técnica administrativa incrementa la capacidad de gestión, de respuesta a través del principio de responsabilidad como pieza fundamental de la vida social. Establece que la acción colectiva (de apoyo o de resistencia) se orienta según los beneficios que se esperan obtener de las políticas que el gobierno emprende en respuesta a demandas de carácter colectivo; no garantiza la inflexibilidad administrativa, a mediano plazo desarrolla principios de responsabilidad social al comprometerse con procesos de transparencia en el ejercicio público.

El gobierno mexicano ha desarrollado importantes esfuerzos para crear el servicio civil de carrera, como uno de los ejes rectores de la modernización administrativa, en muchas instituciones federales los procesos de concurso (que es una parte, no el todo) como única garantía de contratación está generalizándose; sin embargo cada una vela por su propio concurso, olvidando la homogeneidad de la alta función pública ocasionando dispersión, desorden y desarticulación.

La institucionalidad no debe concebirse nunca más como un simple diseño instrumental, sino como un andamiaje de valores éticos. Mientras prevalezcan mecanismos administrativos, como manifestación de códigos culturales en el ejercicio de la función pública, que privilegien a la ideología partidista, el corporativismo sindical y la antigüedad por encima del mérito, como instrumentos de contratación, evaluación y permanencia, se seguirá cambiando para que no cambie nada.

La creación de un sistema de servicio civil de carrera no es una condición “sine que non” para el impulso de las políticas públicas desarrolladas por agentes gubernamentales; a través de él se pretenden desarrollar cambios culturales en el ejercicio público ya que la alternancia política no es suficiente, como ha quedado demostrado plenamente por quienes hoy encabezan el gobierno federal. Estos son posibles con decisiones políticas al más alto nivel regidas por enfoques sistémicos.

Sin la existencia de una administración pública federal sustentada en el modelo burocrático weberiano (no en una de sus múltiples deformaciones) se dificulta el

desarrollo de políticas públicas. Sus procesos ponen de manifiesto la necesidad de una formación complementaria para los administradores que se incorporan a la función pública federal, mediante una formación específica y multidisciplinaria entre su salida del sistema universitario y su primer destino operacional.

Un sistema integral de servicio civil, cuyo elemento articulador sea una Escuela Nacional, dependiente de la Secretaría de la Función Pública, cuya naturaleza sea lograr el fortalecimiento administrativo, a través de un sistema escolarizado apoyará sustantivamente los procesos desarrollados por política pública, al abordarlos desde un enfoque sistémico y de racionalidad administrativa en plena coordinación con el sistema educativo nacional.

Profesionalizar el servicio público mediante el uso de un sistema como el propuesto no es una tarea fácil, lo que en el discurso aparece como una propuesta sencilla de los políticos y a veces, de muchos académicos, en la práctica se topa con dificultades extraordinarias.

Quienes más han usado el discurso de la profesionalización y de un pleno compromiso con el desarrollo de técnicas administrativas de avanzada han sido los líderes de opinión y los partidos políticos. Es necesario poner en claro que lo que estos grupos entienden por servicio civil de carrera y por política pública es algo supeditado a la lógica del poder, a la lógica de los partidos políticos. La publicación del reglamento de la “ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal” es clara muestra de ello.

Queda demostrado que cuando estos actores de verdad se encuentran ante la posibilidad de invertir recursos que favorezcan la autonomía de los agentes gubernamentales, forjando un cambio de códigos culturales, en beneficio del ciudadano, sus intereses, su optimismo “profesionalizador” se desvanece, al tiempo que descubren en el fenómeno en gestación un escollo para llevar adelante los planes del poder partidista...y del económico, los cuales particularmente en la era neoliberal, se encuentran íntimamente ligados.

La creación de un sistema de servicio civil de carrera como el propuesto por esta investigación, no puede considerarse como un tema agotado; pues se pretende como una modesta aportación, contribuir al enriquecimiento del debate al interior de las ciencias política y administrativa, porque al hacerlo bajo metodologías científicas, se cumple con la misión a nosotros encomendada en esta etapa de nuestra vida profesional, en beneficio de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA.

