

### CONSEJO DIRECTIVO

Marco Antonio Morales Gómez  
**Presidente**

Tomás Ruiz Pérez  
**Vicepresidente**

Julián Angulo Góngora

Marisol del Socorro Arias Flores

Rolando Barrera Zapata

Ma. del Pilar Conzuelo Ferreyra

José Chanes Nieto

Jorge F. de la Vega Membrillo

Uriel Galicia Hernández

Armando Garduño Pérez

José Martínez Vilchis

Martha Patricia Rivera Pérez

**Consejeros**

Santiago G. Velasco Monroy  
**Tesorero**

Felipe Nemer Naime  
**Secretario Ejecutivo**

### MIEMBROS FUNDADORES

Carlos Hank González  
 Andrés Caso Lombardo  
 Jorge Laris Casillas  
 Miguel Angel Cruz Guerrero  
 Raúl Martínez Almazán  
 Ignacio J. Hernández Orihuela  
 Adalberto Saldaña Harlow  
 Jorge Guadarrama López  
 Filiberto Hernández Ordóñez  
 Roberto Rayón Villegas  
 Raúl Zárate Machuca  
 Ignacio Pichardo Pagaza  
 Arturo Martínez Legorreta  
 Jaime Almazán Delgado  
 Guillermo Ortiz Garduño  
 Gregorio Valner Orjas  
 Jorge Hernández García  
 Alberto Mena Flores†  
 Juan Carlos Padilla Aguilar  
 Víctor Manuel Mulhía Melo  
 Gerardo Sánchez y Sánchez

### CONSEJO DE HONOR

Arturo Martínez Legorreta  
 José Antonio Muñoz Samayoa  
 Carlos F. Almada López  
 Roberto Gómez Collado  
 Guillermo Haro Bélchez

### REVISTA IAPEM DIRECTORIO

Marco Antonio Morales Gómez  
**Presidente**  
 Felipe Nemer Naime  
**Secretario Ejecutivo**  
 Guadalupe Santamaría González  
**Secretario de Docencia**  
 Arturo Ocaña Ponce  
**Secretario de Difusión**

### COMITÉ EDITORIAL

Marisol del Socorro Arias Flores  
 Rodolfo Jiménez Guzmán  
 Eugenio Martínez Gutiérrez  
 Julián Salazar Medina  
 Ricardo Uvalle Berrones

### SECRETARIO TÉCNICO

Refugio González Valdez  
**Coordinador de Investigación**

### AUTOEDICIÓN

Martha García Salgado  
**Coordinadora de Sistemas e Informática**

### ILUSTRACIONES

N. Quintín Valdés López

### DISEÑO GRÁFICO

IAPEM

## CONTENIDO

#### PRESENTACIÓN

LA NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA. REFLEXIONES TEÓRICAS Y METODOLÓGICAS 5  
 Javier Alanís Boyzo

GLOBALIZACIÓN, ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: DEL REPLIEGUE AL 19  
 DEBILITAMIENTO DEL ESTADO  
 Citlalli Hernández Oliva

LA GERENCIA PÚBLICA: UNA ALTERNATIVA TECNOLÓGICA PARA EL MEJORAMIENTO 41  
 DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL  
 Olga Gallegos Centeno

LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y REPRESENTACIÓN SOCIAL COMO PARTE DE LA 58  
 ESTRATEGIA DE MODERNIZACIÓN NACIONAL  
 Víctor Hugo López Sotomayor

EL ESTADO DE MÉXICO EN LA VIDA PÚBLICA MODERNA 80  
 Luis Octavio Martínez Quijada

LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE TOLUCA: RETOS Y PERSPECTIVAS 91  
 Armando Garduño Pérez

VINCULACIÓN ENTRE LA PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN EN EL 102  
 ÁMBITO MUNICIPAL  
 Cristina Penso D Albenzio



Portada:  
 N. Quintín Valdés López.  
 "Nuevo Prometeo", 1998,  
 Encausto, 40X30 cm.

## PRESENTACIÓN

México, sobre todo a partir de la década de los ochenta, vive múltiples, profundas, complejas e inciertas transformaciones, en prácticamente todos los órdenes de la vida social, producto de nuevas condiciones en el contexto nacional e internacional, derivadas de la actividad de la sociedad y del quehacer gubernamental, así como de los reajustes de la división internacional del trabajo y nuevo patrón de acumulación, que impactan sustantivamente a las administraciones públicas (federal, estatales y municipales) en cuanto a sus estructuras, relaciones, niveles de eficiencia, profesionalización, planeación y evaluación de sus actividades, entre otros importantes aspectos.

La sociedad civil mexicana ha entrado en un proceso de desarrollo político sin precedentes que la transforman en una sociedad más plural, abierta y participativa en los asuntos que le afectan, dando lugar a la aparición de

nuevas organizaciones políticas y civiles, así como a una multiplicación de demandas, imprimiendo una nueva dimensión al espacio público, ocupado de manera esencial por las organizaciones gubernamentales y su actividad cotidiana, debido a la fuerte centralización aún prevaleciente a pesar de los procesos instrumentados para descentralizar la vida nacional y del "nuevo federalismo" propuesto por el actual régimen presidencial.

De tal manera, el espacio público entendido como el espacio compartido por el Estado y la sociedad, sus organizaciones e individuos ha entrado en una nueva dinámica, tal como lo expresan la intensificación y diversificación de la participación ciudadana y social, la lucha por la defensa y preservación de las libertades políticas y civiles y la promoción de límites a la acción estatal, buscando eliminar favoritismos, privilegios y relaciones clientelares.

Ante las nuevas realidades —internas y externas—, el gobierno y la administración pública enfrentan y desarrollan su acción en un ambiente más complejo y exigente; los nuevos derroteros y cometidos del Estado requieren de una respuesta ágil, oportuna y de una calidad creciente y manifiesta. Así, se han venido instrumentando una serie de ajustes en la estructura y accionar de las administraciones públicas que van desde la privatización de entidades paraestatales; redefinición de competencias y recursos entre los tres ámbitos de gobierno; racionalización de las finanzas públicas; control del déficit fiscal; simplificación administrativa; desregulación económica; reforzamiento del papel de promoción y fomento de la administración pública, que modifican sustantivamente el anterior papel intervencionista, paternalista y propietario del Estado y lo sitúan como uno fundamentalmente promotor en el marco de un nuevo modelo de desarrollo en el cual se privilegia al sector privado —incluidas las empresas transnacionales— como nuevo motor del desarrollo.

En la actualidad la administración pública precisa aumentar significativamente su efectividad social; incorpo-

rar novedosas tecnologías administrativas y de gestión; profesionalizar constantemente a los servidores públicos; superar la insatisfactoria relación entre costos y resultados de los servicios existentes sin esperar mayores recursos, porque no se tienen y probablemente no se dispondrá de ellos en el corto plazo. En consecuencia, debe utilizar óptimamente los recursos disponibles y adaptarse a las nuevas circunstancias, definiendo claramente sus fines. Habrá que administrar la escasez para atender las demandas sociales tradicionales, hoy acentuadas y agravadas por la intensificación de las carencias y por el aumento de demandantes, pero también para hacer frente a nuevas exigencias, con planteamientos y respuestas innovadoras.

Una administración pública eficaz constituye la

mejor garantía para un gobierno estable, con fortaleza derivada de sus compromisos y trabajo en favor de los ideales de libertad, igualdad y solidaridad, sustentado y fortalecido por una sociedad cada vez más organizada, participativa, responsable y comprometida con su propio mejoramiento social.

Los trabajos que se ofrecen en este número, expresan interesantes puntos de vista sobre diversos aspectos del vasto y complejo campo de estudio y práctica de la administración pública. Así, se reflexiona sobre las características, importancia y bases teóricas y metodológicas de la nueva administración pública; se estudia el fenómeno de la globalización, sobre todo económica, sus impactos sobre el Estado y la actuación de éste en el marco de una economía abierta y competitiva; se analiza la transición al nuevo modelo gerencial en el sector público como una nueva herramienta tecnológica para readecuar y mejorar la práctica publiadministrativa; se alude al necesario e impostergable desarrollo y ampliación del espacio público a favor de las organizaciones ciudadanas; se aborda la vinculación entre la planeación, programación y presupuestación en el ámbito municipal; y se debate sobre la exigencia de recuperar y garantizar la seguridad pública, a fin de propiciar una mayor armonía, tranquilidad y desarrollo de la sociedad.

Esperamos que el lector encuentre en estos trabajos, ideas, sugerencias y propuestas para seguir enriqueciendo el importante debate sobre la modernización de la administración pública.

**Marco Antonio Morales Gómez**  
Presidente del IAPEM

LA NUEVA  
ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA.  
REFLEXIONES  
TEÓRICAS Y  
METODOLÓGICAS

Javier Alanís Boyzo\*

1. Reflexiones iniciales

Hoy en día el mundo vive cambios agigantados, en lo político, en lo económico, en lo social, en lo intelectual-disciplinario que en otros tiempos hubieran sido imposible vislumbrar. Claro ejemplo es el resurgimiento por estudiar y someter al debate y discusión académica los límites y estructura del quehacer estatal y por supuesto de esa parte aplicada e instrumental que es la administración pública, la cual, de acuerdo a un importante número de estudiosos de su parte teórica y disciplinaria sostienen que se encuentra en una etapa de recomposición

científica y pragmática, producto precisamente de esos cambios y de su vinculación con los mismos.

Actualmente nos encontramos ante diferentes realidades que exigen nuevos planteamientos teóricos y metodológicos, y nuevos enfoques de estudio y análisis que retomen y pongan en la mesa de la discusión nacional e internacional temas administrativos que vayan acorde con este ritmo tan cambiante en que ha entrado el mundo "global"; que introduzca, como dijera Gerald Caiden<sup>1</sup> desde su visión como consultor e investigador del Banco Mundial y de la ONU, una *revitalización* de la administración pública. O bien, como sostienen Osborne y Gaebler la ejecución, no de una reforma del gobierno, sino de una reinvencción en la función de gobernar, que introduz-

ca además de tecnologías de la administración privada, también el espíritu empresarial en la gestión pública.<sup>2</sup>

Estudiosos mexicanos no han sido ajenos a dichos cambios de paradigmas disciplinarios en los que se hallan inmersos autores de nacionalidad diversa que, desde su particular punto de vista, vienen a coadyuvar a redefinir las nuevas tareas y retos que hoy enfrenta el desempeño administrativo en muchos países del orbe. Por citar algunos, Mauricio Merino sustenta como plataforma de despegue de esa nueva administración pública la profesionalización del servicio público mexicano; o bien, Luis Aguilar Villanueva sostiene la necesidad de inscribir todo proceso de cambio estructural, orgánico y funcional dentro de la nueva esfera globalizante que es la reforma del Estado.<sup>3</sup>

\* Maestro en Administración Pública por la Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM), y estudiante del Doctorado en la misma disciplina en la UNAM; profesor de educación media superior en la UAEM; actualmente es Coordinador Editorial de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de México.

<sup>1</sup> En la *Revista de Administración Pública* (RAP), No. 91, editada por el Instituto Nacional de Administración Pública de México. México, 1996, pp. 29-49 se publica un ensayo de este autor sobre la "Revitalización de la Administración Pública", donde sostiene interesantes tesis sobre las medidas pragmáticas y teóricas como podría llevarse a cabo este replanteamiento del quehacer administrativo estatal.

<sup>2</sup> David Osborne y Ted Gaebler, autores norteamericanos, han desarrollado esta teoría sobre la nueva función de gobierno y de administración en su libro *La Reinvencción del Gobierno*. España, Paidós, 2ª reimpresión, 1997.

<sup>3</sup> Consúltese: Merino, Mauricio. "De la lealtad individual a la responsabilidad pública" y Aguilar Villanueva, Luis. "La



Rafael Bañón y Ernesto Carrillo, compilan una serie de artículos sobre los nuevos paradigmas gubernamentales y administrativos que autores de diferente nacionalidad sos-

silenciosa, heterodoxa reforma de la administración pública", ambos trabajos publicados en la RAP No. 91... *Op. cit.* En ellos, los autores desarrollan importantes y novedosas concepciones teórico-metodológicas y pragmáticas sobre el nuevo papel del Estado en su acepción administrativa.

tienen como parte de esta diferente concepción del desempeño estatal; compilación a la que deciden agrupar bajo el rubro de "nueva administración pública".<sup>4</sup>

Estemos o no de acuerdo con los autores que se

<sup>4</sup> Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (compiladores). *La Nueva Administración Pública*. Madrid, España, Editorial Alianza, 1997.

analizan en este ensayo, lo cierto es que, los que nos desempeñamos en el servicio público o tenemos alguna relación académica con esta parte de las ciencias sociales, estamos conscientes que nos encontramos ante una necesidad imperativa: coadyuvar a la instrumentación teórica y práctica de una nueva administración pública, que dé cauce a las propuestas que han venido realizando estudiosos de la materia.

El presente estudio busca dar respuesta a tres interrogantes que continúan en el debate académico, como del ámbito político-administrativo, y que refieren a la idea de identificar los fundamentos que permiten vislumbrar una nueva administración pública; las propuestas teóricas, metodológicas y conceptuales que plantea y finalmente, desde un punto de vista disciplinario, determinar los vacíos de conocimiento que pueden llenarse con estos nuevos enfoques, en comparación con la administración tradicional.

## 2. Fundamentos de la Nueva Administración Pública

Deseo iniciar estas reflexiones con un planteamiento que me parece interesante en términos de conocer ¿Sí nos encontramos en realidad ante una nueva y diferente visión y estudio de la administración pública, en su parte teórica, como pragmática? Y, de ser así ¿cuáles son los soportes que la han convertido en una necesidad imperativa en éstos últimos años?

Con la idea de dar respuesta a ello me permitiré hacer alusión a varios de los fundamentos que me parecen de primordial importancia debido a la diversidad de autores<sup>5</sup> que han escrito sobre la materia y que en términos genéricos se enfocan hacia puntos convergentes y coincidentes respecto a este nuevo quehacer administrativo al que sin duda, nos encaminamos a pasos acelerados.

### 2.1. Nuevas relaciones entre gobierno, administración pública y ciudadanía

Desde hace varios años se ha venido percibiendo en el mundo social y académico, la exigencia por establecer una diferente relación y comunicación entre el gobierno y su brazo material que es la administración pública —refiriéndonos a su parte instrumental— y la sociedad. Autores como Mauricio Merino sostiene, en este contexto, la prioridad de dejar atrás la subcultura de la lealtad individual y pasar a la cultura de la responsabilidad pública. Reconoce la existencia de estructuras de autoridad y de relaciones que responden más a una lógica corporativa que a una profesional, además, de seguirse ponderando como valores primordiales la lealtad y la disciplina, antes que las aptitudes y habilidades en el ejercicio público.

Durante estos últimos años se reconoce una transformación mucho más dinámica de la administración pública mexicana, caracterizada por la orientación hacia una mayor res-

ponsabilidad y evaluación de los cargos públicos y la transparencia en el diseño e implementación de políticas públicas. En suma, apunta hacia la implantación de un servicio público profesional.

Otros autores como Aguilar Villanueva, enfocan su inquietud a dar un perfil del nuevo rostro de los administradores públicos derivado del análisis de la manera como se han venido realizando las funciones públicas en áreas como la educación y la seguridad pública, además de otras más elementales como la recolección de basura, donde se vislumbra una nueva relación con la sociedad, la cual a través de organizaciones “paragubernamentales” empiezan a participar en funciones administrativas, aunque como sostiene el autor, constituyan formas de realizar un interés público persiguiendo un interés privado.

Por su parte, Yehezkel Dror, refrenda la idea de perfeccionar las habilidades gubernamentales a través de la acción operativa de lo que él llama “pro-

<sup>5</sup> Por mencionar algunos, están Mauricio Merino, Luis F. Aguilar, David Shand, Yehezkel Dror, Gerald Caiden, Pedro Medellín Torres, Eric Monnier y Luis Ortega, cuyos ensayos también fueron publicados en la RAP No. 91. *Op. cit.*

fesionalismo en el arte de gobernar", que implique, entre otros aspectos, construir puentes entre el conocimiento abstracto y los hechos concretos.

## 2.2. Nuevos problemas del quehacer administrativo y nuevos campos de estudio y enfoques teóricos

Un segundo sustento de la nueva administración pública es el de las novedosas tareas que tiene frente a sí esta diferente concepción, derivado de la apertura democrática y social que estamos vislumbrando en estos últimos años; tareas que suponen nuevos campos de estudio temático y por supuesto de enfoques teóricos.

Como dijera Martín Bullinger<sup>6</sup> la administración, en su parte instrumental, como teórica, debe ir al ritmo de la economía y de la sociedad. Es indudable que dichos ámbitos viven y se desarrollan a ritmos di-

<sup>6</sup> En su artículo "La Administración, al Ritmo de la Economía y la Sociedad. Reflexiones y Reformas en Francia y Alemania", publicado en la RAP, No. 91, pp. 139-172, sostiene interesantes reflexiones sobre esta visión economicista de la administración pública que viene a enriquecer el debate sobre la nueva administración pública.

ferentes. Sin embargo, indispensable es que si se quiere que la parte empresarial de la sociedad sea cada vez más competitiva, la administración pública debe adoptar la "celeridad" como principio fundamental de su actuación, lo que en otras palabras se ha dado en llamar simplificación y desregulación administrativa. Es decir, que las acciones y "autorizaciones" estatales se enmarquen en conceptos más eficientistas, tal y como se viene aplicando y desarrollando en naciones europeas, donde por ejemplo, una autorización solicitada por un particular que se lleva más del tiempo reglamentario, se entiende concedida por el simple transcurso de esos plazos.

Estamos entonces ante lo que se ha dado en llamar *afirmativa ficta*; nos encontramos ante la necesidad de establecer una armonía entre lo que Max Weber ha denominado administración burocrática y sociedad industrial, que se caracteriza por una actuación y desempeño acorde al desarrollo económico de un país.

## 2.3. Nueva relación entre administración y política

La dinámica social de esta última década se caracteriza por la pluralidad y la diversidad. Somos testigos de cambios en los distintos ámbitos de la vida nacional: económico, social, político y cultural. El propio Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 reconoce esa necesidad de interacción entre administración y política.

Desde esa perspectiva nos encontramos en el tránsito de un sistema de partido predominante a un sistema pluripartidista. Asimismo, nos hallamos ante procesos electorales más competidos que constituyen la fuente primordial de legitimidad para los diferentes órdenes de gobierno. Hoy estamos ante una mejor y real competencia entre los partidos políticos por el poder, con la posibilidad real de constituirse en gobierno.

Dentro de ese avance democrático se observa la aparición de una ciudadanía más activa y participativa, que demanda ir más allá del esquema presidencialista en el ejercicio del

poder y promover un desempeño más democrático de la función pública; es decir, encaminarnos hacia una modernización de las instituciones, dependencias y procedimientos gubernamentales, que implique dejar atrás la complejidad de normas y regulaciones que desalientan muchas veces la iniciativa social, complican los procesos, limitan la gestión gubernamental y hacen ineficiente el servicio que debe prestarse a la sociedad.

Esta situación se ve agravada por la existencia de un deficiente sistema de rendición de cuentas que diluye las responsabilidades, permite la discrecionalidad funcional y resulta insuficiente para combatir el abuso y la corrupción. De ahí, la necesidad de fortalecer la cultura social en materia de evaluación y control.

De acuerdo con estudios contemporáneos de la rama administrativa, como María del Carmen Pardo,<sup>7</sup>

<sup>7</sup> En la Revista *Prospectiva*, Año 3, Número 8, Noviembre de 1997, pp. 15-18, editada por Agrupación Política Nueva, A.C., México, D.F., pp. 15 - 18, diserta de manera amplia sobre esta dicotomía entre política y administración, cuya

se refrenda la prioridad de que para emprender reformas de modernización gubernamental se separen las tareas políticas de las propiamente administrativas, para que los programas de reformas no se realicen respondiendo a plataformas políticas de algún partido, debido a las agendas de éstos que pueden o no incluir tópicos relevantes para la sociedad o para la propia administración, como por ejemplo, la tan buscada modernización de la gestión pública.

El profesional de la administración debe hallarse en el centro de la organización y la planeación si desea que las tareas y acciones tengan congruencia con los fines que se persiguen, bajo el esquema de asumir de manera diferente la responsabilidad pública. El político amparado en la legalidad y legitimidad es quien debe establecer las metas a lograr. Sin embargo, los procedimientos, métodos, técnicas deberán ser la aportación racional del administrador al proceso y misión del go-

relación la inscribe dentro de la nueva administración pública.

bierno. Tal situación, no puede surgir de la aplicación mecánica de la decisión; el administrador debe, en su terreno, hacer gala de la misma imaginación que el político, puesto que la administración es un problema tanto de conocimiento como de sensibilidad y capacidad creativa.

#### 2.4. La Reforma del Estado

Un cuarto fundamento con fuerte incidencia sobre la nueva administración pública es el relativo a la reforma del Estado. Una de las propuestas gubernamentales para hacer frente a la "crisis" de la vida estatal es precisamente la reforma estatal, la cual, en lo que respecta a los aparatos administrativos, se ha caracterizado por el impulso de acciones de desregulación, privatización, descentralización y simplificación; procesos que ahora buscan englobarse en una caracterización más general, esto es, dentro de los esfuerzos de modernización de la vida estatal.

Ello para coadyuvar a que el Estado asuma de mejor manera sus respon-

sabilidades, y sobre todo para que los gobiernos puedan hacer frente a las crecientes demandas de la población en forma más eficiente, con una mayor transparencia en las decisiones, obligándose cada vez más a evaluar las tareas realizadas, incorporando mejores mecanismos de rendición de cuentas y, algo fundamental, haciendo participe a la sociedad en estos cambios.

En este contexto el propósito de la nueva administración pública, desde una perspectiva teórica, consistirá en determinar los rasgos distintivos de un ejercicio administrativo que actuaría en un escenario político en el que la construcción de políticas y la conducción de programas pasaría de manos de un partido a otro de signo distinto.

Con base en lo anterior, varios países deciden insertarse en el proceso de reforma del Estado, algunos más rápido que otros, para lo cual reestructuraron sus economías y redujeron las funciones de sus gobiernos con el objeto de hacerlas más eficientes,

llevando a cabo acciones para el adelgazamiento del Estado, la reorganización del gobierno y el redimensionamiento del sector público, centrandose principalmente su contenido en el reforzamiento de un Estado modesto o solidario *versus* un Estado intervencionista. Tal proceso ha traído la reorganización de algunas de las acciones gubernamentales y la modernización de las administraciones públicas, entendida como el conjunto de acciones encaminadas a lograr el cambio.

### 2.5. Profundización de la descentralización administrativa

Un quinto elemento que ha venido a impulsar la nueva corriente administrativa, es la relación entre los distintos niveles de gobierno que demanda una clara definición de zonas de competencia y reglas de convivencia, que implique, en términos de administración moderna, incluir procesos de descentralización de atribuciones y de decisiones, que genere espacios con mayor grado de autonomía pero también de

mayor responsabilidad. Debe existir, por tanto, no sólo la convicción de compartir la esfera decisoria, sino una conciencia clara de que se comparte también la responsabilidad.

En este sentido, los cambios de nivel en la tramitación de asuntos y la simplificación administrativa, pueden hacer más fluida la relación entre la administración y la ciudadanía, y sobre todo, convertirse en un importante recurso para erradicar prácticas de corrupción, mediante la introducción de cambios procedimentales que tengan un impacto positivo.

### 2.6. Nueva relación entre administración pública y sociedad

El sustento social de la nueva administración pública debe ser parte esencial de la misma. De ahí que, dentro de esta diferente relación de la administración con la ciudadanía, sea necesario pensar en un gobierno cercano que facilite la respuesta a la demanda, tanto en cantidad como en calidad. Una de las reiteradas fórmulas pa-

ra estimular la participación de la sociedad es la figura de los consejos que funcionen como órganos de consulta en los que se pueda, incluso, diseñar soluciones.

Contar con una ciudadanía más participativa constituye una fórmula reiterada e imperativamente planteada por la nueva administración pública. Claro ejemplo, es el tema de la privatización que ha venido operando en lo que concierne a algunos servicios públicos básicamente urbanos, como por ejemplo, la recolección de basura, donde ahora es necesario reflexionar en los beneficios que se acarrearían con decisiones de esa naturaleza, pero que también pueden ir correspondiendo a distintas intensidades y momentos. Puede darse desde una privatización "intensa", pasando por la introducción de mecanismos de coparticipación pública y privada, hasta la concesión temporal de algunas funciones de la administración.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Ma. del Carmen Pardo, sustenta también gran parte de las nuevas ideas administrativas que son comunes y

### **3. Propuestas que plantea la Nueva Administración Pública**

El esquema propositivo que plantea la nueva administración pública resulta innovador, en términos de los planteamientos que sostienen diversos autores y que nos permiten vislumbrar el diferente paradigma de administración que se pretende desarrollar e instrumentar en los próximos años, y que por supuesto vienen formando parte de la agenda del debate de las últimas décadas.

En este contexto es necesario vislumbrar los retos de la nueva administración pública en relación a la administración pública "tradicional".

#### **3.1. Propuestas Teórico- Metodológicas**

Resulta interesante conocer e identificar las "nuevas formas" en que deberán abordarse los problemas que tiene por delante el nuevo quehacer administrativo y que en términos genéricos con-

convergentes en otros autores nacionales y extranjeros que hemos venido tratando en este ensayo.

vergen en el imperativo de dotar a la administración pública de elementos de carácter ético, eficiencia, capacidad, y profesionalización. En este sentido, son interesantes los planteamientos que desde el punto de vista metodológico se observan para este nuevo quehacer disciplinario. De acuerdo a los diferentes autores que hemos comentado podemos resaltar la importancia de que las administraciones públicas estén en constante proceso de innovación que permita a los gobiernos cumplir con sus atribuciones hacia la sociedad.

Así, en lo teórico, como en lo metodológico y pragmático, es necesario que ésta no se aisle del ámbito de lo público, y refuerce su papel activo dentro del Estado dejando de lado su desempeño de tendencias estatizantes. Es necesario que deje de ocuparse más de sí y lo haga para sí, es decir para los ciudadanos.

En el marco de este nuevo contexto hoy nos encontramos ante novedosas teorías y planteamientos que forman parte de la

agenda académica en países de Europa, como de la Unión Americana, donde incluso se habla ya de nueva "gerencia pública", con todas las connotaciones teóricas y conceptuales que ello implica.

No sólo se han venido observando cambios en la "vieja" administración pública en su parte instrumental, sino también en su aspecto teórico-metodológico. El debate académico refleja la preocupación por discutir el papel de los gobiernos y por supuesto, de su brazo ejecutor que es la administración pública. Así es que, dentro de este contexto, necesario será plantear nuevas teorías que ayuden a explicar, dentro de este mundo tan cambiante, la actuación y funcionamiento de esa parte administrativa y de gestión pública del gobierno.

A lo anterior, se suman los indicios e indicadores de escenarios prospectivos que ya se anuncian y que, sin duda, se consolidarán en el futuro mediato, como por ejemplo, la nueva gestión pública, la alternancia política, el reequilibrio de

los poderes públicos, la profesionalización de la función pública, el fortalecimiento del municipio, la certificación periódica de los funcionarios públicos, y la ciudadanización de los procesos político-electorales.

Dentro de esta nueva concepción teórica, la administración pública, al igual que la gestión pública, deben tener un papel renovado, en tanto que gobernar y administrar una sociedad más democrática, plural, y participativa reviste mayores retos que precisan de cuadros con alta formación y capacidad de adaptación a situaciones cambiantes e inciertas, además de un cambio teórico y metodológico que sirva de sustento para guiar a la nueva sociedad democrática que estamos vislumbrando en su relación con la nueva administración pública.

Por ejemplo, dentro de ese bagaje teórico se requiere que la carrera administrativa y la implantación de servicio civil de carrera se planten congruentes a las condiciones del país, debido a que ha

sido una asignatura pendiente que se ha abordado y promocionado de manera limitada en los distintos órdenes de gobierno: federal, estatal y municipal.

Aunado a lo anterior, actualmente la combinación de paradigmas metodológicos en las formas de administrar, organizar y gestionar de un país, debe ser necesaria, supuesto que a las funciones básicas del Estado (defensa, justicia, salud, educación, trabajo, seguridad social) se han venido uniendo otras que han sido producto de la concreción de un conjunto de políticas gubernamentales sustentadas en el consenso y la participación ciudadana, tales como, el diseño de políticas públicas formuladas, implementadas y evaluadas conjuntamente con los grupos interesados.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Sobre esta parte teórica y metodológica del nuevo quehacer estatal, Roberto Moreno Espinosa, publicó un ensayo titulado "Prospectiva, Gobierno y Administración Pública", donde hace alusión a los posibles escenarios prospectivos en los que habrá de moverse la nueva administración pública. Vid. Revista *Prospectiva*, Op. cit. pp. 19-22.

### 3.2. Propuestas conceptuales

Dentro de la parte conceptual necesario será dar mayor definición a varios de los conceptos que se han venido utilizando dentro del ámbito administrativo y que de acuerdo a los nuevos contextos socio-económicos y políticos deben reflejar la connotación adecuada. Caso concreto el concepto de gestión pública, que pareciera que busca remplazar, al menos en un sentido conceptual, a la administración pública, debido a su enfoque más pragmático, más dinámico.

Estas sugerencias son las que hacen autores como Ricardo Uvalle Berrones,<sup>10</sup> quien resalta la importancia de que la gestión pública del Estado contemporáneo se contextúe desde una óptica diferente, debido a



que ésta se encuentra en el debate de la vida ciudadana y en la deliberación de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales. Además, hay que reconocer que los públicos que hoy atiende se encuentran impregnados de la categoría de ciudadanos, demandantes, politizados e informados.

De igual manera, la terminología que se ha venido desarrollando en los últimos años, como redimensionamiento, modernización, entre otros, aunque vigentes, será necesario que dentro de la nueva concepción administrativa recuperen su sentido y se ubiquen en el contexto so-

cio-político y económico actual, nacional e internacional.

### 3.3. Propuestas pragmáticas

En el contexto de estas ideas, es conveniente aceptar que la administración pública se encuentra en un proceso de cambio y actualización en su parte teórica como pragmática. Así, será prioritario que esta nueva idiosincrasia administrativa se inserte en la naturaleza pública de la administración pública, en tanto que desde un punto de vista disciplinario la vida pública es objeto de estudio y atención.

<sup>10</sup> Este autor refiere de manera pormenorizada a la necesidad de que, dentro de la nueva perspectiva conceptual de la administración pública se adecuen este tipo de conceptos a la nueva realidad que vivimos, para evitar posibles confusiones de contenido entre Estado, gobierno, administración pública y gestión pública. Vid. "La importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica", en *Revista Control Gubernamental*, Año III, No. 7, Secretaría de la Contraloría-Gobierno del Estado de México, 1995. pp. 1-33.

Además, el quehacer administrativo, en su parte sobre todo pragmática, se encuentra inmersa en los procesos de reforma del Estado, como ya lo he mencionado; de ahí, lo conveniente de reforzar su carácter social. Autores como David Shand, refrendan esa postura; sostiene que la vida estatal y gubernamental, al igual que la administración pública deben hacerse más públicas, y adquirir las capacidades de respuesta necesarias hacia la sociedad, como por ejemplo, un mayor grado de profesionalización, de innovación organizacional y de creatividad para atender con estrategias y nuevos métodos, los problemas que enfrenta.

Por su parte, Ricardo Uvalle Berrones insiste en que la administración pública contemporánea realice sus acciones con un criterio más horizontal, diluyendo los impactos de la jerarquía a través de la descentralización administrativa y política; se abra mas a la sociedad promoviendo la participación ciudadana e incorporando

su opinión a las políticas públicas. Y pone el ejemplo de articular la cooperación del sector privado a través de la concesión de servicios públicos.<sup>11</sup>

En este sentido estamos de acuerdo que la pérdida de legitimidad del Estado, tiene su origen también en el desempeño deficitario de la administración pública. De ahí, la importancia de que la nueva concepción administrativa rompa con los modelos tradicionales caracterizada por el ejercicio administrativo "distinto del ciudadano, ceñida al ritualismo, proclive a la estatización y alentadora del burocratismo, (lo cual) frena al Estado, daña al gobierno y lastima a la sociedad".<sup>12</sup>

Dentro del nuevo esquema, anteriores acciones estatales como la privatización, la liberalización y la desregulación deberán promover ahora beneficios ahí donde la administración pública ha mostrado un comportamiento deficitario, aunque, por otro lado, el Estado no deje de ser

productor en áreas donde su intervención contribuya a fortalecer la economía de un país y lo reclame el bienestar social.

Es así que, dentro de esta nueva ideología administrativa deba promoverse una diferente cultura de la función pública imbuida de actitudes y comportamientos funcionariales éticos, de tal manera que sean congruentes con las nuevas orientaciones y tecnologías de gestión empleadas, aunque para ello sea necesario revisar las estructuras jurídicas para adecuarlas a las actuales circunstancias. Este debe ser un planteamiento prioritario de la nueva concepción administrativa.

De cara al siglo XXI la nueva administración pública debe reconocer y adecuarse a los rápidos cambios y avances que estamos viviendo en los ámbitos tanto sociales, tecnológicos como políticos y que han dado como resultante una acelerada globalización, a la que hay que "subirse" y asimilar como si fuera un tren en camino.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 en tér-

<sup>11</sup> *Ibidem.* pp. 8-9.

<sup>12</sup> *Ibidem.* p. 10.

minos de los nuevos planteamientos administrativos parte de la idea de reconocer la limitada capacidad de la infraestructura administrativa del gobierno federal para dar atención a las demandas crecientes del ciudadano, debido entre otras cosas, a la ineficaz gestión gubernamental, al centralismo existente, a la deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño del gobierno y a la carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.<sup>13</sup>

De ahí que, acorde a los paradigmas que se plantean en el nuevo esquema administrativo se observen dos grandes objetivos primordiales: transformar la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las necesidades de la sociedad; y combatir la corrupción y la impunidad a través del

impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio efectivo de acciones correctivas.

Por su parte, el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP)<sup>14</sup> entre los cambios pragmáticos que persigue enuncia los de estimular la participación ciudadana, desarrollar una descentralización y/o desconcentración administrativa adecuada, instrumentar un mejor y más efectivo esquema de medición y evaluación de la gestión pública y promover la dignificación, profesionalización y ética del servidor público. ¿Serán éstos parte de los nuevos retos que tiene ante sí la nueva administración pública?, y de ser así ¿cuáles serán los planteamientos teórico-metodológicos que los harán tangibles?

Referirnos a los nuevos modelos administrativos implica hablar de una administración más eficiente, flexible y transparente,

aunque esto implique ir mas allá de su ámbito y buscar en otras corrientes ideológicas y tecnológicas las cualidades y orientaciones que le permitan llegar a estas metas. A fin de dar un cambio hacia la modernización, la nueva administración pública debe repensar el objetivo primordial para la cual fue creada y así lograr una actuación más equitativa y más comunitaria. El buen gobierno debe estar orientado al ciudadano, dentro del cual el ejercicio administrativo no debe perder de vista su razón de ser.

En conclusión, debe aceptarse que la administración pública es más que gráficas de utilidades y rendimientos *per se* como producto de la satisfacción del "cliente" —como ahora se le ha dado en llamar al ciudadano—; cliente externo e interno consciente de la interrelación que debe tener con la estructura de gobierno. La administración pública es el brazo ejecutor del Estado y por tanto debe buscar el modelo de relación que permita una vinculación más significativa con el ciuda-

<sup>13</sup> Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, Poder Ejecutivo Federal, México, D.F., Talleres Gráficos de la Nación, 1995.

<sup>14</sup> Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000. Poder Ejecutivo Federal, México, D.F., Talleres Gráficos de la Nación, 1997.

dano en un lazo de obligaciones y derechos, pero más que nada de confianza.

#### 4. La Nueva Ciencia de la Administración Pública

Dentro del recorrido esquemático que hemos desarrollado no podríamos dejar de tratar, desde un enfoque analítico, la parte disciplinaria que supone la nueva administración pública y que en otras palabras, lo que se trata es dilucidar acerca de los vacíos de conocimiento que pueden ser cubiertos por esta "nueva ciencia" de la administración pública.

Parto de una reflexión respecto al nuevo quehacer gubernamental y administrativo del Estado ¿Cuál es o debe ser el papel de los gobiernos contemporáneos? Y ¿cuál es o debe ser la mejor manera de cumplirlo? Derivado de estas ideas es necesario captar los retos intelectuales, que a este respecto son planteados por la globalización, para lo cual oportuno es recordar la afirmación de Gerald Caiden<sup>15</sup> que hace

alusión a la necesidad de ir acorde a los nuevos conceptos como los que llama "astronave terrestre" y "aldea global", y en este sentido buscar llenar ese vacío de conocimiento globalizante, donde sólo la sociología, como ciencia social, fue la única que avanzó durante un tiempo en este sentido, mas allá incluso que la ciencia política y la economía.

Para este autor, detrás de todas ellas quedó la administración pública, que puso durante mucho tiempo sus estudios y prácticas gubernamentales en la concepción de nación-estado y de progreso nacional, centrándose en los sistemas administrativos y culturas específicos de cada país y rara vez enfocando las políticas y acciones públicas desde una perspectiva global, aunque la administración comparativa hizo un intento por globalizar algunos temas du-

---

poráneos de la administración pública que sugiere estudiar lo que el llama "buropatologías" a efecto de revitalizar el ejercicio administrativo, no sólo desde un punto de vista pragmático sino también teórico y disciplinario. Vid. su trabajo "Revitalización de la Administración Pública", en RAP No. 91 ... *Op. cit.* pp. 29-49.

rante los años setenta mediante la promoción de estudios teóricos que pronto se desvanecieron quedando en la periferia cuando gran parte de la administración se estaba globalizando.

De acuerdo a ello nos queda claro que, tanto el estudio de la administración pública como su parte instrumental deben ponerse al día con la realidad actual, diseñar definiciones y parámetros globales, idear esquemas e inventarios para el análisis universal, definir qué es lo que hace pública a la administración pública y proporcionar los fundamentos teóricos necesarios. Debe universalizar los criterios de ejecución a fin de evaluar el desempeño comparativo de los sistemas administrativos, y desarrollar enfoques globales para su replanteamiento. Además, los estudios de cada país deben situarse en un contexto global y referirse a marcos más amplios; salirse del provincialismo y avanzar hacia una disciplina universal tanto en lo académico como en lo profesional. De no ser así, la

---

<sup>15</sup> Caiden es uno de los teóricos contem-

falta de una globalización motivará que la disciplina quede relegada académicamente y no logre alcanzar su potencial pragmático y disciplinario.

Ricardo Uvalle Berroñes, en el estudio introductorio del libro *La Argumentación Administrativa*<sup>16</sup> de autores estadounidenses, sostiene interesantes reflexiones respecto a las diferentes interpretaciones por las que ha transitado el estudio de la administración pública, como ciencia, como disciplina y como práctica, lo que ha provocado que, en los tiempos actuales se encuentre en la redefinición de su objeto de estudio, yendo de un "coqueteo" metodológico a otro, con áreas como la gerencia privada, apoyándose incluso en las propuestas esencialmente pragmáticas de aquella, así como en los valores de eficiencia y productividad que la sustentan, hacién-

dola perder su esencia y su ser de servir a la sociedad.

Dentro de esas ideas llama particularmente la atención la afirmación de algunos autores que sostienen que, no obstante que la administración pública "es la vida misma de la sociedad" ésta todavía se encuentra inmersa en un ambiente de incompreensión académica y debilidad conceptual. Esto es posible si estamos de acuerdo en que como disciplina y como práctica sigue predominando en ella la concepción introspectiva, es decir, su visión limitada como proceso administrativo.

### 5. Consideraciones finales

La nueva administración pública, en su parte operativa, como conceptual y teórica, busca no sólo redefinir algunas de las atribuciones de los gobiernos y redimensionar su campo de acción, sino también legitimarse como institución ante el conglomerado social al que sirve, la parte "clientelar" como la llaman algunos autores, sino también como nueva disciplina ante la parte "intelectual" de esa misma sociedad.

De acuerdo a las propuestas metodológicas, teóricas e instrumentales que plantea ésta, deben ir enfocadas fundamentalmente a introducir elementos de mayor eficiencia y eficacia en la actuación de los poderes públicos. De ahí, la importancia que observamos en cada uno de los autores que hemos comentado, por dar lineamientos metodológicos, teóricos y pragmáticos para acrecentar o mantener (al menos) la eficacia social del desempeño administrativo.

Es indudable reconocer que nos hallamos en un proceso de modernización del quehacer estatal donde se busca una nueva legitimidad basada en el pluralismo y la eficacia. Hoy la función del gobierno debe fundarse en la legitimidad y eficacia de las administraciones para resolver problemas como el desempleo, la corrupción y la prestación de servicios con calidad.

Este proceso de modernización constituye ser una prioridad, por el reto que los gobiernos enfrentan día con día, de convivir con

<sup>16</sup> Dicho libro fue escrito por Christopher Hood y Michael Jackson, teóricos norteamericanos del quehacer administrativo estatal, y publicado por el FCE, la Universidad Autónoma de Coahuila y el Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., México, 1997.

sociedades más informadas, más demandantes de mejores servicios, e incluso más participativas en la gestión pública. La necesidad de una nueva administración pública constituye un fenómeno que ha sido impulsado por la participación cada vez mayor de empresas privadas y organizaciones no gubernamentales en la prestación de servicios públicos, originando un ambiente de mayor competitividad y eficiencia.

En cuanto al espacio público, durante mucho tiempo se le identificó con lo estatal o lo referente a toda acción gubernamental; concepción que ha quedado ya rebasada sobre todo por las nuevas relaciones de poder entre el Estado y la sociedad organizada. Es cada vez más evidente la incursión de la esfera privada en la gestión pública, sobre todo en aquéllos espacios en los que el Estado ha dejado de participar.

Actualmente evidente que hoy en día la administración pública, como fun-

ción de gobierno y como estructura organizacional, precisa de una revisión que la lleve a optimizar su desempeño para dar respuesta oportuna a las demandas de una sociedad cada vez más participativa y que exige resultados entre el decir y el hacer.

Las funciones de la administración pública requieren de mayor dinamismo más allá de un "óptimo" marco normativo y técnico a efecto de que cuente con el suficiente margen discrecional para actuar más allá de la improvisación y las salidas fáciles. Para ello, es necesario crear una cultura administrativa que involucre a todos los niveles de la administración y que haga partícipe a la propia sociedad, la cual en este nuevo contexto deberá aceptar que por imprescindibles que sean sus necesidades, su atención requerirá de tiempo y recursos.

La inclusión de la ciudadanía en acciones administrativas es otro de los terrenos que es preciso replantear. En muchos ca-

sos se ha llegado al exceso de concebir a la administración pública en un mero ejercicio empírico, dejando de lado su relevancia como institución administrativa. De ahí que la participación social deba ser fundamental como fuente de opiniones que orienten la definición de prioridades gubernamentales.

En este contexto, la adecuada definición y operación de los sistemas de control y evaluación también serán de vital importancia para garantizar un ejercicio más transparente de los recursos de que dispone el gobierno para el cumplimiento de sus acciones, lo que además de permitir un manejo eficiente de recursos generará confianza en la sociedad.

Finalmente, es necesario revalorizar la imagen pública de los funcionarios e instituciones administrativas, que en los últimos tiempos enfrenta con mayor rigor la vigilancia de la ciudadanía y los medios masivos de comunicación.

## GLOBALIZACIÓN, ESTADO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: DEL REPLIEGUE AL DEBILITAMIENTO DEL ESTADO

Citlalli Hernández Oliva\*

El Estado de Bienestar se ha  
quedado sin utopías.  
Peor para él.  
El Estado de Malestar,  
en cambio, las sigue creando,  
trabaja por ellas.  
Tiene tan poco que perder  
y tanto para ganar,  
que la utopía se ha  
convertido en su destino.

Mario Benedetti

### Introducción

¿Por qué se nos quiere presentar la realidad actual como un contexto global de incertidumbres y escepticismo? Es cierto que estamos viviendo el fin de siglo más complejo y cambiante que haya registrado la historia de la humanidad. Pero también es cierto que las grandes mutaciones y perplejidades del

mundo actual no obedecen a un devenir del caos ni a ríos revueltos (donde los ajustes serán ganancias de pescadores). Renovarse o morir, dice el refrán, el cual se ha convertido en dogma de gobiernos y Estados cuando se les recuerda lo imperativo del cambio frente al globalizado entorno internacional que amenaza con obviar a los no modernizados.

La conciencia general de la opinión pública no acaba de asumir la radicalidad que tiene el fenómeno de la globalización en tanto redefinición a nivel planetario de los espacios económicos, sociales y políticos. Radicalidad que no realidad incierta, pues la globalización es la forma en que hoy se presenta un viejo proceso de acumulación e internacionalización del capital, de reacomodo y rearticulación del capitalismo. Esto nos lleva a hablar de una nueva etapa histórica, una de cuyas características es la enorme disparidad en los niveles de desarrollo de las regiones en el mundo y los incrementos desmesurados de la pobreza, pero que no

se gestó repentinamente ni obedece a incoherencias del *posmodernismo*.

La globalización es un fenómeno no tan sólo económico, ha incorporado procesos tecnológicos, culturales, sociales y de organización política y administrativa, tratando de implantar sistemas productivos, de distribución y de consumo a nivel planetario, así como homogeneizando formas organizativas y funcionales en los ámbitos político y administrativo de los Estados nacionales. Traducido en los territorios, estos procesos de globalización se ubican en las regiones con mayor potencialidad por sus recursos económicos o cuyas ventajas comparativas permiten a los grandes capitales la obtención de altas utilidades.

Los resultados de la globalización a nivel económico ya se están conociendo, y no deja de sorprendernos que, a pesar de implicar una mayor polarización social y económica del mundo, se sigan gestando procesos de esta índole y los aparatos públicos y administrativos de

\* Licenciada en Economía por la Universidad Nacional Autónoma de México; ha sido docente en la Facultad de Economía de la Universidad Autónoma del Estado de México; actualmente cursa la Maestría en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.



los Estados converjan en modelos cuya propuesta es facilitar la consolidación de la globalización y de las estructuras de "libre mercado".

La "reforma del Estado" se presenta así como una estrategia a nivel mundial, lo mismo que los procesos de ajuste y modernización económica que desde las grandes potencias se han diseñado para tratar de reestructurar al capitalismo hoy en crisis. Bajo el bagaje ideológico de acogernos a la globalización y a los nuevos tiempos que marca la historia y la *posmodernidad*, la reforma del Estado se ha querido explicar como la vía estratégica para consolidar los ajustes económicos que, según el discurso neoliberal, nos llevarán a un crecimiento económico estable a largo plazo y a mejorar la calidad de vida de los pueblos.

De aquí la importancia de examinar los procesos de reforma del Estado dentro del contexto de los fenómenos de la globalización y regionalización, ya que éstos marcan las tendencias recientes en el desarrollo del capitalismo

mundial y conforman el nuevo entorno del funcionamiento de los Estados nacionales.

El análisis de estas tendencias es una empresa que requiere, por su complejidad y amplitud, un espacio aparte. Aquí lo que nos interesa rescatar es cómo los procesos de reforma y transformaciones por los que transitan el Estado y la administración pública de nuestro país a partir de la década de los ochenta, están enmarcados en los complejos fenómenos de la globalización y regionalización que vive actualmente el mundo, señalando el inicio del cambio y redefinición de la relación Estado-mercado en torno a las necesidades de la globalización económica. Además, nos interesa explorar la reforma del Estado en México en tanto estrategia neoliberal para dismantelar al Estado rector y gestor del desarrollo económico, limitando y subordinando la capacidad de gestión estatal a los requerimientos del modelo neoliberal de desarrollo.

Bajo esta perspectiva, ubicaremos el presente

ensayo en torno a tres vertientes de análisis: la economía global y el cuestionamiento a la funcionalidad del Estado por la emergencia de los esquemas de economía abierta y las políticas neoliberales de la era global; la reforma del Estado, en tanto su repliegue y paso estratégico para consolidar las reformas económicas de ajuste estructural; y la transición al nuevo modelo gerencial en el sector público como proceso de readecuación de la administración pública a la lógica del mercado y del modelo neoliberal. Fenómenos que, por diferentes caminos pero bajo los mismos criterios neoliberales de modernización estatal, conducen a la disminución de la autonomía y capacidad de gestión estatal y, por tanto, al debilitamiento del Estado. Tratándose de meras reflexiones, este ensayo no pretende ser exhaustivo ni tampoco concluyente, tan sólo plantea un pensamiento propio sobre el tan concurrido tema.

## ***1. La economía global y su impacto sobre los Estados nacionales***

### ***1.1. Los riesgos de la globalización***

En los últimos 25 años, el mundo ha sufrido profundas transformaciones y experimentado cambios vertiginosos tanto en su apariencia como en su ordenación y estructura, al grado que hoy ya se habla de un mundo globalizado, o estrictamente, de una economía globalizada. Dentro de estas transformaciones estamos considerando tanto los procesos que conllevan la conformación de una economía global y las tendencias crecientes a la regionalización derivadas del recrudescimiento de la competencia entre los países más desarrollados, como el despliegue científico y tecnológico y su impacto en los procesos productivos; el estallido de la crisis internacional; el deterioro de la hegemonía norteamericana; la caída de los regímenes socialistas, dando lugar a un mundo multipolar en lugar de uno bipolar; además, la emergencia de

nueva cuenta de la idea del "libre mercado" como mecanismo idóneo para resolver los problemas económicos y la aparición de los sistemas gerenciales en los ámbitos del sector público como tecnología para tratar de recuperar la gobernabilidad y el bienestar social.

Es frecuente encontrar en la literatura reciente discursos sobre la inevitabilidad de los procesos globalizadores y de regionalización en tanto tendencias absolutas, que rebasan las nociones del Estado-nación y la soberanía nacional por "artificiosas" y "obsoletas".<sup>1</sup> Aunque nos hemos movido en forma acelerada a la integración de una economía global —recordemos la vocación mundial del capitalismo—, lo cierto es que el fenómeno de la globalización es un proceso impulsado y aprovechado exclusivamente por las grandes em-

presas transnacionales, las que, en su búsqueda por encontrar nuevos espacios de inversión y mercados y apoyándose en la enorme movilidad transfronteriza que los avances en comunicaciones y transportes imprimen al capital y al manejo de la información, internacionalizan sus procesos productivos y de inversión a través de la relocalización y despliegue de las empresas en un inmenso espacio territorial que se extiende a todo el planeta.

El uso de nuevas tecnologías impone un nuevo esquema de producción global que favorece a las empresas transnacionales, un esquema basado en la relocalización de las empresas según las características de sus plantas o divisiones (si son intensivas en fuerza de trabajo o capital), buscando las mejores condiciones de rentabilidad. La descentralización de los procesos productivos o despliegue de las empresas en todo el mundo aprovechando el uso de las nuevas tecnologías (la computación, la informática, la automatización, la robótica y las telecomunicaciones),

y que ha dado lugar al fenómeno llamado "fábrica mundial", sólo pueden llevarlo a cabo las grandes empresas transnacionales. Precisamente porque la tecnología (que no es sino el conocimiento organizado para fines de producción) es un bien comercial y un factor de dominio y control de mercados, es que sólo las grandes corporaciones lo generan y detentan hoy en día manteniendo el liderazgo tecnológico, lo que les permite aprovechar y disfrutar de las ventajas comparativas de otros países (acceso a materias primas, mano de obra, productos intermedios y terminados, tecnología en las mejores condiciones del mercado), e incrementar sus ganancias.

Así pues, en el mundo globalizado y pauperizado de hoy, la actividad económica ya no se restringe a las fronteras políticas y culturales de los Estados-nación, sino que se expande y dilata impulsada por la información. Toda esta "capacidad intelectual del hombre" vertida en las nuevas tecnologías nos ha

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, el trabajo de Ohmae Kenichi, *El fin del Estado-nación*. Chile, Ed. Andrés Bello, 1997, el cual nos presenta el punto de vista de uno de los principales ideólogos del mercado libre y nos ofrece una descripción exacta de cómo debe ser el fin del Estado-nación y la consolidación de un "mundo sin fronteras."

permitido no sólo trasladar capitales y conocimientos al otro lado del planeta con un sólo *teclazo*, también nos ha puesto al día, simultáneamente y sin movernos de la computadora, de las grandes calamidades y escándalos de este fin de siglo.<sup>2</sup>

Como decíamos, esta tendencia integradora global la vive esencialmente una parte restringida del mundo empresarial, la comprendida por las grandes empresas transnacionales quienes, y debido a su estructura interna multidisciplinaria y la ventaja de controlar las nuevas tecnologías derivadas de la III Revolución científico-tecnológica, tienen la posibilidad de operar a escala mundial, aunque la propiedad del capital sigue

siendo del país de origen de las matrices (de aquí que no se trate de empresas "multinacionales" como equivocadamente se les llama, sino transnacionales). De esta necesidad global de las empresas transnacionales de ocupar espacios más allá de sus fronteras para aumentar sus ganancias, es que surge la ideología neoliberal de la globalización y liberalización de la economía mundial, con el argumento de ser la única condición para impulsar el desarrollo económico de los países y generar instituciones eficientes, por lo que se debe evitar que cualquier fuerza ajena a las que comanda el mercado (léase el Estado) intente obstruir este objetivo.

### **1.2. La embestida neoliberal contra el Estado y el sector público**

La teoría del libre mercado plantea que una economía sin interferencias es más eficiente, y de aquí la acometida neoliberal contra toda forma de intervención económica del Estado, tanto sobre los flujos de capital, como sobre la pro-

ducción y el comercio. El impulso a los esquemas de economía abierta y el cuestionamiento a la funcionalidad del Estado que se dan desde las grandes potencias, marcan la necesidad por encontrar nuevos espacios de inversión al capital, lo que se traduce en el ataque abierto y sistemático al Estado y su gestión económica y el inicio de su reestructuración para limitar sus campos de acción y reducir al mínimo el papel del sector público.

Esto se logra con los programas de privatización y desregulación económica, así como con los recortes al gasto público y la desaparición de muchos servicios del sistema del welfare state iniciados por la política del reaganomics del presidente Ronald Reagan en Estados Unidos. Esta política, encaminada a disminuir el papel del Estado en la economía, inauguró, junto con Margaret Thatcher en Inglaterra, el modelo neoliberal en 1980 que hasta la fecha ha encontrado seguidores eficaces tanto en los gobiernos del Primer Mundo como en los del Tercero, sin olvi-

<sup>2</sup> El poeta y ensayista Mario Benedetti usa la ironía para referirse a ese gran escándalo de fin de siglo que es la pobreza y la cual invalida por sí misma todos los adelantos tecnológicos e informáticos de esta era global: "Estamos tan adelantados —nos dice— que las memorias electrónicas pueden informarnos al instante que 40,000 niños mueren diariamente de hambre en el mundo (por supuesto, limpiamente clasificados por nacionalidad, raza, color, grupo sanguíneo, etcétera), pero estamos a la vez tan atrasados que no logramos evitar esa catástrofe." *Perplejidades de fin de siglo*. México, Ed. Nueva Imagen, 1993.

dar a los del desaparecido Segundo Mundo, que han pasado a convertirse en el último furgón del tren occidental.

Se llegó incluso a cuestionar la propia existencia de los gobiernos, fuera de su ocupación para la defensa y la procuración del marco jurídico-legal del sistema capitalista, cuando en las altas esferas políticas de los Estados Unidos se empezó a hablar en forma peyorativa de que la era del "gobierno grande" (big government) ya había pasado, para referirse y criticar el intervencionismo gubernamental, al que consideran una interferencia para el funcionamiento eficiente de los mercados, la liberalización económica y el auge de la economía mundial.

Desde luego que para la corriente neoliberal, la defensa de los recursos naturales y la protección de la industria y productos nacionales por parte de los gobiernos deja de ser funcional porque impide el libre flujo de la actividad económica y estorba a los mercados, por lo que se deben dejar a un lado los

"nacionalismos de baja estofa" así como soberanías e independencias políticas —y por supuesto económicas—, ya que pregonan que las empresas funcionan mejor y son más eficientes cuando no obedecen al interés nacional y se exponen a la competencia.

### **1.3. El debilitamiento de los Estados nacionales frente a la globalización**

Sin embargo, la corriente neoliberal, que ha impregnado a todos los países, incluyendo a los exsocialistas —cuyos gobiernos, ya no nacionalistas, están abriendo sus fronteras y liberando sus economías, ya tampoco nacionales, así como entregando recursos y riquezas al "mercado mundial"— reconoce que los mercados libres necesitan "una estructura de apoyo física, social, mental, educativa y organizativa";<sup>3</sup> necesitan del Estado-nación para facilitar la expansión mundial del capital y conseguir el "éxito" económico.

<sup>3</sup> Thurow, Lester C. *El futuro del capitalismo*. Buenos Aires, Argentina, Javier Vergara Editor, 1996. p. 291.

En efecto, la nueva economía mundial requiere de los Estados y sus aparatos público-administrativos para eliminar los obstáculos o barreras a la integración económica mundial y ofrecer las condiciones normativas necesarias así como una seguridad militar indispensable para la consolidación del mercado mundial. Para Ohmae, quien ha representado los intereses de las empresas transnacionales por muchos años, "acoger" a la economía mundial es mejor elección para los Estados-nación que seguir siendo los rectores y principales conductores de sus economías, ya que la única manera de alcanzar la prosperidad y mejorar la calidad de vida de las personas (ya no se dice pueblos, no es *posmoderno*), es transformando el papel de los Estados, de rectores a "catalizadores" eficaces de la economía global,<sup>4</sup> de gestores de un desarrollo económico independiente y equilibrado, en instrumentos de apoyo y promotores de la "globalización"

<sup>4</sup> Ohmae, Kenichi. *Op. cit.*

y la integración económica mundial. Esto es, en garantías del sistema de "libre" mercado.

Para esto, los Estados nacionales, en su proceso de debilitamiento para fortalecer al mercado mundial, deberán adaptar y readecuar sus sistemas político-administrativos a la lógica del mercado mundial, mediante la privatización y disminución del sector público, la desregulación económica y apertura de la economía nacional, la descentralización política, así como la adopción de criterios gerenciales y eficientistas para administrar la vida pública. Es decir, deberán transformar radicalmente el papel que venían cumpliendo hasta antes de la llegada del "mundo sin fronteras".

La descentralización política pareciera estar encaminada, no a la búsqueda de verdaderos procesos de redistribución de facultades y recursos en beneficio de las formas políticas locales, sino a conseguir la total autonomía de las regiones generadoras de riqueza para que éstas pue-

dan integrarse sin cortapisas a la "economía mundial" para su libre explotación, con el consecuente quebrantamiento o pérdida de la unidad nacional. Los Estados y sus gobiernos deberán ofrecer todas las condiciones y facilidades para que las zonas y regiones más ricas del país puedan incorporarse al "libre flujo de los mercados", contrarrestando sus tendencias centralizadoras y ajustando sus economías al mercado mundial.

Esto significa no sólo abrir las economías a los grandes capitales, sino también las estructuras administrativas y gubernamentales de la nación en favor de otras supranacionales, pues se exige de los Estados-nación que transfieran autoridad y capacidad de gestión sobre los recursos que comprenden su territorio a las "modernas" y poderosas corporaciones transnacionales. Y es que para la ideología neoliberal de la globalización, los países no tienen fronteras políticas ni de ninguna índole, ya que la mundialización económica las ha borrado como lo

hace con los Estados nacionales.

Si las nociones de soberanía, independencia, interés nacional, etc., han dejado de tener vigencia, también la "razón de Estado", que surgió en el ámbito de la comunidad de naciones para defender y preservar la soberanía y al Estado-nación. Su desuso deriva del fenómeno de la globalización, la cual afecta directamente las formas de organización y funcionamiento de los Estados nacionales y su autonomía relativa cuando éstos se insertan en la economía mundial, lo que, por cierto, no es resultado de un proceso democrático.

#### **1.4. La integración regional: ¿fin del Estado-nación?**

Hablando de la regionalización, es indudable que este proceso está redefiniendo, a su vez, los límites de actuación de los Estados nacionales.<sup>5</sup> Al for-

<sup>5</sup> La regionalización es un proceso que deriva de la propia globalización, la que al exacerbar la competencia entre las principales potencias capitalistas, conduce a los Estados nacionales de una misma región económica a su integración en bloques comerciales preferenciales para hacer frente a sus enemigos en materia

mar parte de un bloque regional de comercio, los Estados supeditan sus políticas a los del Estado hegemónico, el cual dicta e impone las formas de regulación capitalista a escala regional en beneficio de las grandes empresas transnacionales.

En los bloques regionales, los oligopolios operan como ejes y es entre ellos que se realiza la mayor parte del comercio, aprovechando mejor las ventajas de cada país de la región, con lo cual mejoran su competitividad mundial. De aquí que la firma de un tratado de libre comercio en las actuales condiciones del mercado —que es oligopólico y no “libre”— implica la cesión de poderes a favor de las grandes y poderosísimas empresas transnacionales y

---

comercial, por lo que tienen un carácter excluyente y reñido con el “libre” comercio. Ver: Álvarez Béjar, Alejandro, “El Estado nacional y el mercado: mitos y realidades de la globalización”, en *Investigación Económica* No. 297, enero-marzo de 1994, pp. 155-174; “El acuerdo de libre comercio entre México y Estados Unidos”, en *Momento Económico* No. 53, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, enero-febrero, 1991, pp. 2-5; y Guillén, Arturo, “Bloques regionales y globalización de la economía”, en *Comercio Exterior*, Vol. 44, No. 5, mayo 1994, pp. 379-386.

en detrimento de la capacidad de gestión autónoma de los Estados sobre áreas estratégicas de sus economías. Las asimetrías de la región permanecen y aún se acentúan, por lo que la relación de las corporaciones con los Estados nacionales es el de una nueva versión de dependencia entre centro-periferia.

En el caso de la región americana, el proceso de integración económica ha obedecido a las pretensiones de Estados Unidos de hacer frente a sus enemigos comerciales (europeos y asiáticos) y a la recesión de su economía, ampliando el “libre comercio” no sólo a Norteamérica, sino al continente entero a través del impulso al Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). De esta manera, asegura a sus empresas el libre uso de las ventajas comparativas de los países de la región.

Para México, la integración con Norteamérica a través del Tratado de Libre Comercio (TLC o NAFTA, por sus siglas en inglés) ha significado la formalización de la integración silenciosa y subordinada a

los Estados Unidos, acabando por arrancarle al Estado capacidad de decisión sobre espacios estratégicos de su política estatal. Y es que para nuestro país —nos dice un estudioso de las relaciones económicas entre México y Estados Unidos— “la definición jurídica de un ‘tratado’ implica la superposición de éste por encima de los ordenamientos constitucionales vigentes, entonces es evidente que la firma del NAFTA comprometerá las capacidades de acción gubernamental en todos los niveles, federal, estatal, municipal, y en diferentes asuntos, lo que prácticamente quita de manos nacionales el destino básico de nuestro desarrollo económico. El NAFTA camina en la misma dirección estratégica en que nos puso el FMI con sus programas de ajuste estructural”.<sup>6</sup>

La regionalización, lo mismo que la tendencia a la globalización, son fenómenos impulsados por las empresas transnacionales que buscan asegurar la

---

<sup>6</sup> Álvarez Béjar, Alejandro. “El Estado nacional...” *art. cit.* pp. 170-171.

ampliación de sus mercados y el libre flujo comercial intrafirma, por lo que ambos procesos conllevan a rebasar las fronteras de los Estados nacionales y las propias determinaciones de sus aparatos de poder.

La economía global conduce necesariamente y para beneficio de los oligopolios, a un mundo en el que estructuras administrativas supranacionales dictan las políticas económicas nacionales: "Con la internacionalización —reconoce Thurow— los gobiernos nacionales pierden muchos de sus recursos tradicionales de control económico",<sup>7</sup> ya que son estas grandes corporaciones las que deciden dónde, cómo y cuánto invertir y a las que se deben doblegar los esfuerzos de los Estados, los cuales dejarán que ellas determinen la dirección económica de los países y sólo limitarán su actuación a crear y recrear las condiciones para la adecuada expansión del capital mundial.

Con el "triunfo" del mercado mundial, las tran-



<sup>7</sup> Thurow, Lester C. *Op. cit.* p. 141.

sacciones económicas se vuelven cada vez más invisibles para los gobiernos de los Estados-nación, y el poder que éstos tenían sobre la actividad económica se traslada hacia la "red sin fronteras" que no son precisamente las "innumerables decisiones individuales" sino las de unas pocas corporaciones transnacionales.

Así, "trasladar el campo de batalla de la nación a la región transfronteriza —nos dice Ohmae— será uno de los ejes de la estrategia empresarial del siglo XXI".<sup>8</sup> Y no es gratuito que se hable en términos bélicos de la forma de operación de las transnacionales, pues lo que se conoce como economía mundial en realidad representa el campo de batalla de una guerra económica global que se libra entre las grandes corporaciones por el reparto de la riqueza y los mercados del mundo.