- ACLE TOMASINI, Alfredo, Retos y riesgos de la calidad total, México, Editorial Grijalbo, 1994.

HEMEROGRAFÍA.

- RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio, El perfil profesional del Administrador Público, (En) Revista de Administración Pública, numero 40.
- Cámara de Senadores, Comisiones Unidas de Gobernación y Estudios Legislativos, Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, (En) Gaceta Parlamentaria, numero 95, abril de 2003.
- http://www.ena.fr/S/sg/ef/scol/sg_scol_orgen.html

ANEXOS.

CONCLUSIONES.

El Estado es una creación humana que busca garantizar la libertad, igualdad y justicia; como organización superior de la sociedad es producto y representación de una compleja conjunción de elementos entre los cuales destacan el territorio gobierno, orden legal y población como los más significativos.

La concepción de lo estatal ha evolucionado acompañando la evolución del hombre, pero históricamente subsiste una continua contradicción entre lo que el Estado busca garantizar (libertad, igualdad, justicia, seguridad y respeto a la propiedad) y el sistema económico por él desarrollado para conseguirlo.

El Estado es una convención (por existir contradicciones) y conjunción de intereses colectivos y por ende legítimos, que alimentan su fortaleza frente a otros Estados. Materializa su acción a través del gobierno, otorgándole incluso sustento ético para el ejercicio de la “coacción física legítima” con base en lo que dispone la Constitución como norma máxima.

Gobernar es mandar con autoridad; ésta sólo se desarrolla si la acción gubernamental ejecutada a través de políticas, trasciende el compromiso individual o de grupo, para dar paso al colectivo; logrando una convivencia armónica entre los sectores que forman el cuerpo social y de éstos frente a la autoridad constituida.

El gobierno estructura y detenta el poder político, mediante un orden legal en el que se sustenta; como depositario de la voluntad soberana, administra los bienes de naturaleza pública a los diferentes sectores de la sociedad, pudiendo incluso incrementar su legitimidad original al cumplir con criterios de equidad, eficiencia económica y sustentabilidad.

El gobierno materializa su acción a través de la administración pública que es la “mediadora” con la población y su rama ejecutiva, es un saber profesional que permite racionalizar esfuerzos y optimizar recursos a través de órganos especializados; está obligada a promover el desarrollo económico y social, en un ámbito donde la política es un comportamiento propositivo, no sólo reactivo y casual, que busca en todo momento lograr el bienestar general.

El gobierno se inscribe dentro de la esfera pública, más allá de la privada, familiar o empresarial. Como parte organizada del Estado se conforma por los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, según el tradicional esquema postulado desde Solon de Atenas, consolidado por Jhon Locke y perfeccionado por Charles Secondat, Baron de Montesquieu.

México adoptó, de manera temprana a la vida independiente una forma de gobierno presidencial, con predominio del poder ejecutivo, derivado de un proceso histórico que dio como resultado una serie de decisiones políticas y de instituciones, creadas y legitimadas a través de la Constitución de 1917. El presidente de la república es a la vez jefe de Estado y de gobierno.

A lo largo de ciento noventa y tres años de vida independiente, las instituciones que conforman la administración pública mexicana han experimentado cambios cuantitativos y cualitativos; durante los últimos veinticinco años diferentes actores políticos, desde la oposición e incluso al acceder al gobierno, señalan la urgencia de realizar una profunda reforma administrativa como parte de una reforma en el Estado.

Una política es el diseño (por parte del cuerpo gobernante) de una acción colectiva intencional que busca lograr el bienestar general, la acción política nunca es neutral, existen elementos de carácter ideológico siempre presentes; su grado de cumplimiento es el punto clave del éxito gubernamental. A través de esta variable se generan expectativas que aumentan o en sentido inverso, disminuyen la gobernabilidad de una nación.