No es el fin del Estado-nación, como aseguran algunos autores, es la reestructuración de su funcio-

<sup>8</sup> Ohmae, Kenichi. *Op. cit.* p. 153.

namiento en el seno del proceso de mundialización del capital para contribuir a su consolidación, pero que pone en riesgo una gran proporción de soberanía estatal frente a las empresas transnacionales, fenómeno que se acentúa más en los países subdesarrollados, al grado que "la erosión de su potestad [del Estado] alcanza ya tal dimensión que puede afirmarse positivamente que su gobernabilidad ha sido expropiada sustancialmente y depositada en los centros de poder internacionales".<sup>9</sup>

La inserción desventajosa y subordinada de la propuesta neoliberal no es el único camino ni el mejor para integrarse a los procesos económicos internacionales. Tampoco pensamos que la alternativa es el desarrollo autárquico, que además es una falacia en un mundo interdependiente. Se requiere de un nuevo modelo que redefina los vínculos económicos entre

<sup>9</sup> Dieterich Steffan, Heinz. "Globalización, educación y democracia en América Latina", en Chomsky, N. y Dieterich, H. *La sociedad global*. México, Joaquín Mórtilz, 1996. p. 67.

los países hegemónicos y los periféricos, que no reste capacidad de gestión a las autoridades administrativas de estas últimas sino que, por el contrario, se busque su reafirmación sustentándose en la democratización del poder, tanto en el interior de los Estados como entre ellos.

## 2. La Reforma del Estado en México: del repliegue al debilitamiento estatal

### 2.1. Las razones de la Reforma del Estado

La Reforma del Estado y la modernización de la administración pública conforman la estrategia utilizada en casi todos los países desde la década de los ochenta encaminada a la "implantación de un nuevo modelo congruente con las tendencias de globalización e integración económica, estrategia básica seguida para atenuar los efectos de la crisis estructural que afecta al modo de producción industrial y postindustrial predominantes."<sup>10</sup> Aunque se pre-

<sup>10</sup> Moreno Espinosa, Roberto. *La administración estatal y municipal en el Estado de México en los procesos de globalización, apertura e intercambio*. México, IAPEM,

senta como modernización del Estado y de su aparato público, en realidad es un proceso encaminado a disminuir el intervencionismo estatal para abrirle espacios a la iniciativa privada.

La Reforma del Estado en nuestro país se ha definido como una respuesta a la necesidad de apertura y "una más eficaz inserción de México en el mundo de hoy", esto es, en el mercado mundial, según la explicación del gobierno salinista cuando "innovó" con este concepto.<sup>11</sup> Es decir, se ha pretendido presentar la transformación estatal como un imperativo ante los grandes cambios del mundo, que imponían urgentemente al país la readecuación de sus estructuras políticas, económicas y sociales a fin de "aprovechar" los retos de la globalización y acceder a capitales, mercados y tecnolo-

gías que el mundo exterior nos "ofrece".

Además, se le consideró también como el paso adecuado para transformar al Estado en un ente moderno, flexible, modesto y eficiente, capaz de responder a las crecientes demandas que la población hace al aparato estatal. De esta manera, la Reforma del Estado vino a reforzar los cambios y ajustes estructurales de la economía implantados desde los años ochenta para redefinir la relación Estado-mercado a tono con las políticas neoliberales de apertura y liberalización económica y con la ideología del Estado mínimo.

¿Qué se requería del Estado para efficientizar esta integración? La respuesta la dio eficientemente la argumentación de Salinas desde su Primer Informe de Gobierno en 1989, cuando presentó su Reforma del Estado, aunque ya desde 1983 se venían gestando los cambios estructurales y el achicamiento o "modernización" del sector público que, más adelante, la doctrina salinista justificaría.

Consecuente con la apertura y las corrientes neoliberales y enemigo de estorbar a los mercados, el gobierno de Carlos Salinas se pronunció por abandonar los nacionalismos arcaicos y subvertir las políticas nacionalistas propias de un modelo caduco y obsoleto y de un Estado paternalista en retirada. La propuesta salinista —y que ha seguido el actual gobierno de Zedillo— era adecuar la soberanía y el interés nacional a las políticas *posmodernas* de la apertura comercial, la desregulación y privatización y el fomento a la inversión extranjera. Estas políticas se ofrecieron y se impusieron como "políticas nacionalistas" acordes a nuestro tiempo globalizado, bajo el criterio de que respondían a una eficaz y contemporánea defensa de la soberanía y el interés nacional.

Las razones para hablar de una Reforma del Estado fueron básicamente dos: aprovechar las oportunidades que brinda el nuevo entorno internacional para acceder al Primer Mundo (que el equipo publicitario de Salinas supo manejar

1996.

<sup>11</sup> Véase la postura al respecto en el trabajo de Juan Rebolledo, que resume el pensamiento salinista sobre este proceso: *La Reforma del Estado en México*. México, F.C.E., 1993. También cfr. Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado", en *Nexos* No. 148, abril de 1990. pp. 27-32.

muy bien hasta antes del primero de enero de 1994); y la razón que tenía que ver con la propia estructura ensanchada del Estado y su aparato público. El Estado intervencionista y el crecimiento de sus funciones y atribuciones en la vida económica del país, han sido el objeto principal de los ataques y críticas por parte de los impulsores de la economía abierta y de la reforma salinista del Estado, quienes ven en éste y su participación creciente, la causa principal de su ineficacia y debilidad y el origen de los fuertes desequilibrios de la economía.

Así pues, y ante la "debilidad" de la sociedad civil frente al "omnipresente", "extenso", "penetrante", "absorbente" y "avasallador" Estado, el gobierno federal se atribuyó la tarea de iniciar la reforma guiado por la ideología del llamado "liberalismo social", que no es sino la versión nativa del omnipresente y avasallador —pero moderno— modelo neoliberal.

En su versión más sencilla —nos dicen los impulsores de la reforma neoli-

beral del Estado— lo que implica la reforma es el cambio en el papel y criterios de funcionamiento del Estado, pasando de un "criterio paternalista, patrimonialista, cerrado, protagónico, a otro de autonomías corresponsables, regulado, abierto y no discrecional."<sup>12</sup> En fin, se buscó un Estado menos propietario, pues su dimensión extragrande lo hizo más débil y menos justo, y su expansionismo, incapaz de defender los intereses nacionales en el contexto de la globalización económica y la nueva configuración mundial. Menos Estado, menos gobierno y menos administración son los nuevos paradigmas que desde el exterior importaron nuestros gobiernos neoliberales para adecuarlos a los tiempos modernos.

Siguiendo este razonamiento, un Estado grande es poco eficiente y débil; un Estado ajustado y redimensionado es eficiente, fuerte y capaz de crear nuevos vínculos que nos den ventaja con el mundo

globalizado. De aquí se desprende que el objetivo y punto de partida de esta Reforma del Estado fue el adelgazamiento y repliegue estatal mediante la privatización, liquidación, fusión, extinción y transferencia de parte importante del aparato público.

## 2.2. La privatización como estrategia modernizadora

La privatización ha sido el instrumento fundamental de la modernización estatal y de la Reforma del Estado. Aunque en sus inicios no se le denominó privatización por sus implicaciones políticas, muchos fueron los términos empleados para suplirlo, pero que conllevaron, de cualquier forma, la disminución de la actividad estatal y de su gestión económico-administrativa. Así, tenemos un sinfín de expresiones y términos que se han ido utilizando, tales como redefinición del Estado, reestructuración estatal, reconversión, desincorporación, desestatización, reversión del sector estatal, revisión de la participación estatal, involución, racionalización de la

<sup>12</sup> Rebolledo, Juan. *Op. cit.* p. 39.

participación estatal, reorganización del sector público, redimensionamiento del sector paraestatal, depuración de la participación directa del Estado, reflujo de la intervención estatal, retraimiento del Estado, retiro administrativo del Estado, desgubernamentalización, o bien renovación nacional y Reforma del Estado con Carlos Salinas.

De cualquier manera, el proceso de privatización o "modernización estatal" tiene su origen en la crisis de la deuda de 1982 y está enmarcado en el ámbito de la globalización económica y en el contexto de las presiones para contener y reducir el gasto, endeudamiento y déficit públicos. Es resultado de una medida de ajuste económico, al igual que la apertura económica, la desregulación, la reducción del proteccionismo y los recortes al gasto público, impuesta a nuestro país como condición de los organismos financiero internacionales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) para equilibrar las finanzas públicas, reestructurar la

deuda externa y otorgarnos nuevos créditos.

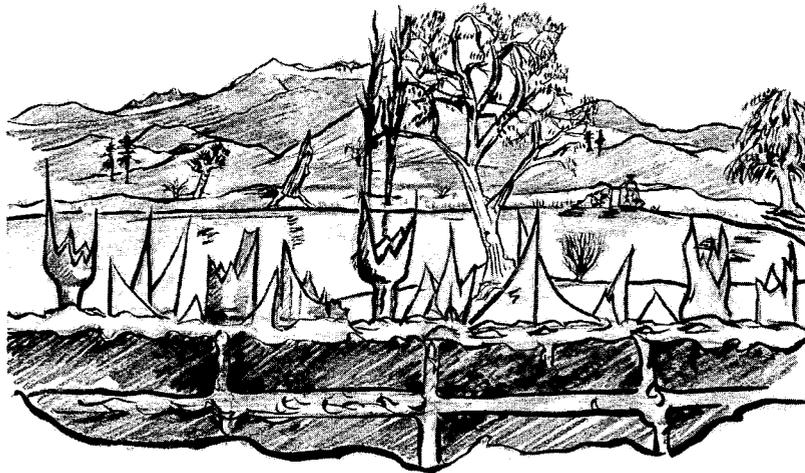
Un ejemplo de esto fueron los préstamos concedidos a México durante 1989 (el año del lanzamiento de la "Reforma del Estado"), los cuales estaban atados a condiciones que demandaban grandes cambios en la política económica y que incluyeron modificaciones a leyes de inversión extranjera en áreas que tradicionalmente eran exclusivas del Estado, así como la reorientación de la política industrial pública y la desregulación de diversos sectores y actividades económicas. Caso concreto fue el de la concesión de "créditos condicionados" por el Banco Mundial a cambio de adoptar ciertas medidas, como fue la puesta en venta de empresas públicas del ramo siderúrgico (Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas y Altos Hornos de México), establecida en un convenio mediante el cual se consiguieron 400 millones de dólares para el sector siderúrgico; también la desregulación de la industria petroquímica convenida en el Industrial Sector Policy

Loan, que ampara recursos crediticios por un monto de 500 millones de dólares.<sup>13</sup>

Los gobiernos neoliberales de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo se comprometieron con el Fondo Monetario Internacional, a través de convenios de estabilización económica, a seguir una política de austeridad en el gasto y reestructuración productiva. Bajo estos compromisos es que la acción gubernamental se encaminó a una profunda reestructuración del aparato público, y que implicaba la privatización de una parte importante del sector productivo estatal, proceso iniciado con Miguel de la Madrid en 1983 y que continuaron y profundizaron las subsecuentes administraciones, no respetando las áreas reservadas en exclusividad al Estado por nuestra Constitución.

Hoy en día ya es más común hablar de privatización o desincorporación y no de reforma del Estado, cuando se nos quiere refe-

<sup>13</sup> *El Financiero*, julio 19 de 1990.



rir a la reestructuración del sector público para su modernización. Incluso se alude a la "gran estrategia" que el programa de privatizaciones significa para reconquistar la confianza de los inversionistas extranjeros en México y se anuncian ambiciosos planes privatizadores, como el que hizo Ernesto Zedillo en 1995 para seducir a los inversionistas y que incluye ramas importantes de la economía mexicana (satélites, plantas petroquímicas, ferrocarriles, aeropuertos, puertos y mantenimiento de carreteras, plantas electrogeneradoras, acciones de bancos del gobierno), algunos concretados e, in-

cluso, fracasados en manos de los privados y "eficientes" capitalistas (caso de las carreteras y bancos).

El proceso de privatización en nuestro país conllevó una reducción significativa del tamaño del sector público, si consideramos tan sólo que de las 1155 entidades que conformaban al sector paraestatal en el año de 1983 que inició el proceso, tan sólo quedaban 185 al finalizar 1996. Sin embargo, este proceso no dio los resultados esperados en cuanto a la modernización de la planta productiva, saneamiento de las finanzas públicas y obtención de más recursos para cubrir las

necesidades sociales del país.<sup>14</sup> Mucho menos se ha cumplido con los objetivos planteados en la Reforma del Estado en cuanto a la recuperación económica, la ampliación de la democracia y las libertades (a no ser las del mercado), y ni se diga del mejoramiento del nivel de vida de la población que "menos Estado" nos iba a traer.

### 2.3. Las implicaciones de la reforma del Estado

La reforma del Estado en los términos en que se está realizando en nuestro país, y que significa la privatización, desregulación y desmantelamiento de áreas importantes y estratégicas de la economía, conduce, evidentemente, al traslado del protagonismo del sector público al mercado, con las distorsiones que los mecanismos del mercado conllevan al privilegiar la maximización de las ganancias sobre cualquier otro objetivo. La "omnipresencia" del mercado y el repliegue del Estado están conduciendo al rele-

<sup>14</sup> Ver: Guillén, Arturo. *Balance de la privatización en México*. México, UAM, 1997.

go del desarrollo de sectores estratégicos y prioritarios y al abandono del cumplimiento de los objetivos nacionales de crecimiento sostenido, soberanía y equidad que fijan las normas constitucionales. "Es responsabilidad esencial del Estado —como bien nos dice Pedro Zorrilla— la de promover e impulsar el desarrollo social y el bienestar, porque es ya evidente que el mercado por sí mismo no los genera".<sup>15</sup> Y no sólo no los genera sino que produce profundas desigualdades y favorece la concentración de la riqueza que la acción gubernamental, a través de la reforma del Estado, está dirimiendo: "Para asegurar que ésta [la acción gubernamental] sea favorable al grupo económicamente hegemónico, desde antiguo, se ha exigido disminuir al aparato estatal y eliminar toda actividad pública en la economía que no sea para su beneficio".<sup>16</sup>

<sup>15</sup> "Desarrollo social, Estado y sociedad", en *Reflexiones al futuro*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C., 1994. p. 195.

<sup>16</sup> Chanes Nieto, José. "La reforma y la dimensión deseable de la administración pública en México", en *Reflexiones al*

Coartar la participación y gestión económicas del Estado conduce a un proceso de desestructuración estatal con la pérdida paulatina de la capacidad de gestión del Estado y su consecuente debilitamiento. No es que el achicamiento del aparato público lo haya debilitado, es el retiro del Estado de las áreas estratégicas y del control y gestión de los recursos fundamentales de la nación lo que impiden al aparato estatal cumplir con los mandatos constitucionales y fortalecer su rectoría y capacidad de conducción de la nación.

La capacidad de gestión real del Estado mexicano y su verdadera fortaleza deben emanar y derivarse, no de las condiciones cambiantes del ámbito externo o de las plumas de los que dirigen al país cada sexenio, sino de los postulados que dicta nuestra Carta Magna, la cual establece la *política de Estado* y, por tanto, le confiere las tareas que deberá seguir en tanto rector del desarrollo nacional, que implican la planeación,

*futuro*. Op. cit. p. 94.

conducción, coordinación y orientación de la actividad económica, para garantizar que el desarrollo sea integral, que fortalezca la soberanía de la nación y procure un desarrollo económico y social equilibrados, mejorando las condiciones de vida de la población del país. (Ver artículos 25, 26, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Ciertamente, la presencia del Estado en la economía no ha conducido al logro cabal de tales objetivos, y sí devino en una crisis fiscal y limitó su propio crecimiento cuando la creciente carga de responsabilidades no correspondió a su capacidad para allegarse de recursos (debido a las crecientes transferencias al sector privado y a una política fiscal regresiva). Aunque ahora no analizaremos las causas que condujeron a la crisis presupuestaria del Estado (que no es ineficacia ni un gigantismo gratuitos), sí es importante recalcar que ha sido precisamente el incumplimiento de la Constitución lo que ha llevado al

intervencionismo del Estado en su contra.

Para garantizar el bienestar de la población y para ser justo, nos dice Arturo Huerta, el Estado "tiene que apegarse a los dictámenes de la Constitución sobre su papel en la economía. Ello exige una participación directa, eficiente y altamente productiva del Estado; le exige ser *más propietario* para desarrollar los sectores estratégicos y prioritarios y cumplir tales objetivos, e impone pautas de comportamiento al sector privado para que se sume a los objetivos de crecimiento equilibrado, sostenido y equitativo."<sup>17</sup> Esto sí sería "volver al espíritu original de la Constitución de 1917", y no con la Reforma del Estado que Carlos Salinas entusiastamente publicó. Las reformas a la Constitución Política de nuestro país emprendidas por los gobiernos neoliberales para facilitar el tránsito hacia un nuevo tipo de Estado, le diezman legiti-

midad y lo debilitan en su capacidad de rectoría y gestión autónoma. El Estado neoliberal producto de las políticas de ajuste y de la reforma del Estado es, por tanto, anticonstitucional.

### *3. Globalización y sector público: el modelo gerencial y el debilitamiento estatal*

#### *3.1. La modernización de la administración pública en el marco de la globalización*

Para la globalización y la integración internacional, las antiguas administraciones públicas constituyen un obstáculo para poder operar las leyes del mercado y la libertad de comercio, tanto por sus estructuras burocráticas inflexibles como por su resistencia para aceptar los riesgos y oportunidades que aquellas ofrecen. De aquí que en el marco de la reforma del Estado y la llamada modernización administrativa, numerosos países iniciaran un proceso de reestructuración de sus aparatos público-administrativos que, decíamos, tomó los cauces de

un recorte en el tamaño y alcance funcional del sector público para ampliar los márgenes de actuación al capital privado y redireccionar la acción gubernamental hacia actividades supletorias y a una función subsidiaria de los particulares.

Además, se nos dice que la modernización administrativa tiene que ver también con la adopción de técnicas de gestión del sector privado y de una nueva cultura, actitudes y valores que provienen por igual de un enfoque de mercado, a fin de hacer eficiente y competitiva lo que queda de la administración pública. Esta conceptualización sobre modernización administrativa proviene del programa económico y político del neoliberalismo que afirma que la actividad económica es propia del sector privado y que éste puede realizar una gestión superior a la que realiza el sector público, por lo que el Estado debe retirarse y transferir funciones al capital privado o, en su defecto, retomar las prácticas gerenciales para mejorar la administración pública.

<sup>17</sup> Huerta, Arturo. "Privatización versus regulación estatal", en *Economía Informa* No. 184, Facultad de Economía, UNAM, junio 1990. pp. 25-27 (cursivas mías).

De esta manera, pueden distinguirse dos vertientes del proyecto de modernización administrativa: la reduccionista y privatizante y la de la *elección pública*. No es para todos desconocido que la corriente neoliberal diseñó la llamada escuela de *elección pública* o *Public Choice* para aplicar los esquemas de la teoría económica al análisis de los organismos públicos y procesos políticos y así justificar su embate al intervencionismo estatal y a sus aparatos burocráticos con base en su crítica de las fallas y límites del sector público y la necesidad urgente de reinstalar el "libre mercado" como mecanismo idóneo para lograr la eficiencia económica y social.

Se reconoce entonces que este modelo eleva los postulados de la libre empresa (la eficiencia, competencia, productividad, *accountability*) a los ámbitos político y administrativo, imponiendo una mayor flexibilidad al sector público, que no es sino acotar sus funciones y reorientarlas a eficientizar las es-

tructuras mercantiles en desmedro de las públicas.

Las condiciones que permitieron el ascenso y predominio de estas corrientes antiestatistas las podemos ubicar, tanto en la crisis económica internacional que se inicia en los años setenta (que afectó al Estado y contribuyó a agravar su crisis fiscal y su incapacidad para seguir impulsando el crecimiento económico), como en la globalización, resultante de esta crisis al exacerbar la competencia internacional. Ambos fenómenos afectan profundamente las estructuras político-administrativas de los Estados y, junto con las corrientes ideológicas del neoliberalismo —como la del *Public Choice*—, pusieron en jaque la capacidad de gestión de los Estados nacionales y los condujeron a un proceso de empobrecimiento y debilitamiento frente al incremento del poderío del capital financiero internacional.

Bajo este contexto de globalización y crisis económica internacional, de debilitamiento del poder estatal, escasez de recursos

públicos y de avance de una ideología privatizante, surgen los nuevos enfoques de administración y gestión públicas encaminadas a modificar el papel y construir una nueva administración y acción gubernamental con base en criterios gerenciales y a una cultura del mercado.

El modelo gerencial o *managerialismo* se implanta en el sector público en vinculación a los procesos de reforma del Estado y modernización administrativa o como continuación de estos mismos que, si en un principio optó exclusivamente por la senda privatizadora y desregularizadora, su función no ha sido reducir el papel del Estado, según autores que avalan el modelo, sino "redireccionarlo" hacia el mercado mediante la "reinención del gobierno".<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Por ejemplo, cfr. Abrucio, Fernando Luiz. "O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente", en CLAD, BID, PNUD y Agencia Española de Cooperación Internacional. *Hacia Nuevos Enfoques de Gestión Pública*. Caracas, Venezuela, I Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Anales 3, 1997. pp. 21-49.

### 3.2. El modelo gerencial en el sector público: la lógica del mercado

Si la modernización del sector público ha conducido a la implantación de un nuevo paradigma o cultura de gestión pública en sustitución del sistema burocrático a fin de enfrentar la competencia internacional en la era de la globalización, lo cierto es que adoptar los criterios y metodología de la gestión privada para conducir y administrar la vida pública, no ha conllevado los objetivos propuestos y sí los de responder a las necesidades y lógica de expansión de los mercados.

La cultura de la gestión pública, que es la adopción de las prácticas del sector privado a las funciones públicas, proviene de la concepción teórico-ideológica del neoliberalismo para descalificar a los modelos burocráticos porque "ya no funcionan eficientemente" y por haber "llegado a ser tan difíciles de manejar que no logran dominar la comple-

jidad creciente de nuestras actividades colectivas".<sup>19</sup>

De aquí que se deba adoptar el enfoque gerencial en la administración pública y manejar las organizaciones humanas como una gran empresa, en la cual lo fundamental es la productividad, y la meta, obtener la máxima rentabilidad al mínimo costo. Acorde a esto, la cultura de gestión pública deberá considerar al ciudadano como cliente y al gobernante como gerente, además de utilizar los criterios del *marketing* y la imagen corporativa para una "administración de éxito": "La cultura de la modernización —nos dice Carrillo Barroso— lleva implícita la idea de que las administraciones públicas tomen conciencia de que tienen que responder a necesidades del mercado".<sup>20</sup> Por lo que "una administración mo-

derna ha de preocuparse por los costes y la productividad ante una situación de recursos escasos", que deberá enfrentarse con eficacia y eficiencia de parte de la administración pública, además de responsabilidad (*accountability*), flexibilidad en las respuestas a las demandas del ciudadano (*responsiveness*), competitividad y evaluando el coste beneficio, valores todos inherentes a la cultura de mercado que deberán transformar a las administraciones públicas y sus modos de gestión.<sup>21</sup>

Otra recomendación para transitar a una gestión pública moderna, es cambiar la relación entre el sector público y el privado en términos de "colaboración" del primero al segundo. ¿Cómo?, cediendo al mercado aquello que la gestión privada sea capaz de hacer mejor al menor costo. La concepción eficientista y empresarial de la "nueva gerencia pública" (*New Public Management*) resuelve la modernización de las administraciones públicas, si no con

<sup>19</sup> Crozier, Michel. "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública", en CLAD, BID, PNUD y AECI. *Op. cit.* pp. 13-20.

<sup>20</sup> Carrillo Barros, Ernesto. "La modernización de las administraciones públicas ante la integración europea", en Merino Huerta, Mauricio (coord.). *Cambio político y gobernabilidad*. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública / CONACYT, 1992. pp. 10.

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 11.

“la transferencia de las actividades de gobierno al sector privado a través de la privatización y de la contratación exterior”, sí con la adopción de los instrumentos y técnicas de la gestión privada al sector público, aprovechando todo lo que de aquél pueda ser útil y beneficioso para la administración pública. Enfoque que, nos dice Nuria Cunill, “asume implícitamente que el sector público y el sector privado son similares en su esencia y responden a los mismos incentivos y procesos; que las agencias gubernamentales pueden ser visualizadas como cuerpos empresariales que funcionan mejor en un ambiente de mercado competitivo; así como que las agencias centrales de administración deben estar subordinadas a las prioridades y procesos presupuestarios.”<sup>22</sup>

Bajo el lema “reinventando el gobierno”, intelectuales del *New Public Management*<sup>23</sup> solucionan el

problema de los gobiernos y administraciones públicas modernos recetando “el espíritu empresarial en el sector público”, es decir, eliminando lo político y disminuyendo el poder y gestión del Estado, lo que no deja lugar a dudas de que la lógica del mercado y la preeminencia empresarial en los sectores públicos constituyen la nueva cultura de gestión y el paradigma ideológico dominantes de la era global para justificar la embestida al Estado. Con esto están “logrando que adquieran un peso central tanto la privatización, la contratación exterior y la desregulación, como las medidas de reducción del empleo público y de las estructuras salariales”.<sup>24</sup>

Estas últimas medidas, entendidas como de flexibilización de las burocracias, conforman uno de los ejes de la modernización administrativa que el Banco Mundial ha propuesto como la solución para que los gobiernos puedan en-

frentarse a la globalización asegurando servicios de “alta calidad”, esto es, abaratando la fuerza de trabajo del sector público.<sup>25</sup> Así, la concepción amañada del modelo gerencial referido a la administración del personal, está dirigido a controlar el proceso de trabajo y flexibilizar el uso de la mano de obra eliminando la seguridad en el empleo, cambiando la estructura salarial a favor de más compensaciones y menos salario, desapareciendo la función del sindicato, entre otras.<sup>26</sup> Sin embargo, todas estas medidas para reducir costos pueden conducir a una reducción de los niveles de servicio y a eliminar al Estado de su responsabilidad social, con el consiguiente debilitamiento de la administración pública.

El modelo gerencial como principio de manejo de la función pública no es más que la perspectiva de

<sup>22</sup> Cunill Grau, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social*. Caracas, Venezuela, CLAD, 1997. p. 240.

<sup>23</sup> Ver: Osborne, David y Gaebler, Ted.

*La reinención del gobierno: la influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona, Ediciones Paidós, 1994.

<sup>24</sup> Cunill, Nuria. *Op. cit.* p. 241.

<sup>25</sup> Relatorio do Banco Mundial, 1995, cit. por Fernando Luiz Abrucio, *Op. cit.* p. 43.

<sup>26</sup> Ver: Arriaga, María de la Luz. “Crisis y modernización estatal en México”, ponencia al Simposium *Las diferentes corrientes del pensamiento económico frente a la crisis del capitalismo*, Facultad de Economía, UNAM, marzo de 1985 (mimeo).

adecuar los gobiernos y administraciones a la racionalidad de los mercados financieros y ha demostrado su rechazo e inconveniencia por la característica peculiar de que en el sector público no existe la noción de mercado y competencia como en el sector privado. Pedro Medellín nos advierte al respecto que "el diseño y operación de las estructuras, funciones y procedimientos organizacionales [del sector público], responden a una lógica jurídica institucional y no a los requerimientos impuestos por una particular dinámica de mercado", por lo que la especificidad de la administración pública nos habla de "la existencia misma de factores tales como la mayor complejidad organizativa y operacional, la interferencia de intereses políticos, la fragilidad de los procesos decisionales o la diferencia cualitativa entre lo que significa producir bienes y servicios públicos y producir bienes y servicios privados", lo cual "no sólo cuestiona la consistencia misma de tales conceptos y prácticas en aplicación di-

recta y mecánica al sector público, sino que más estructuralmente plantea la inconveniencia de 'transferir' mecánicamente enfoques, modalidades y formas de administración y gestión de las organizaciones del sector privado al sector público."<sup>27</sup>

### 3.3. Gobierno "facilitador" de los procesos de globalización

La experiencia latinoamericana reciente ha demostrado que los diversos intentos de adopción de esquemas y formas gerencial-empresariales en la administración pública, enfocados a la consecución de sectores públicos eficientes, productivos y ágiles, han fracasado, y que únicamente ha prevalecido de la "nueva gerencia pública" su clara perspectiva mercantil y privatizadora.<sup>28</sup> Aunque los primeros objetivos no se han alcanzado en ninguna de las reformas administrativas, las inten-

ciones privatizadoras y desregularizadoras se han cumplido a cabalidad en la mayoría de los países, en algunos con mayor éxito, como es el caso de México.

Un ejemplo concreto es el que nos relata Leonardo Santana Rabell<sup>29</sup> en Puerto Rico, cuyo gobierno adoptó el esquema conceptual de la "reinención del gobierno" en la reorganización gubernamental de 1993 para lograr un cambio en la gestión pública y transformar al gobierno de paternalista a facilitador (catalizador o empresarial). Esto es, con el objetivo de hacerlo funcional con la nueva economía global. Santana Rabell se queja de que la reestructuración del aparato público-administrativo del Estado puertorriqueño fue limitada, pues no coadyuvó al logro de un "gobierno facilitador", ágil y efectivo, ni significó incrementos en la eficiencia, productividad, economía y calidad de

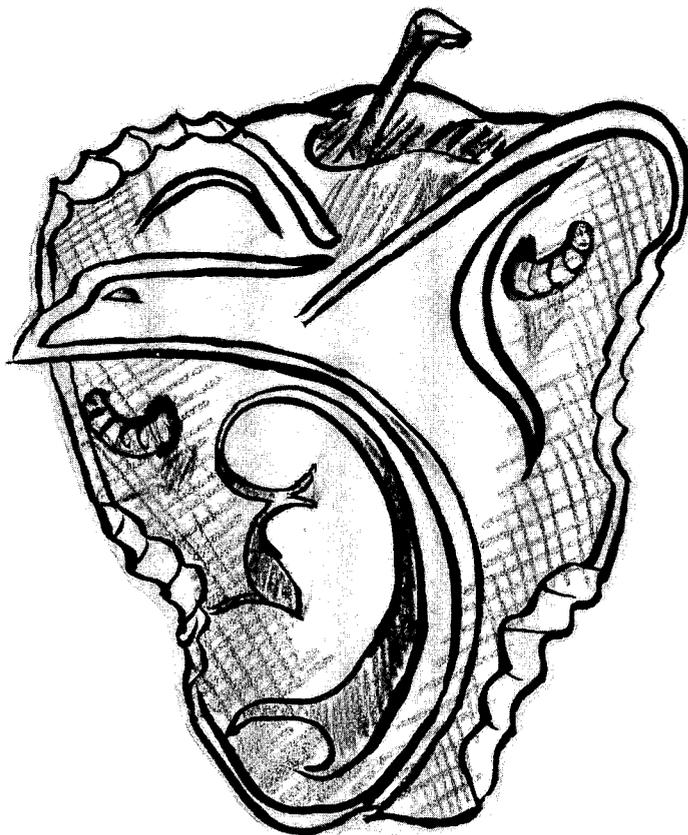
<sup>27</sup> Medellín Torres, Pedro. "La gerencia pública en la perspectiva del cambio estructural", en *Revista Venezolana de Gerencia*. Maracaibo, Venezuela, Vol. 1, No. 2, 1997. pp. 201-225.

<sup>28</sup> Al respecto véase el trabajo de Cunill, Nuria. *Op. cit.*

<sup>29</sup> Santana Rabell, Leonardo. "Gobierno Facilitador. La reorganización del poder ejecutivo bajo el gobernador Pedro Rossello". San Juan de Puerto Rico, Escuela Graduada de Administración Pública, Universidad de Puerto Rico, 1997.

los servicios. Sin embargo, el aspecto medular del nuevo modelo gerencial que se intentó instaurar fue la privatización (o como se le bautizó en ese país, “desgubernamentalización”) y desreglamentación, como en la mayoría de las reformas y modernizaciones administrativas de nuestro continente.

Esto nos muestra que la modernización administrativa y los esquemas de la nueva gestión pública para transitar a gobiernos “facilitadores”, eficaces, eficientes y de alto desempeño, se han limitado a la disminución de la actividad estatal y al desmantelamiento de una parte importante de la administración pública a través de la privatización y desregulación de la economía, lo cual conduce a una creciente monopolización y conformación de importantes grupos financieros integrales, ligados al capital financiero internacional, siendo éstos los verdaderos beneficiarios de tales procesos. Se está observando que la tan celebrada “gerencia pública” es la estrategia que reorganiza la función pública y la



acción gubernamental para facilitar —eso sí— la ampliación de los mercados financieros y de la “libre empresa” en aras de la globalización y la eficiencia de los procesos concentradores y centralizadores del capital y el alto desempeño en la obtención de importantes niveles de rentabilidad para las grandes empresas.

La adopción de tales estrategias modernizadoras con la mira de mercantilizar los servicios públicos y ampliar la subcontratación y provisión privadas minimizando la administración pública, está conduciendo, además, a un debilitamiento de la responsabilidad y rectoría estatal, pero sobre todo, va disminuyendo la capacidad de

decisión y gestión autónomas de un aparato de Estado cada vez más privatizado.

### *Consideraciones finales*

Los procesos de reforma del Estado y modernización del aparato público-administrativo en el contexto de la globalización y las nuevas tendencias del capitalismo de fin de siglo y milenio, son las vertientes con las que se presenta la tendencia mundial a la privatización y desregulación de las economías como estrategias para salir de la crisis, ampliando los márgenes de actuación al capital. Con la relocalización y mundialización, las grandes empresas transnacionales —principales opositoras del intervencionismo estatal— contrarrestan la tendencia a la disminución de sus tasas de ganancia aprovechando las ventajas de operar en otros países, por lo que son ellas las impulsoras y beneficia-

rias de los procesos de globalización y las primeras en proponer el retiro del Estado y la disminución de sus aparatos públicos para abrirlos a la “libre empresa”.

La redefinición de la relación Estado-mercado en función de la globalización y la importación de modelos gerenciales para “flexibilizar” y abrir la administración pública a los procesos de mercado, tienen como trasfondo la crisis del capitalismo y su reestructuración en el ámbito mundial. En nombre de la economía global y la “libertad de comercio”, las doctrinas neoliberales desacreditan y dismantelan al Estado, reestructuran y rediseñan las administraciones públicas y “reinventan” gobiernos para “facilitar” la consolidación de los procesos mercantiles globales.

Así, con los procesos de reforma del Estado y de modernización administra-

tiva (como la “nueva gerencia pública”), se está cercenando la capacidad de gestión y formulación de políticas gubernamentales y se transita rápidamente hacia una apropiación privada del aparato de Estado. Además estos procesos, en las condiciones en que se están dando, y que se sustentan en la consecución de la eficacia y eficiencia en el ámbito meramente productivo y de resultados rentables, pone en peligro no sólo el objetivo social de la administración pública sino también su función nacional. La verdadera innovación en la administración pública será la que permita orientarla en una verdadera gestión para la equidad social y productiva y la que permita fortalecer la gestión y rectoría del Estado sobre espacios estratégicos de la economía nacional.

LA GERENCIA  
PÚBLICA: UNA  
ALTERNATIVA  
TECNOLÓGICA PARA  
EL MEJORAMIENTO DE  
LA ACCIÓN  
GUBERNAMENTAL

*Olga Gallegos Centeno\**

### 1. Introducción

La función histórica del Estado desde la época de Aristóteles ha consistido en garantizar la conservación y el desarrollo de la sociedad, evitando el conflicto y promoviendo el bien común. La concepción y el papel del Estado se transforman constantemente debido a la dinámica social, la cual influye para que su acción se reestructure, así el buen funcionamiento y "... poder eficaz sólo puede acrecentarse en la medida en la que no gobierna distante de la sociedad".<sup>1</sup> En este contexto, se

\* Licenciada en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, institución en la cual cursa la maestría en la misma disciplina; se desempeña como Profesional Dictaminador de Servicios Especializados en Programación y Presupuesto, de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal.

<sup>1</sup> Uvalle, Ricardo. "El nuevo papel del servidor público en la acción gubernamental", *Revista Enlace* No. 36. México,

encuentra ligado al desarrollo y bienestar de la sociedad mediante una acción basada en valores de equidad y eficiencia, es decir, de buen gobierno y eficiente administración de recursos.

Las grandes transformaciones económicas, políticas y sociales a nivel mundial, los procesos de globalización, la innovación tecnológica y la regionalización de las economías han traído consigo innumerables cambios tanto en la sociedad civil como en la acción estatal. "La sola presencia estatal, sus formas de actuación, su racionalidad para percibir las demandas, procesarlas y actuar, son hoy por hoy, fuertemente cuestionadas por amplios grupos sociales. Los empresarios y grupos conservadores demandan un inmediato repliegue estatal, invocando las corrientes económicas neoliberales donde el Estado debería concretarse a su función de gendarme y la libre empresa impulsar el

Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1990.

crecimiento económico en mercados competitivos."<sup>2</sup>

Los Estados son organizaciones influidas por los procesos de cambio, su desenvolvimiento se basa en la trayectoria de la sociedad y se rige por factores que moldean su razón de ser y el cumplimiento de sus funciones. En etapas de transformación, deben modificar tanto su acción como sus estructuras para adecuarse a la realidad imperante.

En este panorama de intensas transformaciones económicas mundiales se produce la discusión sobre el rol del Estado, los sistemas de gobierno y el papel de la administración pública. Es por ello que en México como en toda Latinoamérica, se presenta la Reforma del Estado como un proceso de negociación política que afecta la distribución de poder y que implica al mismo tiempo una mayor participación de los individuos en el desarrollo económico.

En la actualidad, ante la crisis económica y política

<sup>2</sup> Cabrero Mendoza, Enrique. *Del administrador al gerente público*. México, INAP, 1997. p. 27

de la sociedad contemporánea, el papel protagónico del Estado debe modificarse. No es posible seguir utilizando de manera irracional los recursos públicos, ni tampoco continuar con la acumulación de deficiencias organizativas y funcionales. "El Estado debe reconsiderar sus políticas, estimular y promover iniciativas ajenas, disminuir su interferencia e intervención, reducir las actividades estatales y la propiedad pública y, en general, reconsiderar el alcance y la naturaleza de sus funciones. Parece haber un consenso general acerca de las funciones del Estado: o se trasladan a otras instituciones de la sociedad, o se exige su mejoramiento".<sup>3</sup>

Lo anterior, significa la necesidad de replantear lo público del Estado devolviendo a la sociedad lo que ésta puede realizar por sí misma. Según Ricardo Uvalle, lo público ya no puede homologarse con lo estatal. "Los tiempos de las

sociedades no activas y de los estados que todo lo hacen ya agotaron su efectividad. No se puede volver y sería imposible intentarlo, retornar a la situación que prevalecía antes de la crisis del mundo moderno. Las crisis son un precipitador de cambios de fondo y uno de ellos, el de las nuevas relaciones estatales y sociales, es impulsado por la fuerza, la creatividad y las energías de la vida pública.<sup>4</sup>

Actualmente la eficiencia y productividad del Estado, depende del aprovechamiento de las potencialidades de una sociedad participativa, a través de la instrumentación y diseño de políticas coherentes a las necesidades de los ciudadanos y del Estado mismo, por tanto, "el espacio público es una potencia creativa y realizadora. Se integra por instituciones privadas y sociales que no pertenecen a la esfera de lo gubernamental".<sup>5</sup>

En este contexto surgen las nuevas tecnologías gu-

bernamentales con el propósito de contribuir al mejoramiento de la acción del gobierno, la cual se ha visto seriamente rebasada por las constantes demandas de la población, producto de un nuevo modelo económico y ante el cual ha resultado ineficiente para lograr que los beneficios del desarrollo del mercado lleguen a la población y el bienestar social sea compartido.

Con base en lo anterior, el desarrollo del presente ensayo tiene como propósito fundamental caracterizar a la gerencia pública como un instrumento tecnológico que permita contribuir al mejoramiento de la acción gubernamental en el marco de los nuevos enfoques gubernamentales.

Para ello, el texto se divide en tres apartados en los cuales se presentan elementos de análisis que permiten considerar a la gerencia pública como una alternativa para el mejoramiento de la función de la administración pública. Así, en el primer apartado se presentan algunas de las causas que contribuyeron a la crisis del modelo buro-

<sup>3</sup> Caiden, Gerald. "Desafíos para los gerentes del sector público", en *Revista de Gestión y Política Pública*, Vol. 1, Núm. 1, México, CIDE, 1992. p. 83.

<sup>4</sup> Uvalle, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. Toluca, Méx., IAPEM, 1994. p. 96.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

crático weberiano y con ello a la ineficiencia de la acción estatal. En el segundo, se detallan los criterios que permiten considerar a la gerencia pública como una tecnología gubernamental complementaria en la acción del Estado. Por último, en el tercer apartado se señalan los beneficios que se pueden obtener con la práctica de la visión gerencialista en la administración pública.

## 2. Crisis del modelo burocrático

Las múltiples y profundas transformaciones económicas, políticas y sociales a nivel mundial han propiciado grandes cambios en la acción de la administración pública, situación que ha puesto en crisis al modelo burocrático weberiano predominante durante muchos años. Según Fernando Luiz Abrucio,<sup>6</sup> como respuesta a esta crisis fueron introducidos en gran escala patrones ge-

renciales en la administración pública, inicialmente en algunos países anglosajones como Gran Bretaña, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda. Posteriormente y de manera gradual en Europa y Canadá, de tal forma que se cambió del modelo burocrático al gerencial.

En este contexto, se analizan los límites y potencialidades del modelo gerencial en la administración pública como un nuevo paradigma mundial. Sus aplicaciones están siendo discutidas en todas partes; se proponen nuevas formas de controlar o prestar los servicios públicos, direccionándolos a las preferencias de los consumidores, es decir, se busca modificar las antiguas estructuras administrativas. Lo anterior, debido a que dicho modelo ya no responde a las necesidades y demandas de la sociedad contemporánea. En este sentido, el modelo gerencial se está convirtiendo en un instrumento teórico y práctico que capta las principales demandas de la población, entre las que destacan: el control de los

gastos públicos y la demanda de una mayor calidad de servicios públicos.

Asimismo, es importante señalar que "las grandes transformaciones apuntan a una pluralidad de conceptos organizacionales que rebasan inclusive al propio gerencialismo, por lo que no existe un paradigma global capaz de responder a todos los problemas enfrentados por la crisis del modelo burocrático weberiano".<sup>7</sup> En este contexto, inicialmente el modelo gerencial propone la modificación del modelo burocrático. Se trata de reconstruir el sector público sobre bases posburocráticas, las cuales encuentran en la gerencia sus principales fundamentos.

El contexto histórico en el cual surge el modelo gerencial está determinado por una crisis del Estado contemporáneo, la cual se originó debido a cuatro factores socioeconómicos. En primer lugar, fue la crisis económica mundial iniciada en 1973 y propiciada por la primera caída

<sup>6</sup> Abrucio, Fernando Luiz. "El impacto del modelo gerencial en la administración pública: un breve estudio sobre la experiencia internacional reciente", en *I Congreso Interamericano del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Anales 3, 1993. p. 21.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 22.

de los precios del petróleo, crisis que se prolongó a nivel mundial hasta los años 80, y nunca más retomaron los niveles de crecimiento de las décadas de los años 50 y 60.

En segundo lugar, este periodo de escasez propició una grave crisis fiscal, en donde los gobiernos no podían financiar sus déficits. Los problemas se agravaron principalmente en Estados Unidos y Gran Bretaña donde los contribuyentes se pronunciaban en contra de pagar más impuestos y por la mayor prestación de servicios. Es decir, defendían el Welfare State.

Un tercer factor que propició la crisis del Estado contemporáneo, fue el periodo de ingobernabilidad que se generó después de los acontecimientos antes mencionados, ya que los gobiernos no tenían la suficiente capacidad para resolver sus problemas financieros. Por último, la globalización y los avances tecnológicos que transformaron el sector productivo, también afectaron profundamente al Estado.

Esta crisis del Estado afectó directamente la organización de las burocracias públicas, los gobiernos tenían menos recursos y más déficits por lo que no podían responder ampliamente a las demandas de la población. En la administración pública dicha crisis, se reflejó en una reducción en el gasto como una salida necesaria, y en la exigencia de modificar el modelo weberiano, el cual era ineficiente. Por lo tanto, el Estado iba perdiendo su poder, especialmente por la crisis de gobernabilidad. Es por ello que para enfrentar esta situación, era necesario un aparato gubernamental más preciso, ágil y más flexible, tanto en su dinámica interna como externa, ya que había un sentido antiburocrático generalizado. Es en este momento cuando cobra importancia la ideología privatizante que el modelo gerencial imponía en el sector público. En un principio prevaleció un enfoque economicista (eliminar costos) y el desconocimiento del sector público. Pero en los últimos 15 años este proceso gerencial ha sufrido

importantes transformaciones.

En América Latina existe un cuestionamiento general respecto de cómo lograr una mayor eficiencia del Estado, debido entre otras cosas, a la necesidad de avanzar en el gran proyecto de construir estados más democráticos y a la necesidad de afrontar la aguda crisis económica por la que atraviesan todos los países de la región. Como consecuencia de lo anterior, se plantea la urgencia de lograr una mayor coordinación entre el Estado y la sociedad, y de la formación de gerentes públicos cuya capacidad les permita actuar con eficiencia técnica y criterio colectivo en la toma de decisiones.

Para contrarrestar esta crisis del modelo, se han realizado profundas transformaciones al aparato estatal y a sus instituciones, sin embargo dicha reforma no ha traído los beneficios esperados. Según Bernardo Kliksberg, el fracaso de la reforma administrativa también se debe a que comúnmente se concibe a la administración como una materia inflada,

autoimportante, autoindulgente, periférica a los hechos del comportamiento político y administrativo y las fuerzas que moldean el cambio social. Por ello, resulta de fundamental importancia analizar la administración pública desde una perspectiva que permita obtener algunas respuestas respecto a la reforma del Estado. En este sentido, considera que existen características muy particulares en la región que se pueden analizar con apoyo en referentes internacionales.

Señala que en primer lugar, existen en la administración pública "cuellos de botella conceptuales"<sup>8</sup> en cuanto a ciertos estilos y modelos de razonar un problema, lo cual presenta múltiples deficiencias que obstruyen el avance en la producción de acontecimientos y la generación de cambios efectivos en el aparato público. Por ejemplo, existen deficiencias en el discurso, es decir, éste

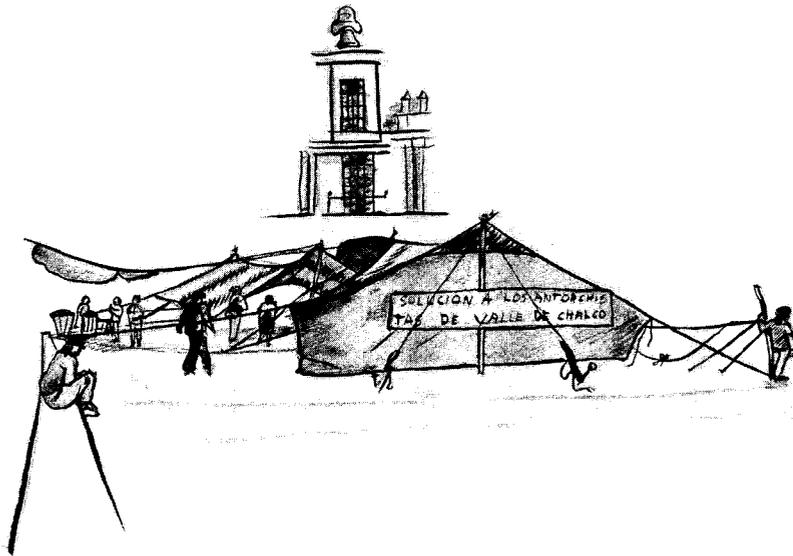
tiende a enfocar exclusivamente la coyuntura inmediata, sin ingresar en el análisis histórico. Allí pueden aparecer como patologías las que son históricamente respuestas funcionales y obviarse los problemas estructurales. El discurso normalmente se presenta en forma global y heterogéneo y altamente diferenciado. Lo anterior produce análisis y conclusiones muy pobres. El discurso es ahistórico, no desagregado y no es comparativo, lo cual es básico en las ciencias sociales, pues comparar con otras realidades regionales e internacionales enriquece el análisis.

También se tiene dentro de la administración pública dificultad en los niveles de análisis. Por un lado, existe una perspectiva macro que la trata a nivel de la gran teoría, es decir la examina como una especie de derivado inferior del gran tema de la reflexión, sobre el desarrollo económico-social, sobre la dependencia, sobre la teoría política del Estado latinoamericano, etc. Por otro lado, existe un enfoque

"micro" exclusivamente concentrado en aspectos puntuales del tema, como procedimientos, métodos, organización formal, válidos en si mismos, pero que no dan cuenta de la complejidad del comportamiento burocrático.

Asimismo, señala Kliksberg que la eficiencia de la administración se cuestiona en función del tamaño del Estado. Por tanto el tema debe rediscutirse, pues es probable que se pase del tema del tamaño al rol histórico del Estado y de su capacidad de gestión para poder cumplir ese rol. Aunado a lo anterior, existe un fenómeno de organización formalista en el cual toda organización se concibe cómo un conjunto de relaciones funcionales y arreglos formales a optimizar a través de organigramas, procedimientos, manuales de normas, etc. Pero en la práctica, aunque se incluyen estos elementos formales, la realidad es mucho más amplia que ellos, es polifacética y contradictoria. Por tanto, la aplicación de la visión formalista como método básico de percepción de las

<sup>8</sup> Kliksberg, Bernardo. "Hacia un nuevo paradigma en gestión pública", en *Memoria del II Seminario sobre Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública*. México, INAP, 1991. pp. 177-178.



organizaciones constituye una traba seria para poder pensar y actuar eficazmente en relación con ellas.

Otro aspecto importante que resalta Kliksberg es que existe una asimilación mecánica de gestión pública y privada, es decir, normalmente se trata indiferenciadamente el problema básico de management del sector público y del privado. A lo cual dice que no se puede hablar de productividad del sector público ni asimilándolo con el sector privado, ni tampoco se debe tratar de igual forma a los sectores heterogéneos integrantes del mismo sector público. En éste se debe preguntar

productividad para quién y para qué propósitos. La productividad de una empresa pública se debe medir de manera diferente a la privada. Aunque estas diferencias tienen profundas similitudes en los encuadres gerenciales y en las técnicas aplicables, existirán problemas de definición contables, con los precios, de atribución, conceptuales y cualitativos. Por ello, los principales centros de formación de gerencia pública deben superar ese simplismo. En la gerencia pública se debe reconocer la especificidad de las organizaciones públicas.

Por otra parte, al hablar de excelencia gerencial,

comúnmente se piensa que el gerente ideal, es aquel que maneja eficientemente la planeación, organización, dirección, organización, reporte y presupuestación. La teoría gerencial moderna señala que los gerentes de éxito son aquellos que dominan la relación interpersonal, el manejo de información y la toma de decisiones. Lo básico en la eficiencia es la capacidad para armar la agenda de decisiones, discernir los temas estratégicos y la capacidad de construir la red de contactos internos y externos, lo que posibilita la implementación de decisiones. Para ello, el gerente se concentra en conversaciones permanentes con una amplia red de interlocutores dentro y fuera de la organización.

En la nueva concepción gerencial, existe una orientación hacia el reemplazo de una visión simplista de la gestión por una visión compleja, a partir de la consideración de la complejidad social y organizacional, donde lo básico no es trabajar en equilibrio sino en la discontinuidad. "El tratar de comprender

esa lógica del desequilibrio, en lugar de creer en una racionalidad permite entrar en la complejidad”.<sup>9</sup> La aplicación estricta del modelo racional de decisiones que procura optimizar en las organizaciones y se orienta a objetivos satisfactorios, lleva a la ineficiencia organizacional porque el modelo actúa como inhibidor de comportamientos fundamentales para que haya decisiones innovadoras. Por lo anterior, propone la creación de una “ideología organizacional” con un marco más amplio, plástico y flexible, con orientaciones que se deben aplicar en cada tipo de situación específica, con el propósito de lograr una mejor aproximación de la realidad y, por tanto, la posibilidad de tener más eficiencia en la acción.

Además, se pretende que una organización eficiente tienda a incluir modelos y desarrollos diferentes de los tradicionales, que pase de la organización jerárquica vertical a la multiforme, y por tanto, que

permita mayor flexibilidad. En este contexto, la organización debe ser capaz de reaccionar de inmediato y producir readaptaciones continuas en cuanto a objetivos y programas, lo cual se contrapone a planteamientos formales rígidos. Por su parte, los participantes no harán una determinada tarea durante mucho tiempo, sino que van a participar en proyectos que se irán concretando y dando paso a otros. Las decisiones se tomarán en equipo. Los directivos no supervisarán sino que coordinarán las relaciones entre los diferentes equipos autoregulados.

Para el logro de la eficiencia se requiere de la participación de los trabajadores en la toma de decisiones. Actualmente, lo más importante no es si debe o no haber participación de los trabajadores en las decisiones de la empresa, sino la de cómo y con qué formas realizará esa participación.

Sin embargo, la reforma del Estado no consiste sólo en la modificación de aspectos institucionales,

también se orienta a la transformación del aparato político básico del Estado en su conjunto, democratizándolo. Se trata de transformar correlaciones de poder, juegos de intereses, pautas culturales, resistencias al cambio, niveles tecnológicos, caudillismos, etc. Modificar la organización es “una práctica social” que va más allá de arreglos técnicos. La persistencia de la politicidad en la designación de altos rangos sólo produce clientelismos. Por lo que es necesario contar con una burocracia realmente identificada con los grandes proyectos de transformación nacional.

En América Latina se requiere la preparación y promoción por diversas vías de cuadros directivos político-técnicos, que al mismo tiempo que garanticen el fortalecimiento de la democracia y los proyectos nacionales básicos, tengan una sólida formación técnica. La orientación no es solamente formar un tecnócrata puro, sino avanzar hacia la combinación entre un excelente técnico y un funcionario

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 180-181.

ligado a las realidades nacionales y con sensibilidad frente a los dirigentes políticos y los sectores sociales masivos.

La reforma del Estado en la actualidad forma parte de la gran agenda política, es el gran centro del debate político nacional. La agenda sobre la que se está trabajando es muy novedosa en relación a la administración pública. En América Latina se están abordando temas como el de la participación ciudadana, la transparencia, el control social, el Estado, potencializando la participación de la sociedad civil. Es decir se está dando un mayor énfasis a la concertación social.

Aunado a lo anterior, la conducción de la reforma está pasando de los juristas y los administradores a ámbitos más vastos; las nuevas reformas se están procesando por equipos multidisciplinarios, donde hay políticos y especialistas de diversas áreas de las ciencias sociales, aumentando el nivel de creatividad. El punto fundamental de la reforma consiste en la búsqueda de una mayor

coordinación entre planificación y gestión pública, y una mayor integración regional en todos los temas.

En términos generales, se pretende eliminar la supuesta ineficiencia del Estado, la cual no es tal y como se plantea. No se discute que tenga actualmente áreas de ineficiencia y requieran reformarse, pero sí que la ineficiencia sea natural del Estado. En la reforma, este es un hecho innegable que requiere ser atacado, pero no tiene que ver con la aseveración de que el sector público es inferior al privado por la ineficiencia.

Es cierto que la ineficiencia no es natural del Estado, pero también que éste no se ha transformado a la misma velocidad en que ha ido evolucionando la sociedad y los procesos productivos. La administración pública como brazo ejecutor de las políticas del Estado se ha concretado a dar soluciones inmediatas a las crecientes demandas de la sociedad, sin considerar una adecuación estructural acorde a la realidad actual. Lo anterior ha propiciado que el Estado se

vea seriamente rebasado por las circunstancias actuales, perdiendo credibilidad en sus instituciones.

El Estado y la administración constituyen el reflejo de la sociedad organizada, esa es su naturaleza; su transformación no se refiere sólo a aspectos meramente institucionales, conceptuales o ideológicos, sino a una transformación mental de todos sus integrantes y dirigentes que esté acorde a las circunstancias actuales, una actitud más abierta del Estado y sus instituciones con respecto a la sociedad. Es decir, donde haya una mayor participación de la sociedad en la toma de decisiones. Esta es la base de toda reforma, por tanto, se requiere de la creación de una cultura mental de evolución y cambio para poder transformar las instituciones del aparato estatal.

Cabe señalar que el éxito de una cultura de gestión pública constituye el problema central del desarrollo de los países avan-

zados, debido a las siguientes razones:<sup>10</sup>

- El crecimiento de todas las actividades administrativas (públicas, semi-públicas y aún las privadas) está sobrecargando de manera extraordinaria los recursos asignables, financieros y humanos, y ya no pueden ser administrados con las herramientas tradicionales de la jerarquía administrativa.
- Existe una revolución de actividades humanas, financieras, materiales e inmateriales, en las actividades del trabajador asalariado o el oficinista, en el funcionamiento de los sistemas de relaciones de poder. El sistema burocrático del aparato público de la toma de decisiones no ha logrado ajustarse a las exigencias de la nueva era. En la actualidad se requiere de una cultura de gestión pública, donde la figura del servidor público obediente que

ejecuta las decisiones adoptadas mediante un proceso democrático, no se ajusta a la realidad.

Para lograr una verdadera transformación de la acción gubernamental, es de fundamental importancia no sólo llevar a cabo modificaciones en la operacionalización de las instituciones y la creación de una nueva cultura gerencial, también se requiere una redefinición de las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad, de tal forma que éstas sean más democráticas. Por lo tanto, la reforma del Estado debe estar orientada por la idea de que no solamente el sistema democrático es compatible con la eficiencia estatal, sino la única posibilidad de obtener ambas metas en conjunto. La democracia crea un marco de referencia favorable a los rasgos centrales de la organización del futuro, como la participación, favoreciendo la eficiencia.

### ***3. La gerencia pública como una nueva tecnología gubernamental***

Debido a las transformaciones mundiales, el

Estado es objeto de múltiples revisiones y ajustes de fondo. Se establece una nueva relación entre Estado-mercado, donde la función del Estado se traduce en apoyar y vigilar el mercado, además de producir riquezas en él. El interés del Estado por el mercado se convierte en un interés público. Sin embargo, en esta nueva relación deben establecerse límites para ambos. El mercado es antes que nada privado y busca la competencia para producir ganancias; por su parte, el Estado en su papel social lo regula y define.

En este contexto, Ricardo Uvalle define a la gestión pública como acción del Estado y de sus capacidades para gobernar, es un conjunto de actitudes que tienen por objeto conservar su organización tomando en cuenta su diversidad territorial, demográfica, económica, política y social, para asegurar la supervivencia óptima. Aunado a los procesos de gestión pública se señala la necesidad de una reforma de gobierno, la cual es una tendencia mundial que requiere incorporar a los

<sup>10</sup> Crozier, Michel, "La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública", en *Revista Reforma y Democracia* No. 7. Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 1997. p. 13.

procesos de gobierno nuevas tecnologías que permitan agilizar la respuesta gubernamental ante las demandas de la población en general.

Ante el deterioro de la calidad de vida tanto de la sociedad como del Estado, los Estados latinoamericanos deben reformarse para responder mejor a las crecientes demandas de la población. Dicha reforma debe encaminarse a dotarlos de mejores capacidades de dirección, coordinación y gestión pública. En este sentido, el mejoramiento del bienestar social depende de que el Estado tenga conciencia de sus atribuciones, pero también de sus límites.

Se requiere un Estado útil, eficaz y próspero que gobierne a través de la gestión pública y no de la administración burocratizada; éste es el reto para definir la nueva relación del gasto público, el gasto social y las políticas de bienestar. Todo esto dentro de un contexto de democracia política, de libertad, de gobernabilidad y estabilidad.

Dicha reforma implica revisar, valorar y analizar su papel, sus estructuras y los procesos que sustentan el poder que detentan para adecuarlos a las nuevas realidades. Reformar al Estado implica modificar el comportamiento de sus instituciones pues son resultado de la complejidad social y política. Por ello, "es fundamental la revisión de los medios de gobierno, ya que éstos permiten el logro de la gobernabilidad democrática, la estabilidad institucional, el crecimiento económico y el cumplimiento de los objetivos del bienestar social. Asimismo, contribuyen a asegurar el grado de comunidad política, la lealtad de los ciudadanos con el Estado, la suma de consensos, la eficacia para cumplir con metas colectivas, el logro de la legitimidad, el grado de participación política y la eficacia para absorber, negociar y resolver los conflictos sociales y políticos".<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Uvalle, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la administración pública en la sociedad contemporánea*. Toluca, Méx., IAPEM, 1996. p. 85.

De esta forma, ante la necesidad de llegar al Estado socialmente necesario y por ende, eficaz, surgen como parte de la administración pública, "nuevas tecnologías de gobierno", provenientes principalmente de los países anglosajones: las políticas públicas, la gerencia pública moderna, la reingeniería de procesos administrativos, el control de gestión, el internet, etc. Dichas tecnologías constituyen las respuestas al proceso de transformación y modernización del Estado, ó como diría Crozier, en un Estado menos arrogante y megalómano.<sup>12</sup> La aplicación de dichas tecnologías presupone nuevas formas de organización y funcionamiento de las administraciones públicas. Lo cual implica el rompimiento del modelo weberiano con sus formas tradicionales de organización vertical, debido a que ya no responde a la complejidad, y heterogeneidad de los cambios del capitalismo postindustrial.

<sup>12</sup> Crozier, Michel. *Estado modesto, Estado moderno*. México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

Así, como parte crucial de la reforma del Estado y particularmente del gobierno, se encuentran las políticas públicas con el propósito de dar solución a las crecientes demandas de la población, a la crisis fiscal, así como a los problemas de gobernabilidad y legitimidad de los gobiernos.

Las políticas públicas establecen una racionalidad en el gobierno, a partir de la ejecución de tareas en coordinación con las aportaciones del público ciudadano. De esta forma, el carácter público del gobierno no es algo dado sino que se origina a partir del grado de participación en que los ciudadanos y sus organizaciones participan en las acciones públicas. Son instrumentos del gobierno que contribuyen a garantizar la libertad, la democracia y el bienestar social. "Constituyen el esfuerzo intelectual para que, de forma multidisciplinaria se pueda entender y recomendar procesos de toma de decisiones y acción para los gobiernos con base en necesidades que deberían surgir del pueblo o ciuda-

danos sobre los que recae la acción gubernamental".<sup>13</sup>

La utilidad de las políticas públicas radica en la ubicación de problemas localizados y el establecimiento de formas de organización e interlocución entre los participantes; identifican factores e intereses que ocurren en los hechos públicos. Con su utilización se pretende mejorar la administración como institución pública. Como parte del gobierno, la administración pública tiene la responsabilidad de identificar, decidir, diseñar, implementar y evaluar lo que concierne a las políticas públicas, ya que el contenido de estas últimas se canaliza a través de órganos, instancias y funciones de la administración pública.

Por su parte, la nueva gerencia pública posee una nueva visión de lo público, que se diferencia de lo estrictamente gubernamental; tiene como principales objetivos: "la maximización de la flexibilidad, descentralización, facilitación

<sup>13</sup> Wildavsky, Aaron y Laswell, Harold. Citado en *Revista del IAPEM* No. 35, julio-septiembre, 1997. pp. 14-15.

de la innovación, desarrollo de la participación; y revaloración del papel estratégico del personal y del gerente público".<sup>14</sup> La gerencia pública forma parte de las estrategias del cambio institucional cuya influencia proviene de las ideas del neoinstitucionalismo, particularmente de la teoría de la elección pública. Es a través de ésta que los ciudadanos se convierten en electores que participan no sólo en el mercado, sino también en la burocracia y en la política. Lo anterior permite el establecimiento de técnicas de mercado en situaciones de no mercado.

A esta tendencia de la administración pública de introducción y adaptación de técnicas gerenciales se le denomina gerencialismo. Las técnicas gerenciales de gestión pública, se refieren básicamente a la incorporación de conceptos como: cliente y gestión por procesos. De igual forma, se establecen slogans como

<sup>14</sup> Jiménez, Rodolfo y Bailleres, Enrique. "Las políticas públicas, gerencia y gestión pública modernas: ¿panaceas de racionalidad y eficiencia o nuevas tecnologías de gobierno", en *Revista del IAPEM* No. 35, p. 72.

“hacer más con menos” o “valor por dinero”. Lo anterior implica la adopción de principios empresariales para enfrentar las rigideces de la organización burocrática propia de la administración pública actual. Las técnicas gerenciales son muy diversas y van desde la organización y métodos; racionalización del trabajo; administración por objetivos; plan-programa-presupuesto, hasta las más recientes como “calidad total”, reingeniería de procesos, marketing o la introducción de tecnologías de información.

El principio de “calidad total” o TQM Quality Management, se ha llevado a cabo mediante el establecimiento de premios a la calidad para organizaciones públicas, institutos federales o para diferentes programas. Se basa en cuatro puntos principales: “satisfacción del cliente, la gestión mediante procesos, el trabajo en equipo y la generación de estándares de desempeño, a través de los cuales se estructura la nueva organización del

trabajo derivada de la calidad.”<sup>15</sup>

La reingeniería tiene como principio básico el concepto de “pensamiento discontinuo”, el cual parte del reconocimiento y ruptura de reglas anticuadas e implica poner en duda viejas suposiciones, cambiar aquellas reglas que bajen el rendimiento de una organización.