La medición del éxito administrativo siempre está condicionada por códigos culturales, que determinan el tipo de evaluación utilizada, sus indicadores y estándares de referencia, estableciendo si realmente se genera un cambio (cuando se están cometiendo errores) o si por lo contrario, los valores y creencias dominantes inducen a una simple o sofisticada simulación.

Política pública, herramienta técnico administrativa de actualidad tuvo su origen en el modelo de administración pública gerencial desarrollado en algunos países de Europa y en los Estados Unidos de Norteamérica; pretende que los ciudadanos conozcan el funcionamiento de su gobierno, sepan cómo se llega a tomar una decisión y no otra en circunstancias determinadas; privilegia al modelo incremental para la implementación de sus planes de ejecución.

Esta técnica administrativa incrementa la capacidad de gestión, de respuesta a través del principio de responsabilidad como pieza fundamental de la vida social. Establece que la acción colectiva (de apoyo o de resistencia) se orienta según los beneficios que se esperan obtener de las políticas que el gobierno emprende en respuesta a demandas de carácter colectivo; no garantiza la infabilidad administrativa, a mediano plazo desarrolla principios de responsabilidad social al comprometerse con procesos de transparencia en el ejercicio público.

El gobierno mexicano ha desarrollado importantes esfuerzos para crear el servicio civil de carrera, como uno de los ejes rectores de la modernización administrativa, en muchas instituciones federales los procesos de concurso (que es una parte, no el todo) como única garantía de contratación está generalizándose; sin embargo cada una vela por su propio concurso, olvidando la homogeneidad de la alta función pública ocasionando dispersión, desorden y desarticulación.

La institucionalidad no debe concebirse nunca más como un simple diseño instrumental, sino como un andamiaje de valores éticos. Mientras prevalezcan mecanismos administrativos, como manifestación de códigos culturales en el ejercicio de la función pública, que privilegien a la ideología partidista, el corporativismo sindical y la antigüedad por encima del mérito, como instrumentos de contratación, evaluación y permanencia, se seguirá cambiando para que no cambie nada.

La creación de un sistema de servicio civil de carrera no es una condición “sine que non” para el impulso de las políticas públicas desarrolladas por agentes gubernamentales; a través de él se pretenden desarrollar cambios culturales en el ejercicio público ya que la alternancia política no es suficiente, como ha quedado demostrado plenamente por quienes hoy encabezan el gobierno federal. Estos son posibles con decisiones políticas al más alto nivel regidas por enfoques sistémicos.

Sin la existencia de una administración pública federal sustentada en el modelo burocrático weberiano (no en una de sus múltiples deformaciones) se dificulta el desarrollo de políticas públicas. Sus procesos ponen de manifiesto la necesidad de una formación complementaria para los administradores que se incorporan a la función pública federal, mediante una formación específica y multidisciplinaria entre su salida del sistema universitario y su primer destino operacional.

Un sistema integral de servicio civil, cuyo elemento articulador sea una Escuela Nacional, dependiente de la Secretaría de la Función Pública, cuya naturaleza sea lograr el fortalecimiento administrativo, a través de un sistema escolarizado apoyará sustantivamente los procesos desarrollados por política pública, al abordarlos desde un enfoque sistémico y de racionalidad administrativa en plena coordinación con el sistema educativo nacional.

Profesionalizar el servicio público mediante el uso de un sistema como el propuesto no es una tarea fácil, lo que en el discurso aparece como una propuesta sencilla de los políticos y a veces, de muchos académicos, en la práctica se topa con dificultades extraordinarias.

Quienes más han usado el discurso de la profesionalización y de un pleno compromiso con el desarrollo de técnicas administrativas de avanzada han sido los líderes de opinión y los partidos políticos. Es necesario poner en claro que lo que estos grupos entienden por servicio civil de carrera y por política pública es algo supeditado a la lógica del poder, a la lógica de los partidos políticos. La publicación del reglamento de la “ley del servicio profesional de carrera en la administración pública federal” es clara muestra de ello.