En este proceso de reforma, la gerencia pública se constituye en una tecnología de gobierno, debido a que el Estado se reforma para eliminar sus debilidades, mejorar sus capacidades de conducción, ser más democrático, etc., para lo cual lleva a cabo un proceso de evaluación a sus métodos de gobierno y administración. De esta forma, la gerencia pública se inserta en los procesos de gobierno y en el destino de la sociedad, al pretender lograr la “governabilidad”, la democracia política, la descentralización y la participación ciudadana, asumiendo su

responsabilidad en los asuntos gubernamentales y públicos. Se utiliza para identificar, diagnosticar, medir y evaluar los constantes cambios de la sociedad.

Ricardo Uvalle señala que también en el ámbito gerencial, la función del gobierno rebasa la concepción de técnicas administrativas y da énfasis a la creación y aplicación de tecnologías. Se habla de tecnología cuando se refiere a un tipo de conocimiento cuya utilidad y aplicación se orienta a transformar y mejorar las condiciones de vida tanto en el aspecto productivo y de servicios como en el del bienestar social. Apunta que la gerencia pública es necesaria para “...manejar las tecnologías que son relevantes desde el punto de vista de los problemas de gestión esenciales como la gestión de materias primas estratégicas, la administración de la salud y la educación, la gerencia de empresas públicas, la dirección de pequeñas y medianas empresas, el desarrollo administrativo, regional, la administración

<sup>15</sup> Medina Giopp, Alejandro. “Agenda de gobierno y políticas públicas. La gestión de la política social”, en *Revista del IAPEM*, No. 35, p. 96.

de la ciencia y la tecnología".<sup>16</sup>

Con la nueva gerencia pública se pretende incorporar parte del espíritu empresarial en el sector público con la finalidad de mejorar la calidad de sus servicios. Cabe señalar que el origen de la gerencia está en la administración privada. Sin embargo, la toma de decisiones está presente en los asuntos gubernamentales, por ello la gerencia pública tiene un ámbito bien definido, es decir constituye una tecnología para el mejor manejo de los asuntos públicos.

Constituye un conjunto de prácticas especializadas, diferenciadas y jerarquizadas que se relacionan con el cuánto, el cómo y el porqué de los recursos del Estado. Significa también la utilización de métodos, tecnologías y técnicas que tiene por objetivo la utilización eficiente de los recursos financieros, materiales y técnicos.

El concepto de gerencia pública se traduce en la capacidad que tienen los Estados



para cumplir sus objetivos sustantivos. De ahí la importancia del Estado para garantizar la convivencia social, proporcionando el bienestar de la sociedad civil, donde la gerencia pública es parte del proceso de modernización, innovación y desarrollo del propio Estado. Sus principales ejecutores son los servidores públicos, los cuales adquieren un papel preponderante en la toma de decisiones. Por ello, se considera a la gerencia pública como una tecnología destinada a incrementar la eficacia y eficiencia de los servidores públicos; para lograrlo, se debe eliminar la idea de considerar a los ámbitos público-privado

como dos sectores excluyentes.

#### 4. Contribuciones de la gerencia pública a la acción del gobierno

Como brazo ejecutor de las acciones del gobierno, la administración pública se enfrenta al reto de eliminar los costos innecesarios que repercuten en la vida pública, terminar con el patrimonialismo de la función pública, así como determinar las áreas que corresponden a la vida en sociedad y al Estado. En este sentido, la reforma del gobierno se asocia con la importancia que tiene la gestión pública, con el cúmulo de acciones que organizan e impulsan la dirección y regulación de la

<sup>16</sup> Uvalle, Ricardo. *Los nuevos derroteros...* Op. cit. p. 123.

sociedad; se refiere a la concepción, diseño, decisión y ejecución de las políticas que dan estabilidad y desarrollo a la sociedad. Destaca la administración pública como el medio para dirigir a la sociedad, donde se articulan proyectos de vida, se impulsa la vida económica, se proporcionan servicios públicos, se protege a la sociedad, y se definen políticas de desarrollo y bienestar. Constituye el medio que permite al Estado gobernar a la sociedad. Para cumplir mejor sus objetivos, se reestructura, se evalúa tomando en cuenta las necesidades de la sociedad, elimina excesos, desviaciones e improductividad.

Para ello se requiere de una revaloración de la función pública, es decir, se pretende recuperar el carácter humanista de la administración pública, constituyéndose como un elemento de cambio institucional necesario para revitalizar la función del gobierno. "El servicio público debe considerarse como un conjunto de inversiones a favor del capital humano, debe tener un nuevo lugar

en la agenda de los gobiernos y no ser una carga onerosa para las finanzas del Estado ni para los ciudadanos".<sup>17</sup>

Por otra parte, para responder con mayor éxito a los retos de la complejidad organizacional de la administración pública, se requiere: entrenamiento del personal, establecer un sistema de estímulos, una nueva cultura organizacional, descentralización de la gestión pública, evaluaciones, la profesionalización del servidor público, etc. Por tanto, analizar las políticas públicas y la gestión pública como el conjunto de capacidades tecnológicas del gobierno permite revalorar el papel del administrador público, ya que ésta es la encargada de la ejecución de las políticas gubernamentales, encaminadas a la atención y solución de los problemas comunes.

Esta revalorización de la administración pública se dará en función del papel que juegue en el desarrollo de los mercados, la participación ciudadana y la or-

ganización de la vida social. No estará dada por su contenido público ni por los beneficios que es capaz de generar, sino por su capacidad para distribuir los beneficios colectivos, de cumplir con las promesas a la sociedad contemporánea. Es con la instrumentación de las políticas públicas con lo cual se puede lograr dicha revalorización. "Con las políticas públicas, la administración pública tiene la opción de ser mejor institución pública. Insertada en el proceso de gobierno, tiene la responsabilidad de identificar, decidir, diseñar, implementar y evaluar lo concerniente a las políticas públicas".<sup>18</sup>

Las políticas públicas contribuyen a que la administración pública no sea objeto de prácticas clientelares y arreglos corporativos debido a que permiten:<sup>19</sup>

- No intervenir en duplicidad de funciones.
- Puntualizar la responsabilidad directiva y operativa.

<sup>17</sup> Uvalle, Ricardo. *Las transformaciones...* Op. cit. p. 87.

<sup>18</sup> Uvalle, Ricardo. "Las políticas públicas: un testimonio del gobierno ilustrado y democrático", en *Revista del IAPEM* No. 35, p. 52.

<sup>19</sup> *Ibidem.* p. 53.

- Atender problemas de acuerdo a sus antecedentes.
- Identificar ámbitos de responsabilidad institucional.
- Localizar los actores de los problemas públicos.
- Conocer los sitios de las decisiones gubernamentales.
- Distinguir la articulación diferenciada de la toma de decisiones y los cursos de acción del gobierno.
- Generar información factual y puntual para el abordaje de los problemas.
- Distinguir las etapas de predecisión y postdecisión.
- Determinar con realismo la cuantificación de los recursos fiscales para canalizarlos a problemas específicos.
- Precisar que sus acciones son parte del sistema de economía pública, no de una economía de Estado, es decir, de una economía integrada por individuos privados, organismos sociales y agencias gubernamentales.

La contribución de la gerencia pública a la acción del gobierno estará dada en función de "ser el medio que hace posible que las capacidades y potencias de la administración pública se plasmen en la sociedad con acciones de beneficio común. Es una tecnología orientada que forma parte del supuesto de la necesidad de un aparato público ágil y legítimo que actúe en coordinación con la sociedad".<sup>20</sup>

La importancia de la aplicación de las técnicas de la gestión pública en la acción de la administración pública radica, en primer lugar, en que en la actualidad la burocracia ya no funciona eficientemente, los patrones burocráticos han llegado a ser tan difíciles de manejar que no logran dominar las complejas actividades colectivas. La obediencia que antes se consideraba una virtud, ya no es aceptada plenamente por los ciudadanos y empleados públicos; ahora exigen libertad personal y autonomía individual. El respeto por las

reglas burocráticas ha declinado y el sistema ha generado confusión e irresponsabilidad.

En esta nueva etapa de alta tecnología y servicios, lo más importante es la innovación y para que ésta se promueva se requerirán nuevas formas de relaciones humanas no burocráticas, ya que la innovación nunca ha sido dirigida por órdenes. Para lograrlo, señala Crozier, se requieren relaciones ágiles, no verticales, a través de las cuales las personas pueden comunicarse con rapidez y franqueza sobre la base de la reciprocidad. La subordinación y fragmentación del modelo burocrático paraliza las comunicaciones y restringe la innovación. En este contexto la administración pública adquiere un papel fundamental, pues sus operaciones básicas son de servicios prestados a una sociedad.

No basta lograr cambios en los comportamientos de rangos inferiores para alcanzar el éxito gerencial, también se requiere de un cambio en su modo de razonar. En lugar de cumplir llegando a una mayor es-

<sup>20</sup> *Ibidem.* p. 54.

pecialización, se debe responder a la complejidad desarrollando la sencillez en las estructuras y en los procesos. Los líderes deben poseer mucha discrecionalidad, pueden ser juzgados por sus resultados y no porque se conforman y son obedientes. En este sentido, la cultura adquiere un papel fundamental pues necesita de una fuerte comunicación abierta, confianza y cooperación, lo cual hará posible el logro de la simplicidad en las estructuras y los procedimientos. "El nuevo paradigma para construir una nueva cultura de gestión pública implica un razonamiento con la intención de invertir para cambiar o mejorar, invertir para ayudar a las personas a cambiar en lugar de tratar de imponer los mejores programas elaborados para las jerarquías decisorias".<sup>21</sup>

El logro de una cultura moderna de gestión pública, implica necesariamente la inversión en el conocimiento como la primera inversión indispensable

que debe hacerse para elaborar una estrategia para el cambio, lo que permitirá hacer cambios sin desordenar todo el sistema y sin gastos innecesarios. De esta forma, se podrán llevar a cabo sus metas y se encontrará la mejor forma de utilizar siempre sus pocos recursos. Para lograr lo anterior, se requiere trabajar no con el esquema tradicional de fijar objetivos y luego determinar la forma de alcanzarlos, sino con un esquema más abierto, considerando los fines, los recursos y las restricciones. El reformador tendrá en cuenta su fin general en la selección de sus objetivos, lo cual permitirá que utilice sus recursos, especialmente los humanos y reduzca al mínimo las restricciones, las cuales también suelen ser humanas.

Los conocimientos constituyen el mejor recurso para dirigir los cambios, pero hay que recabarlos y utilizarlos en circunstancias concretas, con métodos específicos. En consecuencia, la inversión debe dirigirse a la preparación de las decisiones, la evaluación de sus resultados y

el entrenamiento del personal y líderes de las instituciones. Si es necesario un cambio en el sistema de decisiones, se requiere invertir en él para transformar la actitud mental de sus miembros. Por ello, no solamente hace falta renovar la cultura de las decisiones y crear áreas especializadas para la preparación de las decisiones, sino hay que entrenar también a los jóvenes profesionales.

Un elemento fundamental que proporciona la visión gerencial de la administración pública y sirve para influir en los miembros de las burocracias administrativas para que se transformen en una cultura de gestión pública, es la evaluación, pues ésta es una forma de saber si están o no funcionando. A partir de la evaluación será posible formar un cuerpo de funcionarios públicos más comprensivos, concedores y capaces de diagnosticar los problemas anticipadamente.

La nueva cultura de gestión pública implica el entrenamiento de los funcionarios, el cual no debe ir separado de la acción. Los

<sup>21</sup> Crozier, Michel. "La transición del paradigma burocrático..." *art. cit.* p. 16.

programas de entrenamiento deben realizarse de acuerdo a un problema específico. Por lo tanto, es urgente el entrenamiento de líderes, ya que éstos deben ser innovadores, o bien deben contar con personal innovador; este entrenamiento se aplica una vez que el líder aspirante haya acumulado un determinado número de años de experiencia.

Estas son algunas de las aportaciones que proporciona la aplicación del modelo gerencial en la administración pública y que de una u otra forma representa una alternativa viable para el mejoramiento de la acción gubernamental.

### **Reflexión final**

Es importante considerar que las transformaciones impuestas por el modelo gerencial constituyen una tecnología de gobierno y una alternativa para mejorar la capacidad gubernamental en la ejecución de sus tareas. Sin embargo, también es necesario tener presente la complejidad de la organización adminis-

trativa burocrática que ha operado durante muchos años y la cual no va a ser fácil romper.

De igual forma, también es esencial tener en cuenta que las nuevas tecnologías gubernamentales sólo se han llevado a cabo en su mayoría en países industrializados y en algunos países de Latinoamérica, con resultados concretos, pero también con deficiencias e insuficiencias. De ahí la necesidad de continuar el análisis y evaluación de las reflexiones en torno a la aplicación en nuestro país de estas nuevas tecnologías.

Entre las propuestas presentadas por este nuevo enfoque gerencial destacan aspectos de fundamental importancia, los cuales debido a las condiciones por las que atraviesa la administración pública mexicana reclaman su aplicabilidad; uno de ellos es la profesionalización del servidor público, ya que la profesionalización o entrenamiento de líderes constituye una herramienta fundamental para lograr la

conformación de una verdadera cultura de gestión pública.

Otro aspecto fundamental radica en la modificación de las estructuras, las formas de relación entre directivos y subordinados. Lo anterior, implica la creación urgente de una nueva cultura no solamente a nivel gerencial sino también a nivel del servicio público, ya que en la actualidad existe en la sociedad un vacío de responsabilidades y valores que trasciende no sólo al aspecto de la función pública sino al ser humano en general.

En términos generales el enfoque gerencial no constituye la panacea a los complejos problemas de la administración pública contemporánea, pero si representa una alternativa para dar solución al menos a los problemas más urgentes de la acción gubernamental derivados del proceso de globalización y promoción de la competitividad en las relaciones de mercado.

## LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA Y REPRESENTACIÓN SOCIAL COMO PARTE DE LA ESTRATEGIA DE MODERNIZACIÓN NACIONAL

Víctor Hugo López  
Sotomayor\*

### Introducción

A partir de que se manifiesta a nivel mundial el agotamiento y la irreversible crisis del denominado Estado Paternalista o Benefactor (Welfare State), inicia y toma fuerza entre los estudiosos de la Administración Pública y en general de las Ciencias Políticas, una serie de reflexiones en torno del desarrollo del proceso económico internacional, de los fenómenos de globalización y el nuevo papel del Estado-nación en el contexto actual.

Como consecuencia de la revolución científico-técnica, la época contemporánea se caracteriza por un alto grado de especiali-

zación del trabajo, así como por una rapidez nunca antes vista en lo que a los procesos informativos se refiere. De igual forma, la época actual está caracterizada por un fuerte dinamismo de los procesos sociales, económicos, políticos y culturales.

En particular se destaca el hecho de que en buena parte de los países, se cuenta con una sociedad civil fuerte, madura y participante en los procesos nacionales. Hoy acudimos a un replanteamiento de las relaciones Estado-sociedad, como consecuencia de la propia reformulación del papel del Estado. Este fenómeno se traduce en una estrategia a la que se denomina "Reforma del Estado", a partir de la cual el propio Estado replantea su posición ante la sociedad y ante el conjunto de las actividades económicas que los particulares realizan.

Como respuesta a los problemas nacionales, se propone dinamizar la actuación gubernamental en todos y cada uno de sus órdenes (federal, estatal y municipal); para ello resul-

ta impostergable generar una nueva administración, eficaz, eficiente y moderna que pueda brindar respuesta a las demandas sociales.

Por lo anterior, la discusión y la riqueza intelectual de diversas reflexiones acerca del problema de la administración pública son de gran relevancia. En la actualidad acudimos al nuevo paradigma de la gestión pública, misma que se reconoce como la consecuencia del tránsito de una administración tradicional, anquilosada e ineficiente, hacia un nuevo estadio caracterizado por un alto grado de eficiencia, eficacia y productividad.

Hoy resulta fundamental reconocer que, por sí sola, la administración pública no puede dar respuesta a las demandas sociales, ni responder a los enormes problemas ya sea en una dimensión local, estatal ó nacional; se requiere de la participación de la ciudadanía, para que, en conjunto con las instituciones gubernamentales, sean analizados los distintos problemas por los que atraviesa el país integran-

\* Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, institución en la cual, cursa la Maestría en Administración Pública; es Jefe del Departamento de Capacitación de la Procuraduría Agraria.

do, o en su caso, reformulando la agenda pública correspondiente.

Ante el nuevo contexto nacional e internacional, la administración pública tiene la misión de lograr un mayor grado de eficiencia y para ello es que la misma se ha reformulado reconociendo la importancia de la instrumentación de políticas públicas, en la que participan tanto las organizaciones de ciudadanos, como las instituciones gubernamentales.

En la lógica del análisis sobre la crisis del Estado contemporáneo ha sido muy comentado el fenómeno relativo al anquilosamiento, ineficiencia, ineficacia y falta de sensibilidad por parte de las agencias gubernamentales. Tal fenómeno, aunado al incremento cuantitativo de la sociedad, así como a la conformación de una sociedad civil cada vez más demandante de servicios en cantidad y calidad, tiene como consecuencia la búsqueda de alternativas de solución. Por ello la necesidad de dar nueva forma al ejercicio público-administrativo a través del

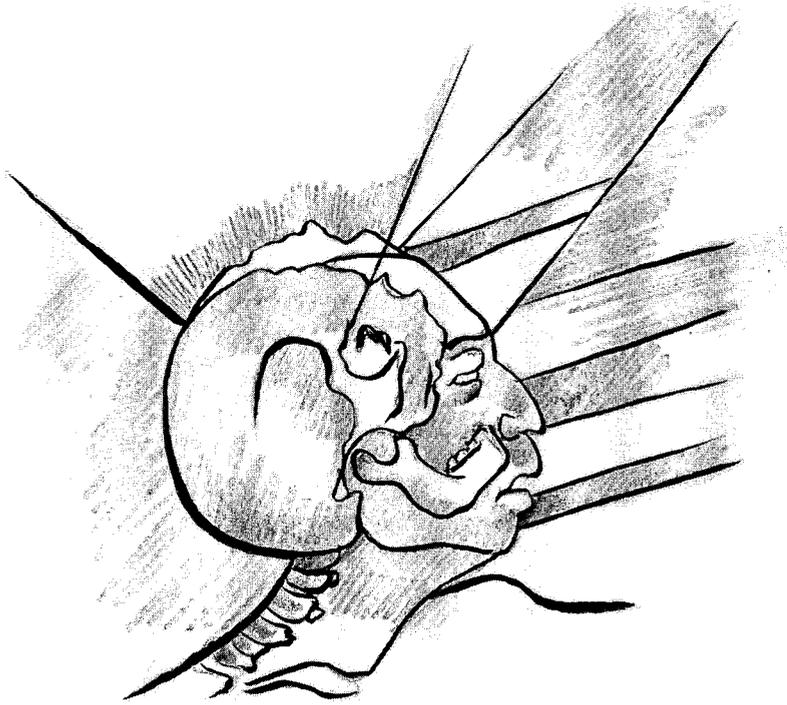
impulso y fortalecimiento de la participación ciudadana, tomando en cuenta las opiniones, propuestas y potencialidades existentes al interior de los diferentes grupos de la sociedad civil; así como mediante la instrumentación de nuevos mecanismos para la representación ciudadana y, finalmente, la adopción de la denominada "Nueva Gestión Pública", misma que se propone dar un nuevo giro al ejercicio de las dependencias públicas, convirtiéndolas en instituciones gubernamentales de nuevo cuño, en agencias cuya finalidad sea la prestación de mejores servicios en cantidad y calidad para los ciudadanos.

#### *La construcción de espacios públicos mediante la representación y participación social*

El hecho de pensar en que la sociedad se autogobierne tiene como condición necesaria la existencia de un Estado democrático. Por ello surge como un objetivo fundamental y prioritario, la difusión de la "publicación" del Estado y, en particular, de los

mecanismos a través de los cuales se delimitan los contenidos específicos de la agenda pública y se diseñan e instrumentan las políticas públicas.

El avance de la estrategia de modernización implica, entre otros aspectos, la búsqueda de soluciones a los problemas de la representación y la participación social. A continuación se aborda el asunto de la representación, partiendo de tres postulados. En primer término, se observa que las asimetrías en la representación son fuente de iniquidades en las tareas distributivas del Estado y comprometen su capacidad para regular la economía y los centros de poder privado, así como para lograr el respeto a los derechos sociales. En segundo lugar, la democratización de las instituciones clásicas de representación —en particular los parlamentos y partidos políticos— es una condición necesaria para atenuar las asimetrías, pero requiere tanto ser impulsada desde la sociedad como complementada por ella. Y tercero, la recuperación de las



funciones políticas de la sociedad es clave para presionar sobre la democratización de la representación política y para pluralizar el proceso y los contenidos de las políticas del Estado.

En efecto, el espacio público se ha venido ocupando por movimientos y organizaciones sociales que reclaman una mayor injerencia en las decisiones

públicas, y también está cada vez más interesado en estrategias gubernamentales que promueven tal fenómeno de ocupación y generación, ó en su caso, ampliación del espacio público.

De no existir la sensibilidad política necesaria, se corre el riesgo de que no se consolide la "participación ciudadana", puesto que los

principales actores sociales que intervienen en su gestación, es decir, tanto el gobierno como las propias organizaciones o grupos sociales, en el momento en que no tienen la capacidad de abrir el debate sobre los problemas que reconocen como de índole común ni tampoco dan signos de avanzar en un proceso de reconocimiento mutuo en cuanto a potencialidades y corresponsabilidades, tienden en múltiples ocasiones a cerrar los canales de comunicación entre ellos y a negar las razones y argumentos de su contraparte.

Tal como lo señala Nuria Cunill, respecto a la participación ciudadana:

"Ahora bien, aún enmarcada la participación ciudadana en el problema de la recuperación y ampliación de lo público, no puede soslayarse que el espacio en el que se desenvuelve no es raso ni unidireccional".<sup>1</sup>

De no ser debidamente estructurada, vinculada al fenómeno de modernización nacional y orientada en sentido democrático, es

<sup>1</sup> Cunill Grau, Nuria. *Repensando lo público a través de la sociedad. (Nuevas Formas de Gestión Pública y Representación Social)*. Caracas, Venezuela, CLAD, 1997. p. 71.

probable que por sí misma, la participación ciudadana pueda conducir al debilitamiento de la esfera pública más que a su fortalecimiento. Para poder explicar tales condicionantes y limitantes de la participación ciudadana, es necesario trascender la posición que plantea que las distorsiones a las que frecuentemente se ha sometido la práctica de la participación ciudadana, tienen como origen único, la inducción hacia la participación, promovida por las esferas estatales.

### ***La oferta institucional para la participación ciudadana***

Incluye la amplia gama de acciones ciudadanas de reivindicación de derechos, desde aquellas no estructuradas hasta las que suponen grados significativos de formalización. Una de las nociones clásicas de participación social rescata precisamente esta dimensión de auto-organización.

El movimiento a favor del fortalecimiento de la esfera pública no supone necesariamente una relación expresa y menos di-

recta con el Estado. Y ello en un doble sentido: primero, porque da cuenta de los esfuerzos por producir bienes públicos desde la propia sociedad y, luego, porque opera a favor del ejercicio de una función de crítica y control que la sociedad ejerce sobre el Estado; misma que por otro lado, puede revestir una forma indirecta.

En esta lógica cobra sentido una nueva expresión que se perfila desde fines de la década de los sesenta, y que toma mayor fuerza durante las décadas de los setenta y ochenta: la noción de participación social, misma que refiere a la participación política pero se aleja de ésta al menos en dos sentidos: abstrae tanto la participación mediada por partidos políticos como la que el ciudadano ejerce cuando elige a las autoridades políticas. Expresa en cambio, aunque con múltiples sentidos, la intervención directa de los agentes sociales en actividades públicas.

### ***Impacto de la democracia y de la participación en la gestión pública***

Las estrategias gubernamentales tendentes a crear condiciones para que la sociedad ejerza una incidencia directa ó indirecta sobre el Estado, o bien, participe en funciones públicas que antes se adjudicaba para sí el propio Estado, le imprimen contenido a una noción de por sí ambigua. En tal sentido, tres campos suelen ser afectados. Por una parte, el campo correspondiente a la formación de políticas públicas mediante el acto de facilitar la participación de grupos ó de intereses particulares en su formulación y diseño. En segundo término, el relativo a la acción legislativa permitiendo su ejercicio directo a través de la iniciativa y el referéndum, así como indirecto, por medio de la revocación del mandato de autoridades electas. En tercer lugar, la prestación de servicios públicos a través de su transferencia a la denominada sociedad civil o de la conformación de mecanismos de cogestión Estado-sociedad.

Como consecuencia del agotamiento y profundización del modelo de desarrollo intervencionista, los

años ochenta inauguran una apelación a la participación ciudadana como instrumento para la profundización de la democracia; la década está marcada por la cancelación de los regímenes autoritarios que prevalecían en la región y por el restablecimiento de los gobiernos democráticos en Latinoamérica. Pero el trasfondo económico ha variado significativamente: ahora se asume enfáticamente que la crisis global es una crisis del Estado, lo que concentra la crítica no sólo en la centralidad de su accionar político, sino también económico, definiendo las responsabilidades del propio Estado en la actualidad, así como la dimensión de ésta. En efecto:

"La implantación de un modelo de economía abierta donde el Estado tenga un papel mínimo se mezcla, así, en una difícil tensión con la necesidad de restitución y, sobre todo, de transformación de los regímenes democráticos. La reforma económica queda dominada por la aplicación de políticas de ajuste económico que tienden a ser socialmente excluyentes".<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Calderón, Fernando y Dos Santos, Mario. *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis sociopolíticas y un corolario de cierre*. Buenos Aires, Argentina, 1990.

Aún cuando no puede concluirse que se busca implantar un solo modelo para ampliar la participación ciudadana en los procesos de formulación de políticas, los elementos que quedan insinuados en la década de los ochenta en este campo permiten inferir que los esfuerzos se orientan tanto a fortalecer los mecanismos de la democracia directa como a introducir un pluralismo integrativo.

Por todo lo anterior, se puede decir que la institucionalización de las modalidades de participación desde el Estado reafirma a su vez este esquema en varios sentidos: los sujetos de la participación son construidos desde el Estado, en tanto es éste el que dota de legitimidad a determinadas categorías de intereses. Por otra parte, el signo de esa institucionalidad es la multiplicación de los sujetos: existen tantos tipos de participación ciudadana como instituciones que apelan a la incorporación de ella en sus prácticas. Por último, los ámbitos

y las modalidades de la participación también son prefigurados desde el Estado. El ámbito por excelencia que queda insinuado es el local. La modalidad favorecida es la concertación social, y en un plano más general, la consulta.

Es de destacar el hecho de que es en el plano de la provisión de los servicios sociales donde comienzan a suscitarse las transformaciones más significativas en la relación Estado-sociedad. Las estrategias de incorporación de la comunidad en las funciones que son descentralizadas, sobre todo hacia los municipios, incluyen una serie de opciones, tales como los contratos con empresas privadas, organismos sin fines de lucro, organizaciones comunitarias o con la propia comunidad. Tales fenómenos se orientan en el sentido de promover y consolidar la estrategia de modernización nacional, puesto que recurren a los servicios de diversos organismos privados, los cuales tienden a realizar un trabajo más eficiente y oportuno.

Es en el país de Chile donde inician las experiencias de participación social con las características anteriormente señaladas. En efecto, este tipo de reformas se introducen en el sistema educativo durante el régimen autoritario del general Augusto Pinochet, consistiendo en tres cuestiones: la descentralización de la educación pública no superior, traspasando su administración a los municipios; la provisión de servicios educacionales por particulares bajo financiamiento público; y la introducción de un mecanismo de financiamiento basado en la subvención por alumno o voucher.

### ***La democracia participativa como instrumento de la nueva gestión pública***

Todas las líneas de reforma institucional que han sido reseñadas convergen discursivamente en la reivindicación de la "democracia participativa", a la que se le adjudica una identidad propia que la distingue de la denominada democracia representativa.

Como es de observar, existen diversos contenidos a los cuales apelar al referirse a la noción de democracia participativa, mismos que ponen de relieve en primer lugar, la recuperación de las figuras de la democracia directa. En segundo término, la participación ciudadana en la formulación de políticas y, en general, en las decisiones estatales, por medio de organizaciones que expresan intereses particulares bajo un modelo de pluralismo integrativo. En tercer lugar, respecto de la provisión de servicios públicos, bajo el mismo principio, la propuesta dominante es la referida a la "autogestión social", que combina manejo descentralizado de los recursos y la creación de cuerpos colegiados para su administración.

### ***Importancia de la democracia directa en la sociedad actual***

Las evidencias empíricas que existen sobre el comportamiento de las tres principales figuras de la democracia (la iniciativa popular, el referéndum y la

revocación del mandato) en lo que concierne a América Latina, son aún incipientes. Se considera que la participación directa supone, por definición, prescindir de mediaciones, abriendo por ello una oportunidad a la manifestación de la voluntad de los sectores que, en principio, carecen de organización de poder pero que tienen como único recurso su peso cuantitativo. De allí que se defienda la institucionalización, por ejemplo, de la consulta obligatoria, aduciendo que ella podría significar la introducción del criterio de discriminación positiva a favor de la población con necesidades básicas.

En relación con el fenómeno de la democracia directa se destaca lo siguiente:

"En sí, a pesar de que en la actualidad las figuras de la democracia directa se erigen en una respuesta a la "crisis de la representación", expresando una disconformidad con la democracia representativa, cabe destacar que su utilización en las democracias avanzadas ha es-

tado signada por profundas controversias y contradicciones desde su propio origen”.<sup>3</sup>

### *La participación ciudadana en función de la igualdad política y la deliberación pública*

Al contrario de lo que ocurre con figuras de la democracia directa, la posibilidad de la deliberación ha estado presente en cambio, en la participación ciudadana y su correlato, la “participación administrativa”, la cual recoge en primer lugar, una dimensión técnica del quehacer de la propia sociedad a través del Estado y de sus propias organizaciones de ciudadanos. La consulta con fines funcionales, apelando al aporte de experiencias de diversos actores sociales ha sido siempre un mecanismo adoptado por el aparato del Estado para satisfacer necesidades de retroalimentación, entre otras.

Por ende, el desarrollo práctico de la participación ciudadana ha estado centralmente asociado a la

intervención de los ciudadanos en actividades públicas en tanto portadores de intereses y, específicamente, al asunto de la intervención de las organizaciones identificadas con intereses concretos, mismas que pretenden sistemáticamente influir en las decisiones del poder político.

Por lo que se refiere al término “participación administrativa”, éste se vincula con la tendencia a insertar la participación ciudadana en un ámbito específico del aparato del Estado: la administración pública; de donde se derivan las formas de participación que le son permitidas y otorgadas a las organizaciones sociales, tales como la participación en la prestación de los servicios públicos y en las denominadas contralorías sociales, como en el caso del diseño y operación del programa denominado “Procampo”.

Asimismo, es de observar que la vertiente de participación ciudadana de mayor relevancia surge en las formas de relación que se establecen y refuncionalizan entre el Estado y la

sociedad, situación que el filósofo y pensador alemán Jürgen Habermas interpretara como “la transformación estructural de la esfera pública” y que habría gestado una desprivatización de la esfera social, tanto como una mayor “despublificación” del Estado. Tal proceso, se inicia a fines del siglo pasado, encontrando en gran medida su fundamento, pero también su crítica, en la posición política de la corriente de la socialdemocracia.

Si bien los desarrollos prácticos no son completamente homogéneos y hay escasos sustentos teóricos tras ellos, algunas premisas parecieran imprimir especificidad al modelo que subyace en este enfoque, plasmadas a su vez en la propuesta de “democracia asociativa”, como ha sido denominada por diversos autores en los últimos años, entre ellos Cohen y Rogers. Tales premisas señalan:

En primer término, el reconocimiento de la centralidad de los grupos en la política en un doble sentido, ya que pueden corporativizar el aparato del Es-

<sup>3</sup> Cunill Grau, Nuria. *Op. cit.* p. 91.

tado pero, inversamente, bajo determinadas condiciones pueden contribuir a su democratización. Por ello, se considera que tratar de establecer esas condiciones implica instrumentar una política deliberada, ex profeso.

En segundo lugar, las asociaciones secundarias contribuyen al desarrollo de la igualdad política al posibilitar la representación de intereses que tienen una débil o ninguna influencia en la conceptualización, formulación, diseño e instrumentación de las políticas públicas. Tales asociaciones actúan como un contrapeso al poder político y lo obligan a funcionar en un marco estrictamente legal, anteponiendo el interés general, del público, a los intereses particulares que presionan al propio Estado.

Finalmente, se puede decir que, junto con su virtualidad en la redistribución del poder político, la representación funcional a través de las asociaciones secundadas en la vida política, es verdaderamente funcional a la competencia del gobierno y mejora el

rendimiento económico. Por lo anterior, se tiene el argumento bastante sólido en el sentido de que únicamente la cooperación y los acuerdos son los rasgos relevantes y predominantes de nuestra época, así como la vía preferente para avanzar en la solución de los problemas y en la búsqueda de las mejores alternativas para el logro del progreso y desarrollo económico-social.

### *La descentralización como ámbito de ejercicio de la participación*

La mezcla o el resultado que producen los desarrollos guiados por el pluralismo integrativo entre los ideales de la diversificación en la representación social —para lograr una mayor igualdad política—, así como la concertación social —para incrementar la eficacia de las decisiones gubernamentales y su grado de legitimidad— encuentra desde sus propios orígenes, posiciones de grupos que le son antagónicos dentro del movimiento social.

En el denominado “pluralismo integrativo” sub-

yace la visión de que la participación ciudadana, entendida como la intervención de grupos organizados en la vida política, puede afectar el sistema de representación de intereses en favor de un mayor pluralismo.

La ecuación de representación y colaboración a la que se refieren Cohen y Rogers<sup>4</sup> reflejarían nada menos que dicha conjunción. La primera, marcando su distancia en relación con el neocorporativismo; la segunda, en cambio, acercándolo a él. Lo verdaderamente importante en los hechos, es si pueden o no perseguirse simultáneamente ambos propósitos y si, por ende, el neocorporativismo, criticado como esquema oligárquico de intervención social, puede ser superado, preservando a la vez, su sustancia. El siguiente enunciado de Cunill es ilustrativo al respecto del neocorporativismo:

“De manera que las diferencias entre el neocorporativismo y el

<sup>4</sup> Cohen, Joshua; Rogers, Joel. “Secondary associations and democratic governance”, en Erick Ollin Wright (Ed.), *Associations and Democracy*. London, Ed. Verso, 1995.

pluralismo corporativo, en la práctica, pudieran ser más aparentes que reales. La previsibilidad propia de la lógica del acuerdo supone en sí misma, la reducción del contexto competitivo y, por ende, conlleva la exclusión de actores. En segundo lugar, exigen arreglos jerárquicos que posibiliten a su vez el respeto de los acuerdos dentro de las organizaciones sociales; por tanto, la exclusión tiende a producirse también al interior de las pocas organizaciones que logran convertirse en actores políticos".<sup>5</sup>

En otro orden de ideas, se observa que la práctica de la participación ciudadana en los procesos administrativos, ya a fines de la década de los años setenta, muestra uno de sus límites más importantes; el cual, según comentario de Walter Rosenbaum,<sup>6</sup> estriba en su fracaso en promover un activo pluralismo entre los intereses concernidos, aún en aquellos casos en que se asuma esta cuestión como un objetivo expreso y se acepte por ende sus corolarios, mismos que señalan:

1. Las agencias administrativas tienen una responsabilidad en promover la presencia en su seno, de la diversidad de los grupos organizados.
2. Las agencias públicas tienen una especial obligación de suscitar la participación de aquellos públicos que son afectados por los programas, pero que están desorganizados o desarticulados.

En relación con el nuevo encuadre de la participación ciudadana, es decir, del reconocimiento del pluralismo y la igualdad política, así como del reconocimiento del ejercicio de la libertad; la crisis que experimenta la participación ciudadana en las democracias avanzadas en función de la democratización del Estado, no ha dado lugar a su extinción, por el contrario, desde mediados de los años ochenta parece haberse constituido un movimiento de renovación, mismo que en la actualidad cada vez más se expresa desde posiciones conservadoras.

### *El "control" social sobre la administración pública*

Como es bastante sabido, los Estados Unidos y la Gran Bretaña constituyen los casos paradigmáticos del esfuerzo por reabrir el debate sobre el significado y trascendencia de las relaciones público-privado bajo los emblemas de la libertad y de la eficiencia. Recordemos como es en el marco de una profunda crisis fiscal, a partir de 1979, que el gobierno de Margaret Thatcher comienza sus políticas de desregulación y de privatización a las que posteriormente se habría de agregar la política de "desburocratización", asociada al esfuerzo por la reducción del número de funcionarios y por el énfasis en la medición del rendimiento y, finalmente, una línea de políticas que ha sido definida como de la "opción pública reforzada". Al respecto del concepto anterior, se incluyen sus tres modalidades:

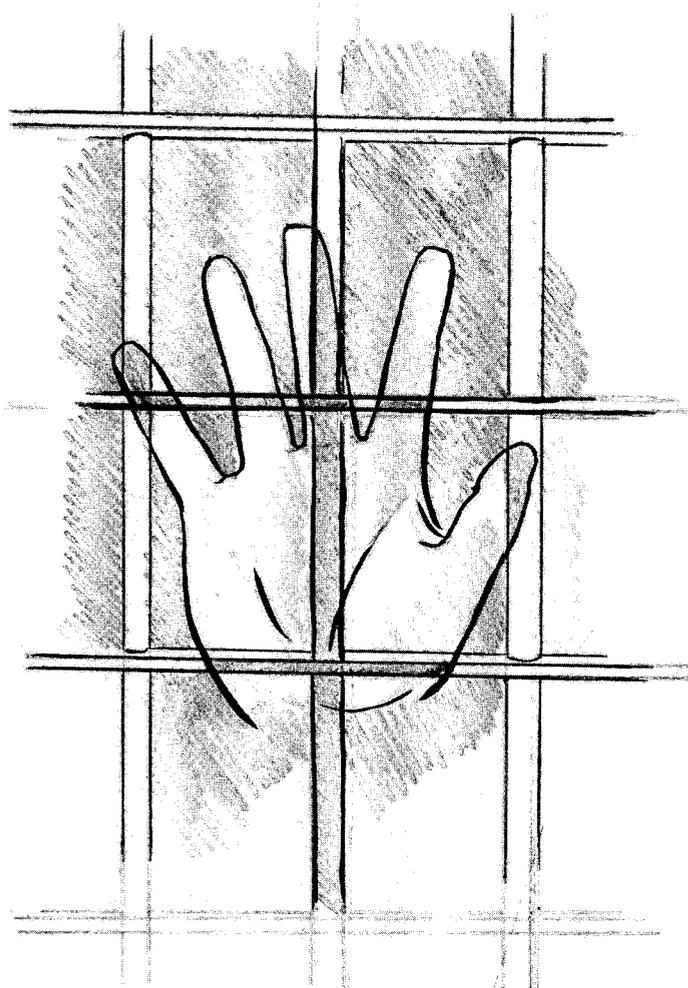
"Por una parte, la contratación externa de servicios antes prestados por entes públicos en el interior, como limpieza y comidas, o por autoridades locales mediante departamentos de trabajo directo, como manteni-

<sup>5</sup> Cunill, Nuria, *Op. cit.*

<sup>6</sup> Cfr. Resenbaum, Walter. "Public involvement as reform and ritual: the development of federal participation program", en Stuart Langton (ed.), *Citizens participation in America: Essays on the state of the art*. Lexington, 1978.

miento de viviendas y recolección de basura haciéndolos a su vez operar como entidades comerciales. Otra consiste en la imposición de especialmente por medio de la creación de cuasimercados en lugar de asignaciones burocráticas precios y tarifas de uso a los clientes por servicios que antes no los incluían, y su incremento con miras a la cobertura total de su costo. Por fin, una tercera modalidad, consiste en la defensa respecto de los servicios públicos, de la soberanía del consumidor.”<sup>7</sup>

Es de hacer notar que la reforma educativa en el Reino Unido, precisamente en aras de proveer una mayor libertad al nivel de la escuela para adoptar decisiones, ha implicado que las autoridades locales pierdan relativamente una serie de poderes que tenían antes de 1988. De igual forma, se ha producido un cambio en el balance de poder de las autoridades locales en relación con las de carácter nacional; mismas que después de la reforma, dada la introducción del currículum nacional, disponen de un poder directo para definir los re-



sultados educacionales requeridos.

En particular, en el caso de las políticas educacionales promovidas en Estados Unidos durante el gobierno de Ronald Reagan, se observa que el movimiento es inverso. El “Nuevo Federalismo”, apelando también al incremento de la técnica administrativa de accounta-

bility, promueve un mayor traslado de la adopción de las decisiones a los niveles local y estatal. En ambos casos, el contexto en que se insertan estos cambios es similar, en tanto los formuladores de política electos popularmente están siendo reemplazados por administradores designados y directores no sujetos al sector público, a través

<sup>7</sup> Dunsire, Andrew. “El debate público-privado: manifestaciones en el Reino Unido”, en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. 57. Madrid, 1990. p. 34.

de la expansión de una serie de cuasi-mercados. A propósito se observa:

"La pérdida de poder relativo de las autoridades electas es un resultado reconocido de la reestructuración de las administraciones públicas que se produce en las décadas de los años ochenta y noventa. Por tanto, claramente ella conduce a disminuir la accountability política. La responsabilidad por la prestación de los servicios públicos corre así el riesgo de quedar radicada centralmente en públicos (e intereses) fragmentados".<sup>8</sup>

En relación con las nuevas figuras de la participación ciudadana y la consulta no organizada, las evidencias empíricas apoyan las siguientes conclusiones respecto de los rasgos predominantes de la participación bajo las nuevas tendencias. En primer término, el involucramiento del ciudadano en las actividades de gobierno se organiza centralmente en torno a la dimensión sectorial de la cosa pública y, en particular, la social. En segundo lugar, en consecuencia con lo anterior, el sujeto convocado es el usuario de un

servicio particular. Finalmente, el modelo invocado en relación con él es el de "participante administrativo". De lo anterior se infiere:

"El control de los consumidores sobre la administración pública adquiere de esta forma un contenido muy preciso: se trata de favorecer su incorporación en la administración de los servicios en un enfoque integrativo, sólo aplicable toda vez que no sea posible delegar directamente tales responsabilidades bajo un enfoque competitivo pero externo a las propias agencias gubernamentales".<sup>9</sup>

### *El paradigma ciudadanía y democracia*

Entre los principales síntomas de las nuevas percepciones que adquieren carácter hegemónico acerca de la relación entre la administración pública y la democracia, sin duda es posible destacar el cambio de eje de la Minnowbrook Conference II, celebrada en 1988 (al final del gobierno del presidente Ronald Reagan) en Estados Unidos entre los principales teóricos y prácticos de la administración, veinte años después de la primera conferencia que marcara un hito en el desarrollo de la

New Public Administration.

El incremento de la actividad ciudadana continúa siendo un eje de interés clave, así como los cambios en la naturaleza de la administración pública. De hecho, a partir de la evidencia de un fuerte desequilibrio entre las necesidades del público y los recursos dedicados a su satisfacción, uno de los temas centrales de fines de la década de los ochenta es cómo lograr una burocracia de las denominadas "slowed-down" más orientada hacia el diálogo, la búsqueda de consensos y la negociación, que se constituya en facilitadora más que en decisora, que sea capaz de operar interorganizacionalmente y por aproximaciones sucesivas, en vez de tratar de resolver los problemas de una vez, en un solo momento, sin considerar los tiempos y las condiciones que se requieren para que la confluencia de los distintos actores contribuya en un tiempo y espacio determinado a la solución de los problemas, a partir de sus propuestas.

<sup>8</sup> Morgan, Edward P. "Technocratic versus Democratic Options for Educational Policy", en Lack De Sario-Stuart Langton. *Citizen Participation in Public Decision Making*. Westport, Greenwood Press. 1987. p. 191.

<sup>9</sup> Cunill, Nuria, *Op. cit.* p. 130.

En efecto, tal como lo señala Andries Hogerweerf,<sup>10</sup> el tiempo se convierte en un elemento de primer orden en la formulación de políticas públicas, y por ello, los diseñadores de políticas deben moverse en una perspectiva temporal que abarque tanto el fenómeno de la diacronía histórica, como la posibilidad de que se generen horizontes temporales de carácter sincrónico, es decir, que en un mismo momento se sucedan una serie de acontecimientos que probablemente modifiquen en gran medida, las perspectivas trazadas inicialmente con respecto a un asunto de política pública anteriormente considerado.

La esfera social y cultural de la ciudadanía adquiere así máximo relieve en este enfoque y, con ella, sus instituciones clave: la familia y la comunidad local. Estas proveerían el autocuidado y autocontrol que demanda el cumplimiento de los deberes y

obligaciones sociales. Con esto, queda destacado que las condiciones sociales de la ciudadanía no sólo son de orden económico en términos de trabajo e ingreso, sino también culturales. Como se puede inferir:

“Este desdén por escudriñar en el contenido y la forma de la esfera política misma no es casual. El énfasis en los derechos individuales de las personas, que conduce desde esta posición a justificar tanto un Estado mínimo como la difuminación de la distinción entre público y privado, repercute en la concepción de la política misma, vaciándola de contenido. La condición de la ciudadanía se aleja así de la participación política y se engarza en una concepción atomista y competitiva de la sociedad y en un concepto asocial de los seres humanos”.<sup>11</sup>

### *Redefinición de la participación ciudadana en función de la ampliación de la esfera pública*

El recuento de las opciones que están abiertas para incrementar la influencia y el control de los sujetos sociales sobre los asuntos que les conciernen, puede apoyar la conclusión de que el cuadro que se presenta no es alentador

desde la perspectiva de la recuperación de la esfera pública en favor de la sociedad.

En el momento actual, es común considerar que el valor central proclamado es la libertad, las propuestas hegemónicas que intentan realizarla apuntan a reforzar la despolitización ciudadana en aquellas expresiones que trascienden la manifestación de la voluntad popular a través del voto; suponen, a la vez, la restricción del ámbito de influencia en la esfera correspondiente a la autoridad política. Las prácticas que se gestan en la década de los noventa en Gran Bretaña y en Estados Unidos, en relación con los servicios públicos y respecto de la formación de políticas públicas, según lo hemos analizado, apoyan esta conclusión.

El nuevo paradigma, constituido como modelo hegemónico, supone que el ciudadano adquiere influencia en arenas no políticas y, fundamentalmente, como participante administrativo con base en su experiencia. En el ámbito estrictamente político, el

<sup>10</sup> Véase su trabajo: “Políticas y tiempo. Consecuencias de las perspectivas temporales para el contenido, procesos y efectos de las políticas públicas”. Madrid, España, INAP, diciembre de 1990. pp. 93-118.

<sup>11</sup> Nozick, Robert. *Anarquía, Estado y Utopía*. México, Fondo de Cultura Económica, 1988. p. 305.

modelo ideal refuerza la pérdida de oportunidades para la interacción social y para la formación de opinión y voluntad reflexivas; provee pues de mayor pasividad. A su vez, las autoridades electas no sólo pierden espacios de influencia, sino también de legitimidad social. El horizonte en este contexto, es una sociedad donde la política pierde sentido y, con ella, la ciudadanía como identidad específica.

En mucho, se observan resultados similares que han suscitado los mecanismos de participación ciudadana, distintos del voto, establecidos para que intereses funcionales puedan ejercer una influencia directa sobre el Estado, teniendo en mente un mayor pluralismo en la conformación de la voluntad política, sin sacrificar la posibilidad de la deliberación pública. A propósito del denominado "pluralismo integrativo" se destaca:

"En la práctica, el pluralismo integrativo, que implica la colaboración de actores sociales en la formulación de políticas y en la prestación de servicios públicos, puede conducir a asentar las desigualdades políticas que son

producto de las desigualdades económicas y sociales".<sup>12</sup>

La "democracia participativa" invocada en América Latina como respuesta a la crisis de representación, no difiere en sus contenidos de los anteriormente descritos. Enfrentada a los mismos límites teóricos e ideológicos, tiene escasas posibilidades de ofrecer una respuesta sostenible al problema de cómo lograr la implicación de los sujetos sociales en los asuntos públicos, tanto las soluciones planteadas desde el eje de la igualdad como las enmarcadas en el logro de una mayor libertad, muestran significativas debilidades desde la perspectiva de una teoría normativa de la democracia.

### *La participación en el marco de la ampliación de la esfera pública*

En la interpretación de la perspectiva institucional acerca de la actividad política y su crisis, existen, simplificada y expresadas dos grandes maneras

de interpretar la inactividad política. La primera atribuye tal fenómeno a las actividades de las personas y a sus orígenes socioeconómicos. El problema aquí son los denominados "ciudadanos". Es una interpretación de la política como intercambio, que asume que la acción política está determinada centralmente por el cálculo y la anticipación de las consecuencias de la acción, con base en preferencias dadas. Las premisas de valor de acciones basadas en preferencias individuales, constituyen, en esa perspectiva, el foco de atención.

La participación política, en esta óptica, indica una sociedad en la cual se dispone de los recursos para sostener los costos de la participación así como de suficientes intereses vinculados a decisiones políticas que conduzcan a percibir los beneficios de la participación. Pero, sobre todo, la participación política indica una sociedad en la cual los líderes tienen incentivos para involucrar a la gente en las tareas del gobernante.

<sup>12</sup> Fishkin, James. *Democracia y deliberación: nuevas perspectivas para la reforma democrática*. Barcelona, España, Ariel, 1995. p. 129.

Por lo anterior, las estrategias para la búsqueda de democracia adquieren así contenidos más precisos. Atienden, en primera instancia, a la construcción de reglas de identidades, incluyendo el desarrollo de capacidades para una apropiada acción política entre ciudadanos, grupos e instituciones.

En la actualidad se observan signos de cambio que necesariamente remiten a los límites de la regulación colectiva y de la acción política; ello refiere, por tanto, a las relaciones entre el Estado y la sociedad, al ámbito de actuación legítima de uno y de la otra. El punto de confluencia es la reivindicación de la libertad como valor supremo, que invade prácticamente el debate contemporáneo. De hecho, lo que permite a la nueva derecha ganar un extraordinario capital político, al punto de que sus posiciones aparezcan como inquestionables, no es en realidad la crítica misma al Estado, sino la relación que revelan entre la libertad, la acción del Estado y los procesos democráticos.

En esta perspectiva, la participación ciudadana expresa el reclamo a la libertad tanto como a la igualdad de los sujetos sociales para tomar parte en acciones públicas, con base en una comprensión amplia de la política y del propio ámbito público como "espacio" de los ciudadanos. La construcción de ciudadanía, como entidad política, adquiere así un nivel de especificidad mayor: no se resuelve automáticamente en el establecimiento de oportunidades para la participación en deliberaciones democráticas y en la toma de decisiones público-estatales, ni queda restringida a su ámbito.

Frente al reclamo manifestado especialmente durante la década de los sesenta, en el sentido de que "todo es política", el conflicto acerca de los límites del espacio de la política constituye uno de los terrenos privilegiados en la génesis de la cultura política que se gesta sobre todo a partir de la década de los ochenta, tal como lo reconoce el politólogo italiano Norberto Bobbio, quien

señala la necesidad de fortalecer la participación de la sociedad en la toma de decisiones, a través del ejercicio de la libertad que tiene cada individuo en lo particular y de su vinculación con otros individuos. El anterior espacio de la política es considerado actualmente como "desmedido". Se reclama ahora la especificidad de los distintos campos sociales, pero a la vez se relativiza la centralidad del Estado, de los partidos políticos y de la política misma. Según señala Lechner: "Se rechaza el enclaustramiento de la política, pero tampoco se acepta que todo sea política".<sup>13</sup>

Queda así remarcada una diferenciación en absoluto banal. Lo político remite a la dimensión que tiene que ver con el poder, a saber, la instancia (o las instancias) instituidas que pueden emitir exhortaciones sancionables y que debe incluir siempre, explícitamente, al menos lo que se llama un Poder Judicial y un poder gubernamental.

<sup>13</sup> Lechner, Norbert. *La democratización en el contexto de una cultura postmoderna*. Santiago de Chile, FLACSO, 1986. p. 15.



La política, en cambio, no existe en todas partes ni siempre; la verdadera política resulta de una creación social-histórica escasa y frágil, como lo señala el filósofo y pensador Castoriadis;<sup>14</sup> y que atañe a todos

los miembros de la colectividad de que se trata.

Así las cosas, el verdadero objeto de la Política es precisamente el ejercicio de la libertad; por lo que se puede decir que la libertad efectiva de cada uno está en función de la libertad efectiva de los demás. De manera que la autonomía (libertad efectiva) de todos en una democracia es y

debe ser una preocupación fundamental de cada uno, tal como lo reitera el propio Castoriadis.

Asumir que la democratización de las instituciones políticas y la reestructuración de la sociedad civil son procesos interdependientes, implica considerar que la creación de oportunidades para que las personas se reconozcan en su capacidad de ciudadanos, no sólo supone la separación entre Estado y sociedad, como el proyecto liberal postula, sino requiere trascender este proyecto mostrando que la separación no implica por sí misma, el carácter de oposición.

#### *Las nuevas relaciones entre Estado y sociedad*

La ampliación de la esfera pública remite centralmente a la sociedad misma, pero tal como fuera ya referido, no se resuelve sólo en su esfera, sino que incumbe al Estado. El proyecto democratizador apunta a la recuperación de ambas esferas: el Estado y la sociedad, como simultáneamente públicas y políticas. La ampliación del

<sup>14</sup> Véase, Castoriadis, Cornelius. "La democracia como procedimiento y como régimen", en *Leviatán: Revista de hechos e ideas*. No. 62. Madrid, España, 1995.

ámbito de la autonomía y de la libertad de la sociedad exigiría la satisfacción de esta doble condición. Esto supone admitir que la reducción del poder del Estado —de su aparato— no se traduce automáticamente en la ampliación del poder de la sociedad.

En la lógica anterior, queda de manifiesto que ni siquiera los esfuerzos por la democratización del poder del Estado conducen a este resultado, si se producen sobre una sociedad fragmentada que no es capaz de proporcionarle un sustento a aquél. Mucho menos si tal democratización no es generada y direccionalizada desde, o al menos con participación de la propia sociedad.

La trascendencia y a la vez cuestionamiento del proyecto liberal, es que no sólo asume la separación entre el Estado y la sociedad, sino que plantea las relaciones entre ambos en términos de oposición. La sociedad detenta derechos sólo como defensa frente al Estado. Su acción sobre él se manifiesta a su vez centralmente a través del voto. El proyecto de la democra-

cia liberal postula que por este medio la sociedad actúa sobre sí misma. La noción de “soberanía popular” condensa este proyecto. A propósito de lo anterior, Cohen y Arato señalan:

“Un desafío en este sentido es lograr que la esfera pública-estatal se haga real y efectivamente pública, es decir, esté abierta a la participación de todos. La separación de los poderes públicos, el sistema de pesos y contrapesos entre ellos y los distintos arreglos institucionales desarrollados a lo largo de la existencia del Estado moderno, muestran no ser suficientes a tales efectos... Con ello, a su vez, se abren posibilidades simultáneas a la democratización de la sociedad”.<sup>15</sup>

Uno de los supuestos del nuevo paradigma es que la concepción de la sociedad civil supere “la maniquea oposición liberal clásica entre Estado y sociedad civil y reconozca los obstáculos a la democracia y a la libertad, que están representados hoy no sólo por el Estado, sino también por los poderes económicos y el mercado”.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Cohen, Jean y Arato, Andrew. *Civil Society and Political Theory*. Cambridge, The MIT Press, 1992.

<sup>16</sup> Lander, Edgardo. “Movimientos sociales urbanos, sociedad civil y nuevas formas de ciudadanía en Venezuela”, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias*

Finalmente, la respuesta de mayor auge en el sentido de favorecer tanto las posibilidades de elección de los consumidores en contra de la elección política del ciudadano, así como de otorgar espacio a la participación social sólo con base en la experiencia, limita al mismo tiempo la legitimidad de las autoridades políticas, supone afianzar la despolitización social y tiende a abrir una brecha cada vez mayor entre la política con respecto a la sociedad. Esta última solución es precisamente la renuncia a la posibilidad de auto-organización de la sociedad. Su adopción, de hecho, no apunta a la ampliación de la esfera pública; significa más bien su difuminación.

Las consideraciones anteriores obligan a analizar el problema de la participación ciudadana retomando los tres principios que se revelan claves para el desarrollo de la legitimidad democrática: la igualdad política, el pluralismo político y la deliberación; a

*Sociales*. Caracas, 1995. p. 173.

los que se suma un cuarto: la solidaridad, que da cuenta de modos de acción colectiva auto-organizados.

Respecto de lo señalado, cabe hacer algunas acotaciones, en primer lugar, el foco de atención sobre el que se desarrolla el presente trabajo, no son los agentes políticos preexistentes, sino los virtuales: los sujetos sociales en tanto que ciudadanos individuales y "colectivos". En segundo término, la preocupación central gira en torno a cómo la sociedad puede recuperar para sí un espacio público que, en primera instancia, le permita actualizar sus capacidades de autogobierno a través de un Estado democrático, tanto como desarrollar una institucionalidad social que dé cuenta del ejercicio de la libertad positiva. Se mantiene aquí, la premisa de la necesidad de una institucionalidad externa a la sociedad, pero que es plasmada y permanece influida y controlada por la sociedad.

### *La igualdad política, el pluralismo y la deliberación pública*

Puede decirse que gran parte de la teoría sobre la democracia desarrollada por lo menos a lo largo de dos siglos, intenta determinar las condiciones democráticas de la participación política. Mas allá de las diferencias, tiende a existir un consenso básico respecto de lo que, según observa Fishkin: una versión totalmente defendible de la democracia debe satisfacer simultáneamente tres condiciones: debe lograr la igualdad política, sus decisiones deben incorporar la deliberación y debe evitar la tiranía de la mayoría.

El principio de "un individuo, un voto" intenta dar respuesta a la igualdad política formal. Pero los esfuerzos para llevar a cabo esa igualdad política, tal como lo postula Fishkin, tienen que ser evaluados en relación con las reglas de decisión formales empleadas en términos de las condiciones subyacentes que fijan el escenario para la participación en aquellas

reglas de decisión formales.

Uno de los componentes de la igualdad política, la "consideración efectiva", remite a la necesidad de que las opiniones rivales más importantes puedan conseguir la consideración suficiente para que las personas tengan la oportunidad de decidir entre ellas. La existencia de los derechos políticos (libertad de asociación, de expresión, etc.) apuntan a garantizar esta condición; sin embargo, ellas dependen de las posibilidades que se tengan de "hacerse escuchar". Según lo señalado por Sartori: "El pluralismo es la creencia en el valor de la diversidad; remarca por tanto, la aceptación del disenso, la oposición, la política de adversarios y la discusión".<sup>17</sup>

Desde tales consideraciones resultan tematizadas posiciones específicas sobre el conflicto y el consenso. Se reconoce que, creer en la diversidad, es lo opuesto a creer en el con-

<sup>17</sup> Sartori, Giovanni. "Los fundamentos del pluralismo", en *Leviatán: Revista de hechos e ideas* No. 61. Madrid, 1995. p. 117.

flicto. Es una realidad el hecho de que el pluralismo destaca la necesidad de aceptación del disenso tanto como la posibilidad del consenso sobre la acción política misma. El consenso puede entenderse como "unanimidad pluralista"; evoca el inacabable proceso de ajustar muchas mentes (e intereses) que disienten en "coaliciones" cambiantes de persuasión recíproca.

Por otra parte, la deliberación en la elaboración de decisiones políticas se erige así en un requisito indispensable de la legitimidad democrática. Ella revela su importancia en un enfoque de la democracia que no es meramente procedimental ni basado en el intercambio (como el pluralista), pero que tampoco presume una visión sustantiva del denominado "bien común". Se presupone en cambio, la posibilidad de construir un interés público y de la exposición pública de intereses particulares, con base en la formación de opinión libre, expresión y discusión.

### ***Solidaridad y asociativismo crítico***

La igualdad, el pluralismo político y la deliberación pública constituyen, bajo el marco adoptado, los aspectos fundamentales de la participación política. La consideración de tales valores, hace aflorar el principio de la representación. Si se acepta que la participación política implica la representación en condiciones de igualdad política, de pluralismo y de oportunidades a la deliberación, entonces puede convenirse en que tanto la institucionalidad política preexistente, como las posibilidades de su ampliación, deben ser problematizadas bajo esos términos. Acerca del papel de la participación ciudadana, se observa:

"La participación ciudadana inserta en un proyecto de ampliación de la esfera pública, remitiría en este sentido al desarrollo de instituciones de representación social que puedan introducir esos valores en el sistema político formal, realizándolos simultáneamente en su interior".<sup>18</sup>

Los actores sociales devienen en actores políticos en el marco de identidades que son moldeadas por

prácticas sociales. De hecho, el planteamiento central es que el desarrollo de instituciones de representación social que puedan actuar para ampliar la esfera pública, requiere a su vez, de la constitución de instituciones de solidaridad, así como de un asociacionismo crítico en el seno de la sociedad. Tales supuestos constituirían prácticas sociales de construcción de ciudadanía y por ende se erigirían en condiciones tanto como en medios de la participación ciudadana.

La noción de ciudadanía, así concebida, se construye tanto alrededor de derechos como de deberes sociales. Supone además, la identificación con las claves normativas de la participación política (la igualdad política, el pluralismo político y la deliberación pública) y un compromiso con la libertad, en tanto eje normativo de la propia política. Bajo esos términos, implicaría la recuperación de la noción de "comunidad política" junto con el correspondiente pluralismo cultural.

<sup>18</sup> Cunill Grau, Nuria. *Op. cit.* pp. 157-158.

El enfoque propuesto supone, por tanto, un acercamiento crítico a las concepciones prevalecientes sobre la ciudadanía como entidad política. La visión liberal, en aras de la libertad y el pluralismo niega la existencia de una comunidad política; asimismo, los arreglos institucionales basados en la confianza y colaboración voluntaria, expresados en la solidaridad social, tendrían una relación directa con el proceso de construcción de ciudadanía.

En suma, las prácticas de solidaridad y el asociacionismo crítico se revelan como bases sociales para la construcción de ciudadanía y, por tanto, como condiciones de la participación ciudadana, enmarcada en la ampliación de la institucionalidad. En efecto, tal asociacionismo, se provee del tejido social, en torno al cual es posible construir instituciones de representación que posibiliten la participación política bajo los principios de la igualdad política, el respeto al pluralismo y la deliberación pública.

### *Elementos para la construcción de la institucionalidad de la representación social*

Según las formas que adopte la participación ciudadana en la esfera política estatal, puede facilitarse el incremento de la representación social en la conducción de los asuntos públicos o bien legitimarse la corporativización del aparato estatal, tanto como una mayor despolitización social.

*Relación regulativa en vez de constitutiva de la política.* Buena parte de los nudos problemáticos descritos, derivan de que tendencialmente la participación ciudadana se establece en una relación constitutiva de la política. Su expresión más depurada y sus efectos más fuertes se hacen patentes en el modelo del pluralismo integrativo que ha dominado la práctica al respecto. Acerca de los límites de la relación constitutiva, se menciona:

"En suma, al suscitarse una relación constitutiva y no regulativa de la política, el potencial de la participación ciudadana como mecanismo de la publicidad tiene escasas probabilidades de actualización. La construcción de los sujetos "desde" el Estado

abre las oportunidades no sólo para un favorecimiento expreso de categorías de intereses particulares, sino para la despolitización de los temas en la medida en que la dinámica y la direccionalidad de la participación ciudadana son determinadas desde un solo eje de la relación".<sup>19</sup>

*Interacción política racionalizada comunicativamente.* El despliegue de la función de crítica y control que históricamente ha sido asumida por la esfera pública-social, reclama como condición el deslinde entre las competencias políticas que incumben tanto a las esferas estatal como social. Se observa que la premisa relativa a una relación sólo regulativa de la política alude a esta condición. Pero asumida no significa que la formación de las decisiones y políticas públicas quede eximida de la posibilidad de la intervención ciudadana.

Cada vez queda más rezagada la posición que sostiene que el diseño de las políticas públicas es una materia técnica y no política; así como que su instrumentación eficaz incumbe a un aparato burocrático donde la autoridad

<sup>19</sup> *Ibidem.* pp. 167-168.

esté organizada sobre un marco jerárquico y las decisiones tengan como soporte el conocimiento especializado de sus miembros. Ahora bien, la recuperación de un modelo de formación de políticas con características de discursivo, democrático y participativo, tiene importantes consecuencias prácticas, en tanto reivindica la competencia de los ciudadanos comunes y de sus respectivos intereses para intervenir en la formación de la voluntad política y, específicamente recupera su capacidad de hacer propuestas de políticas públicas.