Queda demostrado que cuando estos actores de verdad se encuentran ante la posibilidad de invertir recursos que favorezcan la autonomía de los agentes gubernamentales, forjando un cambio de códigos culturales, en beneficio del ciudadano, sus intereses, su optimismo “profesionalizador” se desvanece, al tiempo que descubren en el fenómeno en gestación un escollo para llevar adelante los planes del poder partidista...y del económico, los cuales particularmente en la era neoliberal, se encuentran íntimamente ligados.

La creación de un sistema de servicio civil de carrera como el propuesto por esta investigación, no puede considerarse como un tema agotado; pues se pretende como una modesta aportación, contribuir al enriquecimiento del debate al interior de las ciencias política y administrativa, porque al hacerlo bajo metodologías científicas, se cumple con la misión a nosotros encomendada en esta etapa de nuestra vida profesional, en beneficio de la sociedad.

BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO I

- AGUILAR VILLANUEVA, Luis, La hechura de las políticas, 4a. Edición, México, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- Aristóteles, Ética Nicomaquea Política, México, Editorial Porrúa, 1998.
- BOBBIO, Norberto, Estado, gobierno y sociedad, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- CARPIZO, Jorge, El presidencialismo mexicano, México, Siglo Veintiuno Editores, 1998.
- CARRILO LANDEROS, Ramiro, Fundamentos Éticos y Epistemológicos en la Ciencia Política y la Administración Pública, Proyecto de Tesis Doctoral, México, 2003, s/p.
- VII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8 al 11 de octubre, 2002.
- Diccionario de Política, Madrid, España, Siglo XXI Editores, 1983.

- HARVEY C. Mansfield, Jr. Maquiavelo y los principios de la política moderna, un estudio de los discursos de Tito Livio, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.
- JOSÉ SIEYES, Emmanuel, Programa para una revolución, estudio preliminar de Raúl Cardiel Reyes, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1989.
- LOCKE, John, Ensayo Sobre el gobierno civil, México, Ediciones Gernika, 1996.
- MARIASD, Julio y ARAUJO María. Aristóteles, Política, Madrid, España, Instituto de Estudios Políticos, 1951.
- MAQUIAVELO, Nicolás, El Príncipe, México, Editorial Porrúa, 1997.
- MIKLOS, Tomas, Las decisiones políticas. De la planeación a la acción, México, Siglo XXI – Instituto Federal Electoral. 2000.
- PERRY, Anderson. Transiciones de la antigüedad al Feudalismo, México-España-Argentina-Colombia, Siglo Veintiuno Editores, 1982.

- Programa de modernización de la Administración Pública 1995-2000. México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- STRAUSS, Leo y CROPSEY, Joseph, Historia de la filosofía política, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- Transparency, accountability and integrity, Public Management Service, OECD, marzo 2001.
- WEBER, Max, Economía y Sociedad, esbozo de sociología comprensiva, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.

HEMEROGRAFÍA

- PANTOJA MORAN, David, Notas para una revisión comparada del sistema presidencial y del sistema parlamentario y alguna breve consideración en el caso mexicano, (En) Estudios Políticos, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, cuarta época, Numero 18, Mayo – Agosto, 1988.

BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO II

- CARRILLO CASTRO, Alejandro, Conferencia Magistral, Génesis y Evolución de la Administración Pública en México, Michoacán, México, INAP de Michoacán, A.C., 2001.
- CARL, Schmit, Teoría de la Constitución, España, Alianza Editorial, 1992
- Diario Oficial de la Federación, México, Miércoles 13 de diciembre de 2000. Primera Sección.
- Diario Oficial de la Federación, México, Viernes 1º de agosto de 2003. Primera Sección.
- Plan Nacional de Desarrollo 2000 – 2006. México. Presidencia de la República.
- Programa de Modernización Administrativa 1995 – 2000. Exposición de Motivos, México, Presidencia de la República.
- TELLO, Carlos, La política económica en México 1970 – 1976, México, Editorial Siglo XXI, 1972.
- ZIMMERMAN, Joseph F. Democracia Participativa, el resurgimiento del populismo, México, Editorial Limusa, 1992.

BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO III

- ACLE TOMASINI, Alfredo, Retos y riesgos de la calidad total, México, Editorial Grijalvo, 1994.
- AGUILAR VILLANUEVA, Luis, La hechura de las políticas, 4a. Edición, México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, 1999.
- AYALA ESPINO, José, Instituciones y Economía, México, Fondo de Cultura Económica, 1999.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, La nueva Reforma del Estado. Él desafío del siglo XXI, 1999.
- MIKLOS, Tomas, Las decisiones políticas. De la planeación a la acción, México. Siglo XXI – Instituto Federal Electoral. 2000.
- PRATS CATALA, Joan, Administración pública y desarrollo en América Latina, un enfoque neoinstitucional, Barcelona, España, Instituto Internacional de Gobernabilidad, 1999.

HEMEROGRAFÍA

- CHÁVEZ PRESA, Jorge A. Algunas reflexiones acerca de las funciones del Estado mexicano en el siglo XXI, (En) Para Recobrar la confianza en el Gobierno Mexicano, Fondo de Cultura Económica. 2000.
- FREDERICKSON H. George, Hacia una teoría de lo público para la administración pública, (En) Revista de Gestión Política y Política Pública, México, Centro de Investigaciones y Docencia Económica, Volumen 1. Numero 1. 1992.