El "donde" de la participación ciudadana queda así perdido, revelando por oposición que si ella es promovida sólo en el espacio local, al mismo tiempo que en servicios públicos singulares, la consecuencia práctica es la fragmentación de los ámbitos, y por ende, de los sujetos sociales en tanto sujetos políticos, inhibiendo su capacidad de incidencia en las decisiones que afectan los asuntos globales.

*Pluralismo de la representación social y política.* Al

reclamar la necesidad de la existencia de una estructura de oportunidades en los distintos ámbitos de la esfera estatal para la interacción política con los sujetos sociales, queda implícitamente asentado el riesgo de la corporativización del aparato estatal.

En primer término, en atención a que los grupos social y culturalmente excluidos están en desventaja en el proceso político, sólo es posible compensar en parte su situación de exclusión, por la vía de la provisión de medios institucionalizados para su explícito reconocimiento y representación.

La segunda condición establece que, para que la participación ciudadana pueda contribuir a transmutar las asimetrías en la representación, remite a la necesidad de trascender la mera expresión de intereses particulares. Se sostiene que perseguir el autointerés es el anatema de la racionalidad comunicativa.

Por otra parte, se observa que la configuración apropiada de las instituciones de participación, es dependiente de las restric-

ciones y oportunidades de la situación social existente, de las tradiciones culturales que los participantes suscriben y de las capacidades y deseos de los actores interesados; el desafío es precisamente que el diseño de las prácticas políticas y sociales puede ser, un proceso discursivo en el que los participantes ofrecen sus distintas propuestas y las someten a validación del resto de los actores sociales.

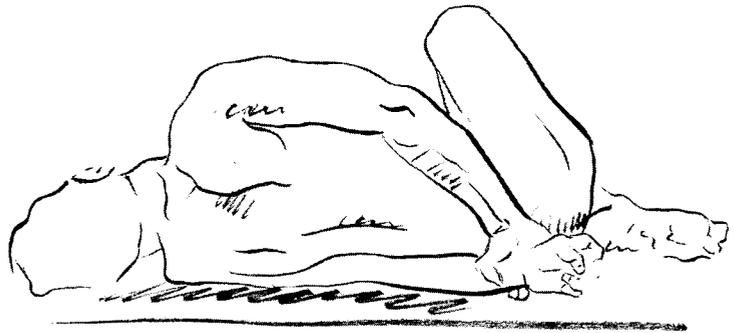
### *La institucionalidad de la participación social en la gestión de programas o servicios públicos*

La participación de la sociedad civil en la producción de bienes públicos constituye un tema de la máxima relevancia en el marco de la rearticulación de las relaciones del Estado con la sociedad; fenómeno que viene sucediendo desde la década de los ochenta.

Múltiples problemas pueden ser identificados en este nivel, cuya fuente proviene de ambos ejes. Por su parte, el tipo colegial de formación social constituye una de las con-

diciones básicas para que surja la cooperación voluntaria y el compromiso sostenido. Esta clase de formación sólo puede ser asegurada por la fidelidad de los actores a las normas que mantienen la integridad y la calidad de la interacción social.

La institucionalización de la participación social desde la esfera gubernamental es descartada en este tipo de modelo, y por ende, surge la intención de crear un canal institucionalizado de relación Estado-sociedad. Lo opuesto, es decir, la relación sociedad-Estado, es ilustrada por aquellos programas que consisten en la oferta de recursos por parte del Estado para las comunidades de bajos ingresos, mismas que a través de sus distintas organizaciones proponen proyectos de su interés, para su beneficio, los cuales en caso de ser aprobados, son ejecutados por ellas mismas, agotándose con ello, las relaciones institucionales entre el Estado y la comunidad.



### ***La corresponsabilidad entre ONGs y sector estatal en la producción de bienes públicos***

Al interior del denominado tercer sector, tiene una función destacada el segmento de las llamadas Organizaciones no Gubernamentales (ONGs) y, en particular, de aquellas orientadas a la prestación de servicios públicos, susceptibles de ser deslindadas de las que tienen exclusivamente fines políticos (conectadas con la institucionalidad de la representación social). De forma tal, puede estimarse que la contribución de este tipo de ONGs al fortalecimiento de la esfera pública, es

doble. Por un lado, se cumple con la función de apoyo a la auto-organización social, en relación con el desarrollo de capacidades y habilidades para que sean las propias comunidades quienes atiendan las problemáticas que les aquejan y estén en capacidad de realizar acciones cuya finalidad sea la solución de los problemas. Por el otro lado, se observa que se cumple con la función de desarrollo de una institucionalidad orientada a la prestación de servicios públicos bajo los principios de la adaptabilidad y de la solidaridad social.

Ciertamente, las innovaciones en estos niveles

pueden ser cruciales a efecto de asegurar las combinaciones adecuadas entre autonomía social y responsabilidad pública que exigen los nuevos arreglos institucionales. La tensión entre ambas no es, sin embargo, de fácil resolución, en tanto ello expresa la tensión más general entre sociedad y Estado. Para éste, la transferencia de funciones a las ONGs puede tener grandes ventajas: menores problemas organizativos, un personal más motivado y, sobre todo, prestación de los servicios con menos recursos, no sólo por la disminución de las cargas burocráticas, sino porque los organismos privados tienden a su vez, a concurrir en el financiamiento.

### *Reflexión final*

De acuerdo con el contexto referido con anterioridad, resulta imprescindible reconocer que la participación ciudadana se enfrenta a una serie de límites; algunos son de carácter prospectivo y aluden a los desafíos que le plantean los cambios estructurales y culturales en ciernes; los

otros, en cambio, remiten al contexto normativo en el que ésta es invocada.

Respecto de los primeros (de carácter prospectivo), dos cuestiones requieren ser remarcadas: por un lado, los cambios en la toma de decisiones arrastra la era del posnacionalismo que se vaticina en el horizonte político y económico, vinculada centralmente al fenómeno de la globalización. Por otra parte, las transformaciones culturales, en especial las de carácter ético, vinculadas a la cultura posmoderna, tanto como las transformaciones sociales asociadas a los cambios económicos, que tienden a trastocar aún más el sentido de "comunidad" y que se expresan en una creciente desintegración social.

Una buena parte de la creación de estas condiciones ha comenzado a ocupar la agenda de la reforma del Estado en la década de los noventa, en diversas regiones de América Latina y del mundo entero. En efecto, aunque a la zaga de las reformas económicas, existen esfuerzos orientados a impulsar tanto re-

formas políticas (electorales, de democratización de los partidos políticos y parlamentos) como jurídicas, con la finalidad de establecer mínimas garantías de seguridad normativa y de legalidad democrática.

Obviamente, un asunto de mayor relevancia incumbe, de cualquier manera, a las desigualdades económicas y sociales. Por ello, se destaca que el Estado moderno supone que en la sociedad no hay "parias" sino ciudadanos, de modo que no tiene sentido asociar las necesidades privadas de individuos autónomos con la gestión pública, pero donde las segregaciones son realidades significativas, las funciones del Estado como mantenedor del orden son ambiguas. En particular, en América Latina, donde la pobreza y la desigualdad en la distribución de la riqueza exhiben los mayores estándares del mundo, es reconocido que el fortalecimiento de la sociedad civil no puede favorecerse apelando sólo a reformas jurídicas y políticas institucionales.

## EL ESTADO DE MÉXICO EN LA VIDA PÚBLICA MODERNA

Luis Octavio Martínez  
Quijada\*

### Preámbulo

Durante los últimos cincuenta años, la tecnología de las comunicaciones ha avanzado a tal grado ocasionando una mutación muy importante en la sociedad. Debido a ello, el conjunto social de hoy en día reviste las características de ser cada vez más plural, informado, autónomo, participativo, consciente de sus derechos, exigente y vigilante de la acción de su gobierno.

Este es un momento histórico en el que observamos el cambio de una sociedad "masa" conformada por individuos sumergidos en su individualidad, a una sociedad "mosaico", compuesta por actores sociales diferentes por su educa-

ción, cultura, ocupación, inquietudes, etcétera, pero se identifican lo suficiente para poder integrar grupos dispuestos a luchar por vincular sus intereses en las decisiones de gobierno.

De esta forma han surgido una inmensidad de organizaciones sociales que buscan su vinculación con las decisiones tomadas en relación con los asuntos públicos, es decir, buscan incluir su interés dentro de la definición de "interés público" que surge a partir de la actividad que se realiza en el espacio público.

Ante la presencia de un cambio de esta magnitud, las ciencias sociales se encuentran frente al desafío de actualizar su discurso, revisar sus alcances metodológicos y reconstruir su conocimiento para interpretar la nueva realidad.

La administración pública, una vez que ha logrado justificar su carácter científico<sup>1</sup> y emanciparse

de otras ciencias como el derecho, la ciencia política y la economía, debe tomar en cuenta los nuevos derroteros que marcan el curso de la vida estatal y social, aportando a la sociedad nuevas alternativas a su nueva problemática. De esta forma, los responsables de delinear los cursos de la acción estatal se ven obligados a replegarse nuevamente hacia las trincheras de la teoría y el conocimiento científico para reinventar la forma de construir las políticas.

Un análisis serio de la administración pública del Estado de México, no debe concretarse a estudios técnicos. Es necesario solidificar las propuestas concretas de acción empleando los conocimientos que se están desarrollando en el ámbito nacional y extranjero y que se apoyan precisamente en los cambios que está adoptando el

\* Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México, con estudios de Licenciatura en Administración Pública en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México; actualmente se desempeña como Actuario de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

<sup>1</sup> Tras mucho haberse cuestionado la calidad científica de la administración pública, hoy es generalmente aceptada dada su justificación en un objeto de estudio propio que es la actividad del Estado, un método propio que se presenta como un "conjunto de discursos fragmentados" y principios teóricos propios que tienen origen en la naturale-

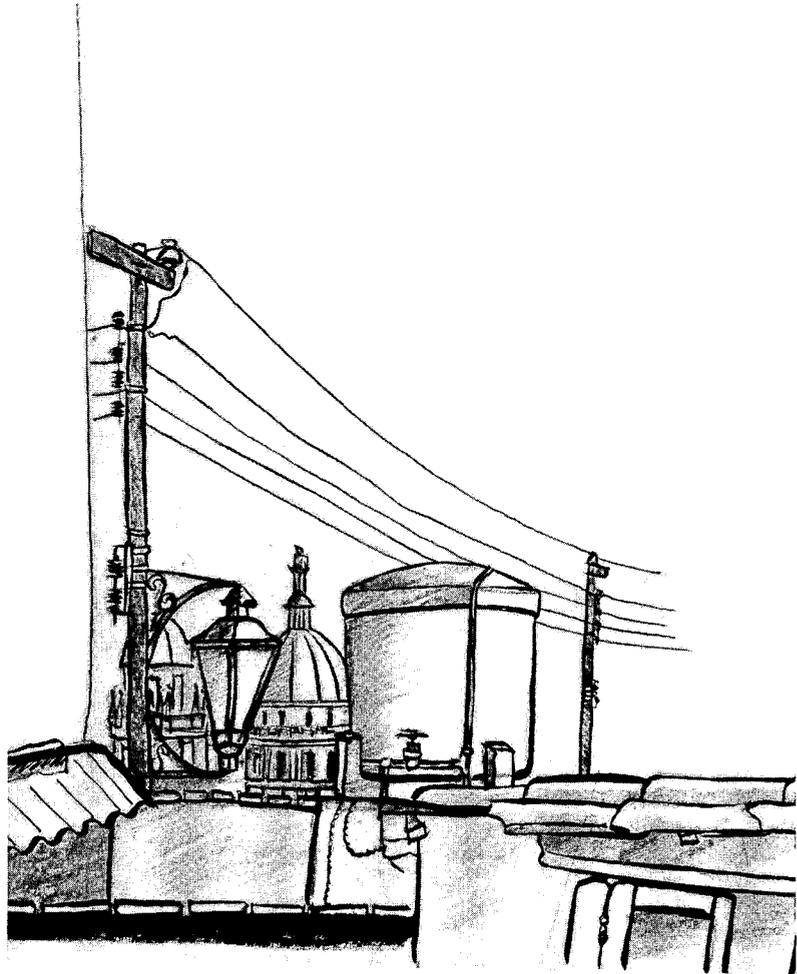
za humana. Cfr. Aguilar Villanueva, Luis F. "Los Objetos de Conocimiento de la Administración Pública", en *Revista de Administración Pública*, INAP, diciembre de 1984. Bonnin, C.J.B. "Principios de la Administración", en *Revista de Administración Pública*, INAP, noviembre de 1982. Chevalier Jacques y Loschack, Daniele. *La Ciencia Administrativa*. INAP-FCE, México, 1982.

público destinatario de la acción estatal.

Con ello se justifica la importancia de reflexionar sobre dos ideas que son el punto de partida de cualquier teoría de la administración pública que ambicione alcances de actualidad: el Estado contemporáneo y el Espacio Público.

### *El Estado contemporáneo*

Hasta hace poco tiempo la forma de observar al Estado como figura teórica había dependido casi por completo de algunas doctrinas europeas de principios y mediados de siglo que lo entendían como un ente estático y rígido, incluso confundido con el derecho. Sin embargo, la realidad actual ha superado a esas teorías obligando al científico social a construir un nuevo conocimiento al respecto que tenga un alcance propio de los tiempos y dinámicas que se viven. En esa inquietud aparece el Estado que llamamos contemporáneo como una posible respuesta a la interrogante de ¿cómo es y cómo debe de ser el Estado en los tiempos que vivimos?



Un punto de partida válido para el análisis del Estado contemporáneo es partiendo de la idea fundamental del Estado de Derecho. Dentro de la vida cotidiana, se realizan muy diversas manifestaciones alrededor del Estado de Derecho, incluyendo algunas que llegan a tal grado de superficialidad y falta de profundidad que les lleva a concluir sobre su

total inexistencia en la realidad mexicana.

Sin embargo, antes de todo habríamos de preguntarnos ¿qué es el Estado de Derecho? Ante esta cuestión encontramos una gran diversidad de concepciones entre las que podemos mencionar:

- a) Un ideal por el que se aspira a que las leyes de un Estado sean cumplidas a plenitud, lo que

- significa una combinación perfecta de justicia y armonía.
- b) Una situación específica que se presenta en un Estado, en la cual puede observarse un pleno cumplimiento de la ley y un amplio respeto de las libertades particulares por parte de la autoridad estatal.
  - c) Un Estado instituido por un orden constitucional que prevé dentro de su organización, al principio de división del poder y una esfera delimitada de derechos mínimos individuales.
  - d) Un Estado con un gobierno estrictamente sometido a leyes que tienen su origen en la voluntad soberana del pueblo. Es una contraposición al Estado absolutista.
  - e) Un momento evolutivo del Estado y del Derecho, determinado por las formas de desarrollo de las acciones que conducen a alcanzar el ideal del Estado de Derecho.

Si nos quitamos por un momento los anteojos del jurista puro y adoptamos una actitud multidiscipli-

naría, encontraremos que el Estado de Derecho también puede ser entendido desde una perspectiva sociológica. Así, el Estado de Derecho —siguiendo las ideas de Jürgen Habermas— tiene un contenido predominantemente axiológico que aterriza en los valores que adopta la sociedad para conducir sus acciones dentro de su organización estatal, hacia una situación ideal en la que el sentimiento de justicia pueda vivirse al máximo. Esos valores varían de acuerdo con cada momento en la historia y cada lugar en la geografía, pero quedan plasmados en la normatividad jurídica que institucionaliza y regula al “mundo de la vida” (es decir las actitudes, principios, usos, actividades y en general todo lo referente a la vida social), dándose así el fenómeno de la juridización del Estado (*Verrrechtlichung*), como forma de buscar la legitimación a través de la ley.<sup>2</sup>

Ante todo lo anterior es menester preguntarnos

<sup>2</sup> Cfr. Habermas, Jürgen. *La Teoría de la Acción Comunicativa*. Madrid, Editorial Taurus, Tomo II. pp. 502-527.

sobre ¿cuáles son los valores que integran el Estado de Derecho en México al final del siglo XX? Sin tratar de establecer verdades absolutas, entre esos valores encontramos la defensa de los derechos humanos, la búsqueda de un ambiente democrático, la libertad económica de los particulares en el grado preciso en el que no lesione la situación de los desprotegidos, la cooperación internacional y la existencia de un espacio público ampliado.

Ante el imperativo de que exista un espacio de participación pública, el Estado comienza a abrir espacios de poder hacia su interior, para permitir a la sociedad decidir sobre asuntos públicos en una forma que va más allá de la democracia electoral. Es un Estado que afronta el reto de gobernar a una sociedad que surge con una nueva personalidad y fuerza y que su estilo de gobierno debe enfocarse cada vez más hacia un sentido público.

“Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar por

políticas y gobernar con sentido público. Las estrategias de gobierno homogéneas y globales, así como los estilos de gobierno secretos, excluyentes y clientelares, están previsiblemente condenadas en el futuro inmediato a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y la hostilidad política”.<sup>3</sup>

El Estado contemporáneo marca la aparición de una nueva forma de vida estatal que busca dejar atrás lo que se ha dado en llamar Estado de Bienestar (*Welfare State*). Dentro de este modelo, las líneas de acción se orientaban a la plena satisfacción de las necesidades de la comunidad bajo una tónica nacionalista que prometía a la sociedad un nivel elevado de protección estatal.

Su fracaso aparece debido a una multiplicidad de factores que comienzan con la escasez de recursos que impidió seguir sosteniendo al enorme aparato estatal creado con miras a lograr sus objetivos, aunado al naufragio de sus políticas económicas que dio por consecuencia un aumento de los índices inflacionarios, inestabilidad

cambiaría, déficit fiscal y crecimiento incontrolado de la deuda externa adquirida. Durante su desarrollo (el cual abarca de la década de los años treinta a mediados de los ochenta), el Estado asumió una gran cantidad de compromisos, lo que se tradujo en una sobrecarga de demandas muy difícil de disolver, al tiempo de gestar un conflicto político-social originado en la ineficiencia del aparato estatal.

La relación entre sociedad y Estado dentro de este modelo fue de tipo clientelar, lo que dio lugar a una cultura de dependencia, de protección estatal y de individualización propiciando que la sociedad corporativizada tomara una actitud de exigencia exagerada hacia el Estado y de desinterés por ampliar su capacidad productiva. Esto se produjo en la formación de un pacto social que puede resumirse en: bienestar a cambio de legitimidad.

Ante estas circunstancias aparece la Reforma del Estado como un medio para alcanzar la modernización de la figura estatal.

Para estos efectos, la modernización es entendida como un momento histórico de renovación de estructuras económicas y políticas.

De esta forma, modernidad es entendida —de acuerdo con Enrique Dussel— como el “reconocimiento de el otro”.<sup>4</sup> En este tenor, un Estado es moderno cuando puede reconocer que existe frente a él, una sociedad con fuerza e inteligencia que exige ser tomada en cuenta en las decisiones gubernamentales.

Con ello se redimensiona el contrato social, condicionando la legitimidad estatal al respeto a los derechos subjetivos de los ciudadanos.

### *El espacio público*

Cuando hablamos de “lo público”, nos ubicamos dentro de una dicotomía que distingue lo público de lo estatal y que nos permite apreciar la distancia que existe entre el cuerpo material del Estado conformado por sus instituciones

<sup>3</sup> Aguilar Villanueva, Luis F. *El Estudio de las Políticas Públicas*. Estudio Introductorio. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa, Segunda Edición, 1996. p. 30.

<sup>4</sup> Cfr. Dussel, Enrique. *El encubrimiento del Indio: 1942. Hacia el origen del mito de la modernidad*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Editorial Cambio XXI. pp. 9-13.



y lo relacionado con la actividad que los actores sociales reflejan en la manifestación de sus intereses privados que se convierten en públicos cuando son integrados en una organización ciudadana.

De la misma forma, cuando hablamos de "el público" nos referimos a aquel grupo diverso e indefinido que por una parte

es propietario de los bienes públicos y por otra es víctima de los males públicos, lo que justifica su derecho a exigir una adecuada utilización de los dineros públicos y a proponer las vías para curar los malestares sociales.

Para Norberto Bobbio, por público se entiende lo manifiesto, lo abierto al público, lo realizado frente

a espectadores; que se contrapone a lo clandestino, que es lo que se dice o se hace en un círculo cerrado de personas y en secreto. Para él, la esfera de lo público se encuentra distante de aquello que es entendido como la esfera de competencia del poder político. En cambio, esta debe entenderse como la esfera donde se presenta el control del público sobre el poder político.<sup>5</sup>

Así, el público se encuentra conformado por la sociedad civil, es decir aquella que se distingue por estar organizada en grupos de interés que en México se les ha denominado comúnmente organizaciones no gubernamentales (ONGs) y que constituyen una enorme variedad. Por mencionar algunos ejemplos, dentro de ellas encontramos: grupos económicos funcionales (empresarios, trabajadores, autores, etc.); grupos socialmente en desventaja (pobres, ancianos, minusválidos, etc.); grupos culturalmente expresivos (muje-

<sup>5</sup> Cfr. Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*. México, Fondo de Cultura Económica, 1994. p. 33.

res, jóvenes, homosexuales, etc.); grupos con finalidades cívicas (organizaciones defensoras de derechos humanos, consumidores, ambientalistas); grupos económicos (contribuyentes, jubilados, deudores, etc.); grupos culturales (universidades, asociaciones científicas y profesionales, asociaciones artísticas, etc.); y asociaciones políticas funcionales (federaciones de estados, organizaciones urbanas y municipales, etc.).<sup>6</sup>

Esto nos remite a otra noción: el interés público. Hablamos mucho de él, pero pocas veces nos detenemos a preguntarnos ¿qué es?, ¿cómo se define?, ¿cuáles son las vías para alcanzarlo?, ¿cuál es su contenido? Estas cuestiones se discuten y resuelven dentro de un juego de adversarios que sucede en un lugar virtual al que suele llamarse "espacio público", "esfera pública", "ámbito público", "arena pública" y "hogar público", y que es "un territorio que se encuentra entre el Estado y la

sociedad y en donde el público se convierte en sostén de la opinión".<sup>7</sup>

Dentro de esta esfera, la opinión pública florece como un producto de la libre interpretación de los hechos sociales, dándose a sí misma un lugar preponderante dentro de los contextos actuales. La opinión pública afronta la figura de la opinión oficial, de modo que cuanto más se encuentre vinculada la opinión pública a las decisiones de gobierno, mayor nivel de democracia tendrá la administración pública. En cambio, cuando la opinión oficial se impone sobre la opinión pública, estamos ante la presencia de un gobierno totalitario.

Esto nos da cuenta sobre la adecuada orientación de las políticas administrativas de Estado en los contextos actuales. Así como una empresa debe de conocer lo que le interesa y necesita su público para poder crear oferta, el Estado debe de hacer lo propio para definir sus objetivos con miras a lo factible y

para poder llevar a cabo los procesos con miras a los fines.

Para que una decisión del aparato administrativo tenga eficacia, debe de contar con el apoyo de quienes se van a someter o van a intervenir en ella. De esta forma, el vigor del gobierno dependerá de su capacidad para poder vincular la mayor parte de los intereses de la ciudadanía dentro de las decisiones de gobierno. En interpretación contraria, el gobierno que no se preocupe por permitir el desarrollo de la vida pública, tendrá siempre dirección al caos y será calificado como un mal gobierno.

El trabajo de ejecutar las leyes requiere de completarse con un trabajo político de mediación entre gobierno y sociedad. La exigencia actual se dirige a que dentro de este trabajo, la sociedad civil tenga garantizado un espacio de libre participación.

Lo anterior nos da una idea de lo que debemos de entender por "poder público", el cual debe dejar de medirse desde una perspectiva tradicional que

<sup>6</sup> Cfr. Bell, Daniel. *Las Contradicciones Culturales del Capitalismo*. México, Alianza Universidad, 1994. pp. 243.

<sup>7</sup> Habermas, Jürgen. "El Espacio Público". <http://www.nexos.com.mx/nexos/ago224/temcen3.htm>.

concibe una jerarquía piramidal donde el poder se ejerce desde arriba hacia abajo, es decir desde el poder de dominio que tiene el gobierno (o el gobernante) sobre la sociedad en masa. En estos momentos, el sistema de poder es más bien una red con un centro de autoridad donde la sociedad civil organizada ejerce su poder de influencia sobre las decisiones de gobierno.

Aquí hay que entender la diferencia entre poder de Estado y autoridad estatal. Lo primero puede traducirse en dominio, en coerción o en subordinación, mientras que la autoridad se relaciona con una habilidad específica que justifica la conducción del grupo. Esto nos lleva a concluir que el requerimiento actual de la figura del Estado frente a la sociedad es el de disminuir el poder y aumentar la autoridad. Esto se puede llevar a cabo haciendo caso a la formulación de tecnologías administrativas que sean producto de una creatividad que aporte ideas para adoptar los modelos teóricos existentes a la dinámica

social y para solucionar los problemas propios de las nuevas realidades.<sup>8</sup>

La administración pública por su naturaleza propia, se compone y se desarrolla a través de decisiones. En principio, toda decisión debe de ser adoptada con base en la información con la que se cuente. Para un adecuado desarrollo de la actividad administrativa de un gobierno, de acuerdo con las formas de vida pública que se exigen en los momentos que se viven, la información de la que parten sus decisiones debe provenir de las manifestaciones del público.

### *El Estado de México en la vida pública moderna*

El Estado de México se encuentra actualmente en la transición de un Estado administrativo a un Estado cívico. Es un Estado que afronta el imperativo de la modernización mediante el reconocimiento de "el

otro" como condición indispensable de gobernabilidad, mediante alternativas democráticas que vayan más allá de la pura democracia electoral. Se habla así del cambio de una democracia representativa a una democracia participativa.

El diagnóstico de la sociedad mexiquense al comienzo del nuevo milenio se presenta como un conjunto social con particularidades muy marcadas. La primera característica que se impone es la de ser una sociedad mayoritariamente joven: dos terceras partes de la población de nuestro Estado se encuentran constituidas por personas menores de veintinueve años. Es por ello que estamos en presencia de una sociedad sumamente inquieta y dinámica que posee la apariencia propia de una sociedad abierta, es decir de una sociedad que tiene como centro de sus valores fundamentales al individuo y que busca la institucionalización de la libertad y la seguridad de sus miembros; es una sociedad no pasiva y si dinámica; es una sociedad "mosaico"

<sup>8</sup> La creatividad entendida como "la capacidad de dar origen a cosas nuevas y valiosas y de encontrar nuevos y mejores modos de hacerlas". Miklos, Tomás y Tello, Ma. Elena. *Planeación Prospectiva. Una estrategia para el diseño del futuro*. México, Editorial Limusa, 1995. p. 73.

que dista de lo que anteriormente fuera una sociedad "masa"; es una sociedad que vive en un ininterrumpido proceso de adaptación a una nueva forma de vida con nuevas prioridades.

En este contexto, las condiciones para la organización de la sociedad civil en el Estado de México son evidentemente favorables gracias a la intervención de factores como su dimensión geográfica y su identidad cultural, religiosa, laboral, educativa y social. Aunado a ello, la centralización y la explosión demográfica han sido desde hace más de tres décadas, dos realidades que han dado ocasión al surgimiento de espacios sociales urbanos que se asemejan a un ser humano recién nacido que aparece en el mundo de lo administrativo con un sin fin de necesidades cuya satisfacción a la vez de significar el destino de una cifra bastante considerable de pobladores, implica el reto del Estado de justificar su existencia.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> De acuerdo con las tasas de crecimiento de la población que se han venido observando en el Estado de México durante



Ante la necesidad de participación de la sociedad aparece una nueva dimensión de la política por la que a diferencia de

los últimos años, la población podría duplicarse en un lapso de tan sólo tres décadas si esa tendencia se mantuviera constante. Aunado a ello, el fenómeno de conurbación con el Distrito Federal ha obligado a la administración pública estatal a adoptar una dinámica que se ha reflejado en el desarrollo de su actividad administrativa para darle atención a demandas sociales que se han manifestado dentro de una realidad social única.

la forma tradicional de entender a esta actividad, no se busca conseguir el poder ni mantenerlo. Es un estilo de hacer política con sentido ciudadano que es llevado a cabo por los miembros organizados de la sociedad civil en su lucha por influir en las decisiones de gobierno.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Arturo Huicochea Alanís hace un recuento de las organizaciones indepen-

Es por ello que el análisis de políticas a la luz de lo público aparece en el escenario mexiquense como una prioridad tecnológica que debe de ser utilizada por el Gobierno del Estado de México al momento de definir las políticas administrativas de servicio público. Atendiendo al "producto" del juego que sucede dentro del espacio público mexiquense es posible determinar lo que le interesa al inmenso público que lo construye. Con la utilización de métodos cuantitativos que apoyen al especialista en el análisis de políticas, es po-

---

dientes que apartándose de los canales tradicionales de la política —como los partidos— intentan transformar sus condiciones actuales de vida empleando formas de gestión directa ante las entidades gubernamentales, mencionando entre ellas a Antorcha Campesina, Federación de Organizaciones de Colonos y Comerciantes Establecidos de Ciudad Nezahualcóyotl, Federación de la Pequeña Propiedad, Unión de Taxistas Tolerados, Unión de Pueblos del Estado de México, Unión Democrática de Colonos, Unión de Colonias de Naucalpan, Organización Popular Democrática Independiente, Unión de Colonos Democráticos de Chimalhuacán, Coordinadora Nacional Obrero Campesina Independiente y Revolucionaria, Movimiento Proletario Independiente y Unión General Obrero Campesina de México. *Prospectiva de la Administración Pública del Estado de México a la Luz de la Teoría de la Organización*. México, IAPEM, 1996. p. 155.

sible lograr una administración pública de un buen nivel de democracia, eficiencia y racionalidad que proporcione un óptimo de costos de operación y de oportunidad.

Este escenario nos obliga a adoptar varias ocupaciones tanto por parte de la sociedad como del gobierno. En primer lugar es necesario favorecer esa tendencia creciente hacia la apertura de espacios públicos estructurados por canales de libre participación. Cuantos más de ellos existan, más cerca podremos estar de los valores que componen la esencia actual del Estado de Derecho acorde con nuestro tiempo.

Asimismo, es necesario favorecer la creación de un ambiente político donde la vida ciudadana pueda desarrollarse conforme a su naturaleza propia. Es éste un ambiente donde la idea de lo público y del espacio público pueda concebirse con facilidad; es un hábitat donde el animal político de nuestro tiempo puede vivir.

"El hábitat de lo público es la piedra angular de la vida ciudadana. Es el hábitat donde las li-

bertades políticas y públicas, junto con la igualdad y la participación de los ciudadanos en los asuntos de interés común, propicia que la convivencia de la sociedad sea más efectiva y vigorosa".<sup>11</sup>

Con ello es posible rescatar el sentido cívico de la ciudadanía trascendiendo de aquella idea del individuo dependiente del gobierno a la del ciudadano participativo y defensor de sus derechos que puede adoptar esa actitud a la que Daniel Bell se refiere como "la espontánea disposición a obedecer las leyes, a respetar los derechos de los demás, a renunciar a las tentaciones del enriquecimiento privado a expensas del bienestar público, en resumen, a honrar a la "ciudad" de la que uno es miembro".<sup>12</sup>

Es importante también, mantener una preocupación por formar en los ciudadanos varias virtudes como: una conciencia de valores y de defensa de derechos, un grado suficiente de capacidad para trabajar en conjunto, respeto hacia las instituciones de

---

<sup>11</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. *Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal*. México, IAPEM, 1994. p. 75.

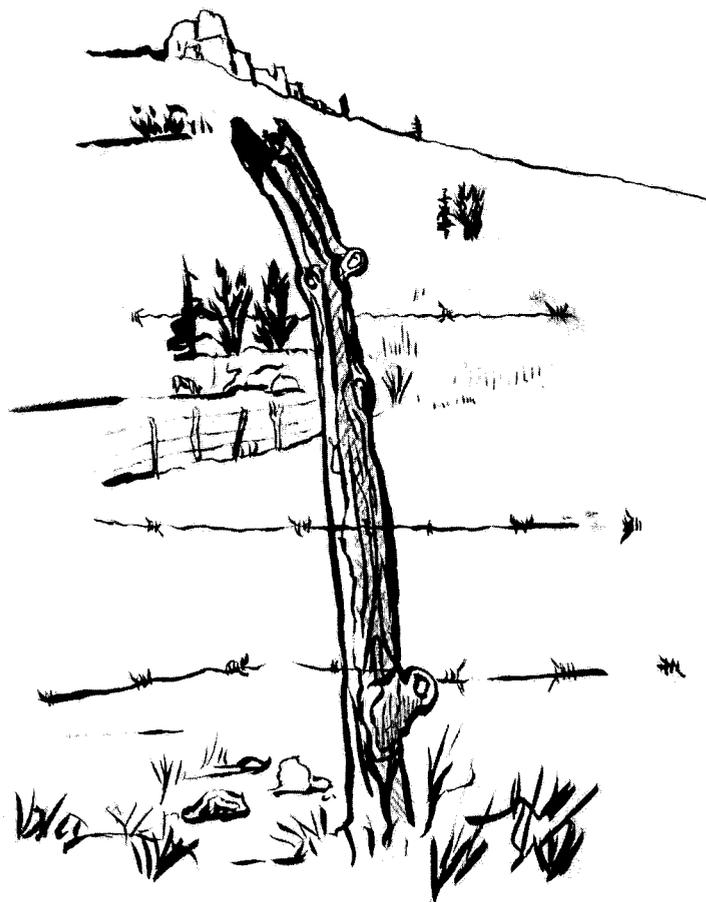
<sup>12</sup> Cfr. Bell, Daniel. *Op. cit.* p. 231.

la nación que han sido creadas a costa de la historia y el promover tanto los intereses específicos como los generales del ciudadano.