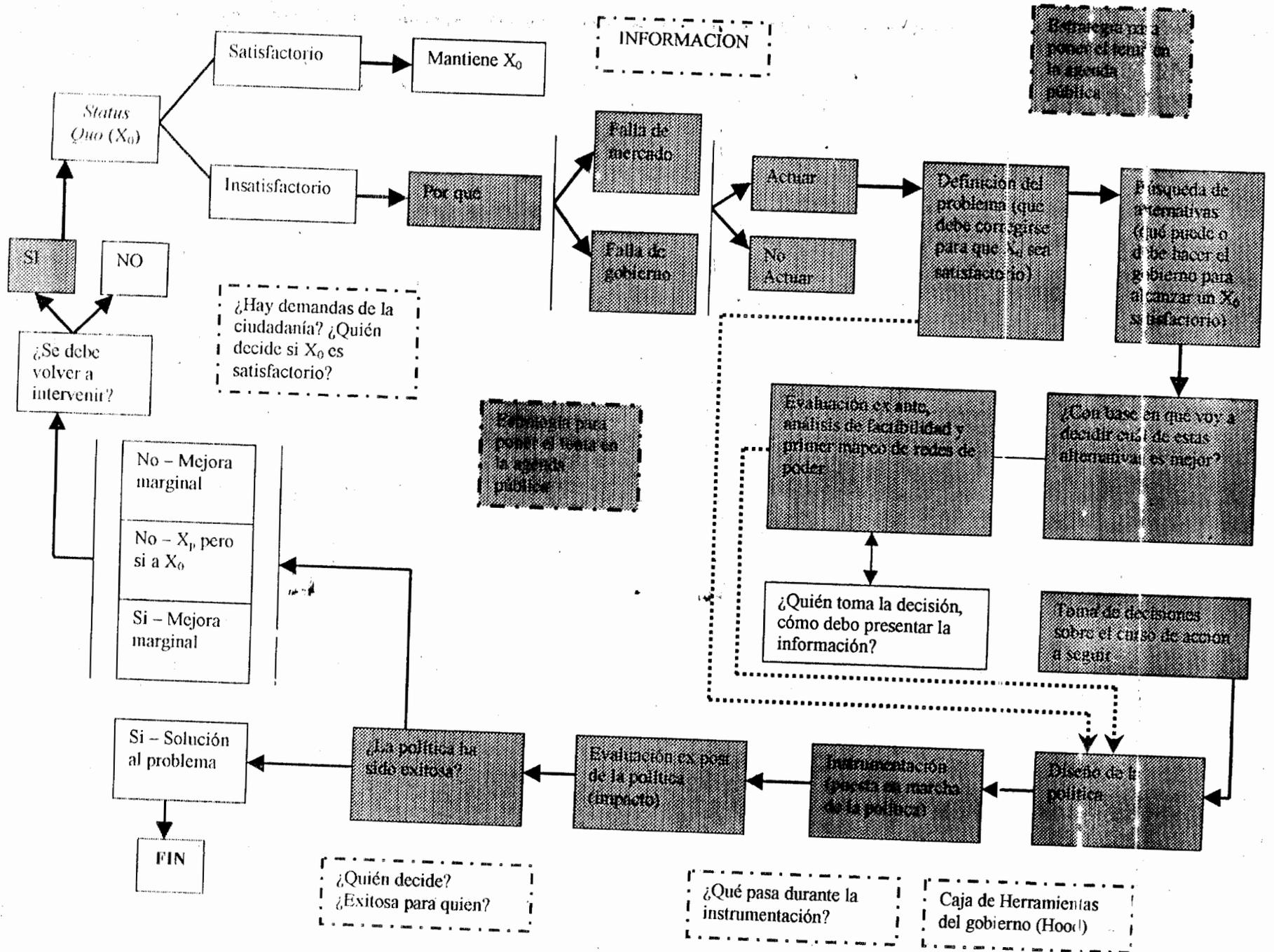
BIBLIOGRAFÍA CAPÍTULO IV

- ACLE TOMASINI, Alfredo, Retos y riesgos de la calidad total, México, Editorial Grijalbo, 1994.

HEMEROGRAFÍA

- RODRÍGUEZ ARAUJO, Octavio, El perfil profesional del Administrador Público, (En) Revista de Administración Pública, numero 40.
- http://www.ena.fr/S/sg/ef/scol/sg_scol_orgen.html.

RUTA DE LAS POLITICAS PUBLICAS



SERVICIOS CIVILES EN MEXICO

INSTITUCIÓN	NOMBRE	AÑO DE CREACIÓN	NÚMERO DE FUNCIONARIOS	SOORTE NORMATIVO
Secretaría de Relaciones Exteriores	Servicio Exterior Mexicano	1934 (1994)	1,186	Ley del Servicio Exterior Mexicano y Reglamento del Servicio Exterior Mexicano
Comisión Nacional de Agua	Sistema de Especialistas en Hidráulica	1989	3,014	Reglamento de los Especialistas en Hidráulica
Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática	Sistema Integral de Profesionalización del INEGI	1991 (1994)	11,000	Acuerdo del Sistema Integral de Profesionalización
Secretaría de Educación Pública	Carrera Magisterial	1992 (1993)	580,908	Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica
Instituto Federal Electoral	Servicio Profesional Electoral	1992 (1999)	2,492	Estatuto del Servicio Profesional Electoral y del Personal del Instituto Federal Electoral
Procuraduría Agraria	Servicio Profesional Agrario	1994	1,446	Estatuto del Servicio Profesional Agrario
Poder Judicial de la Federación	Carrera Judicial	1994	3,400	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y Reglamento
Procuraduría General de la República	Servicio civil de carrera del Ministerio Público de la Federación	1996 (1993)		Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (y Reglamento)
Sistema de Administración Tributaria	Servicio Fiscal de Carrera	1997		Estatuto del Servicio Fiscal de Carrera
Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal	Servicio público de Carrera	1998	9,879	Acuerdo 003/98 publicado en la gaceta de la PGJDF y en el Diario Oficial
Cámara de Diputados	Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados	2000		Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados
Gobierno del Distrito Federal	Servicio Público de Carrera	2001 (2000)		Ley del Servicio Público de Carrera

Fuente: Elaboración propia con base en INAP, *Servicio Público de Carrera en México*, México: INAP, 2001; y Esteban Moctezuma Barragán y Andrés Roemer, *Por un gobierno con resultados*, México: FCE, 1999.