El reto del Estado de México es engrosar la capacidad de una ciudadanía que delibere, que sea activa, que combata las desigualdades y que sea consciente de sus derechos de asociación y participación, todo ello con miras a lograr la ciudadanización del Estado, de sus acciones y de su sistema jurídico. Una ciudadanía activa es capaz de vigilar las acciones del gobierno para que se conduzcan por las vías del orden legal, buscando hacer efectivo el principio de sujeción del poder al derecho.

Es importante hacer que el ciudadano mexiquense tenga una cultura política basada en una cultura histórica fundamentada especialmente en una preocupación sobre la historia que estamos construyendo en estos momentos y que nos debe de estimular para entrar en acción.

"El hombre, puesto que vive en sociedad, está ligado a una cultura y a una historia. Esta histo-



ria pensarla no sólo en el pasado, aceptando y recusando ciertos elementos de una tradición histórica, sino igualmente en el futuro. He aquí, debe decirse, lo que deberá ser la cultura del país dentro de un siglo; he aquí el proyecto que yo forjo para ella y en el cual, consciente del ideal que es la libertad de pensar, voy a trabajar".<sup>13</sup>

Como presupuesto de esta cultura política tene-

mos la existencia de un nivel educativo que permita al individuo comprender su entorno social, a la vez de concebir formas para mejorarlo. De esta cultura puede producirse una acción ciudadana que se dirija a combatir al Estado de fuerza y al Estado totalitario.

Por el lado del gobierno del Estado, es indispensable

<sup>13</sup> Tenzer, Nicolás. *La Sociedad Despolitizada*. España, Editorial Paidós, 1995. pp. 25-26.

ble que quienes lo dirijan y operen, realmente tengan la intención de lograr los fines para los que se ha construido el pacto social. Se necesita que los servidores públicos tengan conciencia ciudadana para rechazar las tentaciones del enriquecimiento individual a costa del bien colectivo; se necesita que comprendan que su función es satisfacer las necesidades públicas y no los deseos privados; se necesita que comprendan que es más importante el respeto a las instituciones que una carrera política. Esto es en sí, una firme y auténtica voluntad de servicio. Para ello, siempre será indispensable la profesionalización del servicio público

fundamentada en la filosofía de lo público.

### **Conclusión**

En el Estado de México, como un reflejo del entorno nacional e internacional, la vida pública se encuentra en pleno e irrefrenable desarrollo. Esto determina la necesidad de configurar las estructuras estatales a los tiempos que se viven, partiendo desde su concepción teórica, hasta la práctica cotidiana de la vida estatal.

Es por ello que el diseño de las políticas administrativas de Estado debe de orientarse hacia la definición del interés público que se forme dentro del espacio público. Además de ello, para favorecer la tendencia hacia la modernización administrativa, es

indispensable la existencia de políticas que se dirijan a la apertura de espacios de participación ciudadana, al rescate del sentido cívico y la formación de una cultura ciudadana. Aparte de ello, se presenta como requerimiento indispensable la constante acción de profesionalización del servicio público fundamentada en la filosofía de lo público.

Con estas bases, el escenario futuro de la administración pública mexicana se presenta un considerable grado de aproximación hacia una ingeniería administrativa de alto nivel que permita un adecuado desarrollo de la vida pública y con ello, un mayor acercamiento a los valores actuales del Estado de Derecho.

## LA SEGURIDAD PÚBLICA EN EL MUNICIPIO DE TOLUCA: RETOS Y PERSPECTIVAS

Armando Garduño Pérez\*

### Introducción

Debatir sobre seguridad pública, no es ocasión de moda; es un tema obligado en todos los niveles de gobierno y en el seno de cualquier organización civil. Con distintos enfoques tal vez, pero con objetivos comunes, es un tema que la ciudadanía estima urgente ya que lastima profundamente la sensibilidad de las personas.

Los tiempos actuales han convertido al gobierno municipal en el centro del escenario político, siendo como es, el más cercano al ciudadano, el que escucha, atiende y resuelve las necesidades más apremiantes de la población. Es el espacio básico en donde se conjuga la participación

social y la acción del gobierno, de donde habrán de surgir las mejores estrategias para garantizar la convivencia en armonía y la tranquilidad que la sociedad necesita para desarrollarse plenamente.

Si bien los gobiernos municipales tienen en sus manos la seguridad social, hoy, nadie puede soslayar la responsabilidad que a cada uno corresponde, para hacer frente al gran desafío de la inseguridad que ha caracterizado esta segunda parte de la década que estamos viviendo.

En la inseguridad confluyen diversas circunstancias. Por un lado, la dinámica social de una población en constante crecimiento, con sus características educativas, económicas y culturales; por otro, las connotaciones derivadas de un proceso globalizador del que nuestro país, estado y municipio no pueden sustraerse, porque formamos parte de él.

De esta naturaleza comunitaria es la inseguridad, por lo que en comunidad, habrán de encontrarse las formas de revertirla y coadyuvar a la pre-

servación del Estado de Derecho que nos ampara.

Sin duda, conocer las experiencias que se tienen en otros territorios respecto al tratamiento de la seguridad pública, resulta por demás interesante y puede ofrecer nuevas alternativas que ayuden a resolver tan difícil y complejo problema.

Particularmente para el Ayuntamiento de Toluca, ofrecer a la ciudadanía óptimos niveles de seguridad pública, es la prioridad que se determina en el Plan de Desarrollo Municipal 1997-2000 y es el compromiso moral irrenunciable, adquirido con los toluceses, que ansían volver a vivir en una ciudad en la que se pueda prevalecer y transitar con certidumbre.

### Toluca: entorno y población

El municipio de Toluca, capital del Estado de México, se localiza en la zona centro de la entidad. Tomando como referencia la ciudad, limita al Norte con los municipios de Temoaya y Otzolotepec; al Noreste con Almoloya de Juárez; al Sur con Villa Guerrero,

\* Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma del Estado de México; ha sido Director del Registro Civil y Director de Prevención y Readaptación Social del Gobierno del Estado de México; actualmente es el Presidente Municipal Constitucional de Toluca, Estado de México.

Coatepec Harinas, Calimaya y Tenango del Valle; al Sureste con Metepec; al Este con Lerma y San Mateo Atenco y al Oeste con Zinacantepec.

Forma parte de la región del Valle de Toluca, el cual se ubica en la provincia ecológica de los lagos y volcanes del Anáhuac, al sur de la mesa central y dentro de la zona templada, de acuerdo a la regionalización ecológica del país.

La superficie municipal es de 42,014 hectáreas, que corresponden al 1.87% del territorio estatal, ello, sin incluir litigios e islas municipales. Los terrenos ocupados por el municipio incluyen porciones del Valle de Toluca y del Valle de Ixtlahuaca, formaciones que se unen en el pueblo de Calixtlahuaca.

A la ciudad de Toluca de Lerdo, se le divide territorialmente en 88 sectores que aunados a las 24 delegaciones y 29 subdelegaciones suburbanas y rurales, suman 141 unidades geográficas con las que se integra el municipio.

Como parte del proceso de urbanización y el im-

pulso industrial, la ciudad de Toluca se ha convertido en el centro comercial, industrial y de servicios más importante del Valle de Toluca.

Su sector industrial está constituido por 1,383 micro y pequeñas empresas y también por grandes industrias líderes nacionales de las ramas alimentarias, metalmetálica, automotriz, imprenta y editorial. Dentro de su territorio se ubican seis parques y dos zonas industriales.

En el aspecto comercial, se cuenta con más de 15,000 establecimientos comerciales y de servicios. Turísticamente se ha mantenido como punto de interés nacional e internacional, incluyendo en su oferta de servicios 28 hoteles de diferentes categorías.

La ciudad de Toluca cuenta con seis accesos carreteros que conforman una estructura radial; cuatro de ellas, permiten la entrada directa al centro de Toluca y convergen al circuito formado por Paseo Tollocan, Paseo Matlazinca, Boulevard Alfredo del Mazo y Vialidad Las Torres Lázaro Cárdenas.

El municipio incrementó su población entre 1970 y 1995 en un 135.9%, al pasar de 239,261 a 564,476 habitantes. Entre 1980 y 1990, se observó un acelerado crecimiento, registrándose una tasa media anual de 3.2%. A principios de la actual década, el ritmo de crecimiento tiende a disminuir en términos relativos, aunque en términos absolutos la población se duplicó en 20 años.

Considerando el crecimiento social en tanto componente del crecimiento total, se estima que se mantiene estable el saldo migratorio del 1.06% registrado en 1990, lo cual indica, aunque en baja escala, que el municipio continúa siendo un polo de atracción de flujos migratorios.

La población para 1998, se calcula en 601,664 habitantes, según "Proyección de Población por municipio para 1996-2000" elaborada por la Comisión Estatal de Población.

Sin embargo, es conveniente señalar que la población flotante particularmente en la ciudad, es muy superior a los datos que se registran como es-

table o residente, dada la concentración de actividades económicas, inducidas por las ventajas financieras, comerciales y productivas que propician operaciones de gran escala, además de la concentración del transporte y comunicaciones. Por otra parte, al ser capital aquí se asientan los poderes del estado y las actividades bancarias y de servicios se incrementan; toda esta situación dio origen al área metropolitana de la ciudad de Toluca, integrada por los municipios de Lerma, Metepec, Ocoyoacac, San Mateo Atenco, Xonacatlán, Zinacantepec y obviamente Toluca.

En este escenario se inserta hoy la vida municipal de Toluca, la que se entretiene con el dinamismo propio de una ciudad media y los caracteres de una población que ha sufrido la transculturación de su fenómeno migratorio.

### ***Demanda social y diagnóstico de seguridad pública***

Las necesidades, déficits y expectativas de las comunidades, se traducen en

la demanda que sustenta estrictamente el quehacer de la administración pública municipal. A partir de ella, se plantean objetivos y se diseñan programas, en términos de las prioridades que la población determina y de acuerdo a las disponibilidades financieras y técnicas de la instancia de gobierno.

La demanda social, que conjuntamente con el análisis del entorno municipal conforman el Diagnóstico que sustenta el Plan de Desarrollo Municipal de Toluca 1997-2000, registra como el mayor reclamo de la sociedad toluicense los asuntos relativos a la seguridad pública.

De las 5,060 peticiones ciudadanas captadas por diversos medios al inicio de la Administración, el mayor porcentaje en un agrupamiento de los 21 temas más recurrentes, lo

ocupó la seguridad pública.

En la ciudad, 66 de los 88 sectores se pronunciaron por una mayor seguridad y San Pablo Autopan, San Lorenzo Tepaltitlán, San Mateo Oztacatipan y San Pedro Totoltepec, fueron las delegaciones municipales con mayores reclamos en este tema.

Sin embargo, se advierte incertidumbre en el clima social del municipio por el incremento delincriminal que se observa en el país y del cual, Toluca no puede sustraerse. Su ubicación geográfica, tan cerca de la Ciudad de México y con una gran comunicación terrestre con entidades del país, con alto índice criminal como son Guerrero, Michoacán y Morelos, la hacen una ciudad susceptible en la dinámica de asocialidad que se vive en México.

### **Proporción de habitantes por policía, enero 1997**

Indicador	Un policía para	Una patrulla para	Un módulo para
Población	2,376.7 hab.*	6,883.8 hab.	91,104.4 hab.
Superficie	176,901 m <sup>2</sup> *	512,365.8 m <sup>2</sup>	677,645.1 m <sup>2</sup>

\* Considerando que son 475 policías divididos en 2 turnos, se tienen 237.5 policías por cada turno.

En este contexto, la sociedad demanda mayor eficacia en la lucha contra la delincuencia, independientemente del tamaño y la gravedad de los ilícitos, ya que ésta, pone en riesgo la tranquilidad de las personas que temen por su integridad y la seguridad de su patrimonio.

De acuerdo al Censo 1995 realizado por INEGI, se tiene una población residente de 564,476 habitantes y una población flotante calculada en 1'930,320 personas que transitan por el municipio debido al gran movimiento que se registra en sus instituciones bancarias y de mercado de dinero, en su gran cantidad de comercios e industrias, por los servicios que se generan por el asentamiento de los poderes del estado y el de ser la ciudad capital, la distribuidora vial del poniente de la entidad.

Para atender la demanda del servicio de seguridad y dar respuesta oportuna en caso de auxilio a esta cobertura poblacional, el Ayuntamiento contaba al inicio de la actual administración con 475 elementos en activo divididos en 2 turnos, 82 autopatrullas y 62 módulos de vigilancia, éstos, en condiciones muy precarias para su buen funcionamiento.

Esta situación se agrava cuando no todos los policías disponen de equipo suficiente para efectuar sus rondas y garantizar la conservación del orden público.

Los estándares marcados por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), respecto al número de elementos necesarios en ciudades que superan los 500 mil habitantes, en los países en vías de desarrollo, señalan que debe haber un elemento policiaco por cada 250 habitantes en el

nivel más alto y un mínimo de un elemento policiaco por cada 1,000 habitantes.

Por otra parte, existía una importante deserción de elementos, principalmente por considerar bajo el salario que percibían.

En el municipio, los delitos de carácter imprudencial o culposos, homicidio y lesiones, rebasan los estándares establecidos por la ONU, siendo el de lesiones el de mayor incidencia. Así mismo, se observa un incremento muy significativo en el renglón de robo, diversificando sus modalidades a las que estadísticamente se tenían registradas.

A toda esta situación, debe agregarse la falta de capacitación de los elementos para cumplir adecuadamente y con eficiencia, la labor encomendada, además de la deteriorada imagen que la policía municipal tiene entre la población.

### Incidencia delictiva 1996. Municipio de Toluca

Concepto/Mes	Ene.	Feb.	Mar.	Abril	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Total
Averig. Prev. Inic.	1,250	1,299	1,437	1,278	1,302	1,315	1,415	1,540	1,400	1,803	1,419	1,287	16,745
<b>Robo:</b>	369	355	395	381	356	396	447	527	400	680	437	366	5,109
Con violencia	64	80	82	89	56	68	75	96	60	75	91	53	889
En casa habitación	82	43	59	67	78	73	89	76	59	117	76	81	880
De vehículos	122	119	130	128	141	139	152	191	169	345	127	124	1,887
En vía pública	109	94	106	85	65	107	119	148	100	133	130	103	1,299
A bancos	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Abigeato	1	3	5	1	2	0	4	2	5	2	1	1	27
Despojo	11	16	13	11	14	9	8	13	7	8	12	4	126
<b>Lesiones:</b>	264	308	337	277	327	290	289	341	312	338	327	333	3,743
Doloso	162	215	216	182	236	194	196	229	197	201	213	194	2,435
Culposo	102	93	121	95	91	96	93	112	115	137	114	139	1,308
<b>Homicidio:</b>	37	33	32	37	38	39	40	44	56	39	51	51	497
Intencional	15	14	14	18	19	24	25	24	33	15	18	18	237
Imprudencial	22	19	18	19	19	15	15	20	23	24	33	33	260
Secuestros	0	1	0	0	0	0	0	0	1	0	1	0	3
<b>Violaciones</b>	7	12	11	7	10	16	11	17	6	29	12	19	157
<b>Daño en Bienes:</b>	103	110	128	112	120	106	117	32	108	138	126	126	1,326
Doloso	24	29	28	27	27	26	30	31	28	39	29	45	363
Culposo	79	81	100	85	93	80	87	1	80	99	97	81	963
Libertad Proliber	1	0	0	2	0	0	1	0	0	1	0	0	5
Otros delitos	456	471	523	447	434	459	493	509	506	566	446	370	5,680

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

### Incidencia delictiva 1997. Municipio de Toluca

Concepto/Mes	Ene.	Feb.	Mar.	Abril	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Total
Averig. Prev. Inic.	1,228	1,063	1,184	1,069	1,001	1,205	1,355	1,239	1,291	1,344	1,371	1,288	14,638
<b>Robo:</b>	411	246	364	337	339	327	409	392	391	433	397	398	4,444
Con violencia	22	1	48	37	61	50	67	41	64	60	44	75	570
En casa habitación	93	76	68	68	69	69	80	72	71	67	87	61	881
De vehículos	167	92	92	66	78	45	79	100	89	122	133	93	1,156
En vía pública	109	61	80	72	67	82	87	100	78	72	68	103	979
A bancos	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	3
Empresas	0	0	63	73	54	64	80	69	79	101	53	58	694
Abigeato	4	4	1	0	3	1	4	2	6	5	4	3	37
Despojo	16	12	12	21	7	15	12	7	4	6	8	4	124
<b>Lesiones:</b>	253	228	271	254	224	293	284	276	297	309	256	337	3,282
Doloso	176	174	191	169	141	169	171	157	193	183	151	178	2,053
Culposo	77	54	80	85	83	124	113	119	104	126	105	159	1,229
<b>Homicidio:</b>	31	30	41	42	42	44	41	33	43	32	29	46	454
Intencional	16	12	16	18	14	18	14	10	17	5	6	15	161
Imprudencial	15	18	25	24	28	26	27	23	26	27	23	31	293
Secuestros	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	2
<b>Violaciones</b>	12	6	9	8	11	12	28	15	7	11	5	4	126
<b>Daño en Bienes:</b>	111	80	123	84	83	103	108	93	120	116	111	130	1,262
Doloso	43	16	38	29	24	43	33	28	25	16	20	12	327
Culposo	68	64	85	55	59	60	75	65	95	100	91	118	935
Libertad Proliber	0	1	1	0	2	1	1	0	1	1	1	0	9
Otros delitos	396	463	77	84	40	65	84	68	50	64	121	27	1,539
Denuncia de hechos	0	0	245	190	183	273	314	282	297	306	390	290	2,770

Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado de México

**Índice Delictivo 1996-1997. Municipio de Toluca  
(Valores relativos)  
Índice Comparativo entre 1996 y 1997**

Concepto/ mes/año	Índice comparativo entre 1996 y 1997												
	Ene.	Feb.	Mar.	Abril	May.	Jun.	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	Total
Aver. Previas Iniciadas	1.76	18.17	41.68	40.61	45.47	39.24	37.39	46.69	39.64	51.19	37.70	29.91	12.58
Manej. Motor Edo. de Ebri.	7.69	0.00	27.27	53.33	35.29	157.14	23.53	30.00	36.36	7.14	10.53	22.73	15.76
<b>Lesiones:</b>													
Doloso	8.64	19.07	11.57	7.14	40.25	12.89	12.76	31.44	2.03	8.96	29.11	8.25	15.69
Culposo	24.51	41.94	33.88	10.53	8.79	26.53	21.51	6.25	9.57	8.03	7.89	14.39	6.18
<b>Homicidios:</b>													
Intencional	6.67	14.29	14.29	0.00	26.32	25.00	44.00	58.33	48.48	66.67	66.67	16.67	32.07
Imprudencial	31.82	5.26	38.89	26.32	47.37	73.33	80.00	15.00	13.04	12.50	30.30	6.06	12.69
Secuestros	0.00	100.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00	100.00	100.00	33.33
Violaciones	7.43	50.00	18.18	14.29	10.00	25.00	136.36	11.76	16.67	62.07	58.33	78.95	19.75
<b>Robo:</b>													
Con violencia	65.62	98.75	41.46	58.42	8.92	26.47	10.60	57.29	6.60	20.00	51.64	41.50	35.88
En casa Habitación	50.00	76.74	15.25	1.49	11.54	5.48	10.11	5.26	20.34	42.74	14.47	24.69	0.11
De Vehículos	36.89	22.69	29.23	48.44	44.68	67.63	48.03	47.64	47.34	64.64	4.72	25.00	38.74
En vía pública	0.00	35.11	24.53	15.29	3.08	23.36	26.89	32.43	22.00	45.86	47.69	0.00	24.63
Bancos	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	100.00	200.00
Abigeato	300.00	33.33	80.00	100.00	50.00	100.00	0.00	0.00	20.00	150.00	300.00	200.00	37.04
Despojo	45.45	25.00	7.69	90.91	50.00	66.67	50.00	46.15	42.86	0.00	33.33	0.00	0.00
<b>Daños en Bienes:</b>													
Doloso	79.17	44.83	35.71	7.41	11.11	65.38	10.00	9.68	10.71	58.97	31.03	73.33	9.92
Culposo	13.92	20.99	15.00	35.29	36.56	25.00	13.79	6.56	18.75	1.01	6.19	45.68	8.69
Libertad Proli-ber	100.00	100.00	100.00	200.00	200.00	0.00	0.00	0.00	100.00	0.00	0.00	00.00	80.00
Otros delitos	13.16	1.70	85.28	81.21	90.78	85.84	82.96	86.64	90.12	88.69	72.87	92.70	72.90

NOTA: Los números en negritas indican el incremento en el índice delictivo y los negros la disminución. El 12.58% es el índice de reducción global entre los otros señalados.

CONCEPTO	AÑO 1997										
	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGO.	SEP.	OCT.	NOV.	DIC.	TOTAL
<b>Robo:</b>											4023
Empresa	63	73	54	64	80	69	79	101	53	58	694
Transporte	38	47	54	69	75	67	70	57	44	38	559
Denuncia de Hechos	245	190	183	273	314	282	297	306	390	290	2770

NOTA: Estos conceptos surgen como nuevos en 1997, por lo que no tienen comparativo con 1996. Fuente: Procuraduría General de Justicia del Estado de México.

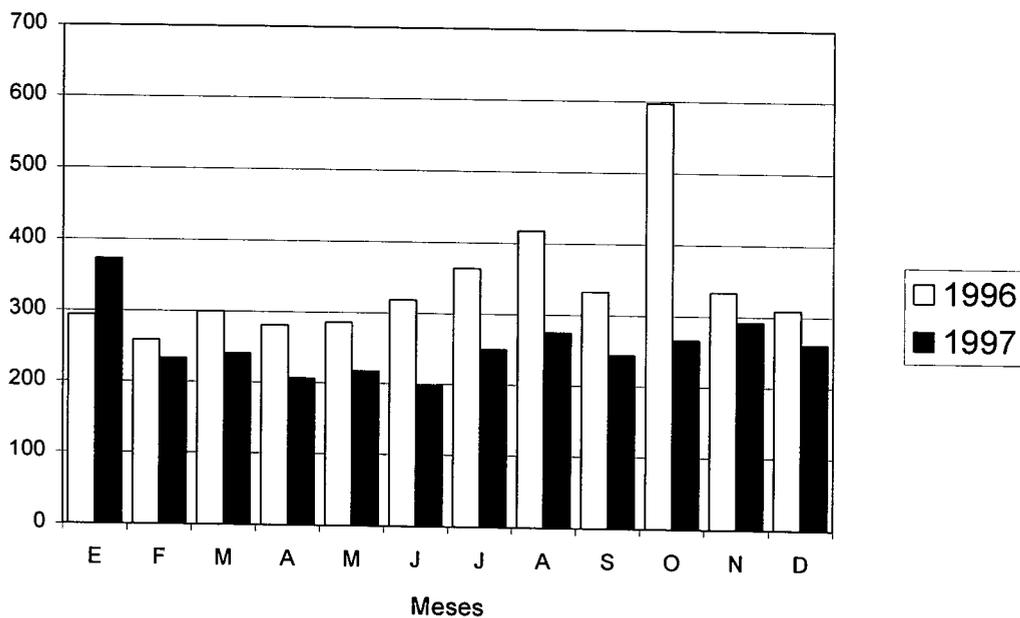
### Incidencia delictiva 1996-1997, Municipio de Toluca

Concepto	Año 1996												
	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Junio	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	TOTAL
<b>Robo:</b>													
Casa habitación	62	43	59	67	78	73	89	76	59	117	76	81	880
Vehículos	122	119	130	128	141	139	152	191	169	345	127	124	1887
Vía Pública	109	94	106	85	65	107	119	148	100	133	130	103	1299
Bancos	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
Abigeato	1	3	5	1	2	0	4	2	5	2	1	1	27
<b>Suma</b>	<b>294</b>	<b>259</b>	<b>300</b>	<b>281</b>	<b>286</b>	<b>319</b>	<b>364</b>	<b>418</b>	<b>333</b>	<b>597</b>	<b>334</b>	<b>309</b>	<b>4094</b>
Violaciones	7	12	11	7	10	16	11	17	6	29	12	19	157

Concepto	Año 1997												
	Ene.	Feb.	Mar.	Abr.	May.	Junio	Jul.	Ago.	Sep.	Oct.	Nov.	Dic.	TOTAL
<b>Robo:</b>													
Casa	93	76	68	ea	69	69	50	72	71	67	87	61	881
Vehículos	167	92	92	66	78	45	79	100	89	122	133	93	1156
Vía Pública	109	61	80	72	67	82	87	100	78	72	6B	103	
Bancos	0	0	0	0	0	1	0	1	0	0	0	1	3
Abigeato	4	4	1	0	3	1	4	2	6	5	4	3	37
<b>Suma</b>	<b>373</b>	<b>233</b>	<b>241</b>	<b>206</b>	<b>217</b>	<b>198</b>	<b>250</b>	<b>275</b>	<b>244</b>	<b>266</b>	<b>292</b>	<b>261</b>	<b>3056</b>
Violaciones	12	6	9	8	11	12	26	15	7	11	5	4	126

Fuente: Dirección de Seguridad Pública Municipal, H. Ayuntamiento de Toluca.

### ROBOS



### **Respuesta con alcance: Programa de Trabajo 1997-2000**

Las circunstancias que enmarcan los tiempos actuales son de gran complejidad social y requieren, para enfrentar los desafíos, de una clara concertación con la sociedad y una firme política de los gobiernos municipales.

El Ayuntamiento de Toluca, fundamenta su respuesta a la demanda social con la aspiración de propiciar el desarrollo armónico del municipio, basando su acción en 4 tesis políticas:

- Instituir la participación ciudadana como eje de las acciones del gobierno municipal.
- Crear la infraestructura y las condiciones sociales que generen oportunidades individuales y colectivas.
- Promover una cultura de legalidad, ética y eficiencia en la administración pública municipal.
- Estimular la integración familiar con base en los valores y tradiciones que nos dan identidad.

Bajo estas premisas, se advierte que lograr una mayor seguridad pública, ha dejado de ser tarea de unos cuantos y que además de voluntad, se exige una eminente profesionalización de las estrategias y programas que se emprendan. Porque en la lucha contra la delincuencia, sociedad y gobierno deben ser más ingeniosos y cau-

telosos que aquellos que han decidido transgredir nuestras leyes.

El esquema de trabajo diseñado para mejorar los niveles de seguridad pública en el municipio tiene 4 vertientes:

- Profesionalización.
- Modernización.
- Participación ciudadana.
- Coordinación.

### **Vertientes y Logros 1997**

#### **Profesionalización**

Carrera Policial	Extensión Académica	Consejo de Honor y Justicia
Reclutamiento y Selección de Personal	Cursos cortos de actualización	Sistema Normativo de Ascensos y Reconocimientos
Curso Básico Teórico-Práctico (duración 4 meses)	Capacitación obligatoria en servicio	22 Ascensos
Examen Final	Instrucción teórica y práctica	
200 Cadetes Egresados	205 Elementos Capacitados	

#### **Modernización**

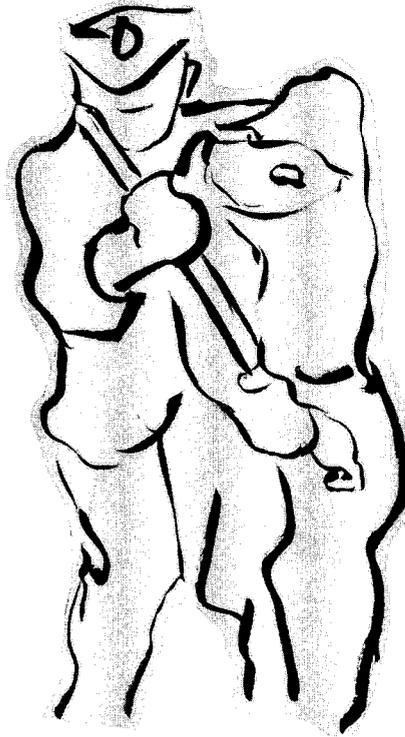
Incremento de Personal	Adquisición de Equipo y Armamento	Módulos de Seguridad	Atlas Delictivo Municipal
Incorporación de los cadetes egresados de la academia. Enero: 475 elementos. Diciembre: 675 elementos.	Armas cortas y largas: 150. Vehículos: 26 patrullas. Radios: 52.	Remodelación de 30. Funcionalidad de 60.	Estadística delictiva. Definición de zonas criminológicas.

### **Participación ciudadana**

- Policía de barrio, selección de nuevos elementos para la corporación.
- Alarmas comunitarias: 31 instaladas y funcionando, integrando 122 domicilios.
- Cultura de autoprotección; reuniones vecinales de capacitación y coordinación.
- Constitución del Comité Municipal de Participación Ciudadana de Seguridad Pública.

### **Coordinación**

- Constitución del Consejo Coordinador Municipal de Seguridad Pública (Programa Nacional de Seguridad Pública).
- Operativos coordinados con las Corporaciones Policiacas de los 3 niveles de gobierno.
  - 834 con la Dirección General de Seguridad Pública y Tránsito del Gobierno del Estado.
  - 365 Serenos.
  - 52 Hormiga.
  - 40 intermunicipales.Estas tareas de conjunto que el H. Ayuntamiento de Toluca ha coordinado, con-



tando con una firme voluntad ciudadana por participar en su propia seguridad y la decidida colaboración de los gobiernos federal y estatal, han dado resultados concretos; en el ámbito de competencia municipal se aseguraron 2,986 personas por faltas administrativas y a 407 presuntos delincuentes, que fueron re-

mitidos al Ministerio Público.

Tomando como referencia la información estadística de 1996, de acuerdo con las averiguaciones previas iniciadas en el municipio, se observó un descenso de ellas del 11.6% lo que sugiere una disminución en 1997 del índice delictivo.

### *Sistematizando la experiencia hacia el año 2000*

De entre los fines del gobierno, destaca siempre el procurar la seguridad ciudadana. Es ella un indicador determinante de la corresponsabilidad entre una sociedad propositiva y actuante y un gobierno comprometido con el imperativo de garantizar la convivencia armónica de la ciudadanía, para avanzar en su proyecto modernizador paralelamente con la justicia social.

Para el municipio de Toluca, el reto mayor estriba, precisamente, en consolidar su posición de polo generador de desarrollo en la zona metropolitana, sin que por ello, pierda su valioso aire provinciano, que habla de tranquilidad, de buenas relaciones vecinales, de armonía, de confianza con y entre los suyos.

Al Ayuntamiento le preocupa contar con policías suficientes, eficaces y honestos, que verdaderamente se acepten y actúen como servidores públicos del municipio, que se sa-

ben responsables de la seguridad de la ciudadanía: policías que ofrezcan un servicio que dé certidumbre a quien lo demanda y que al realizarlos, ellos se sientan orgullosos de su función.

Para lograrlo, se habrán de intensificar los esfuerzos de población y gobierno en las cuatro vertientes que se han diseñado, cuidando hacer con calidad y entrega lo que a cada uno corresponde.

En el renglón de la profesionalización se continuará implementando la capacitación y el adiestramiento periódicamente para todos los elementos en activo y seguirá siendo requisito indispensable realizar el Curso Básico para los elementos de nuevo ingreso.

El Consejo de Honor y Justicia será un elemento de gran importancia para la motivación de los elementos en activo quienes tienen la seguridad de que su corporación valora y reconoce los méritos en su desempeño.

El Ayuntamiento ha procurado la homologación de salarios de los policías de Toluca con los que se perciben en la región, a fin de que este no sea un motivo de deserción.

Se intensificará la coordinación con los municipios aledaños y la Dirección General de Seguridad Pública del Estado, a fin de que se boletine a los elementos que no pueden ser contratados por causas graves de comportamiento.

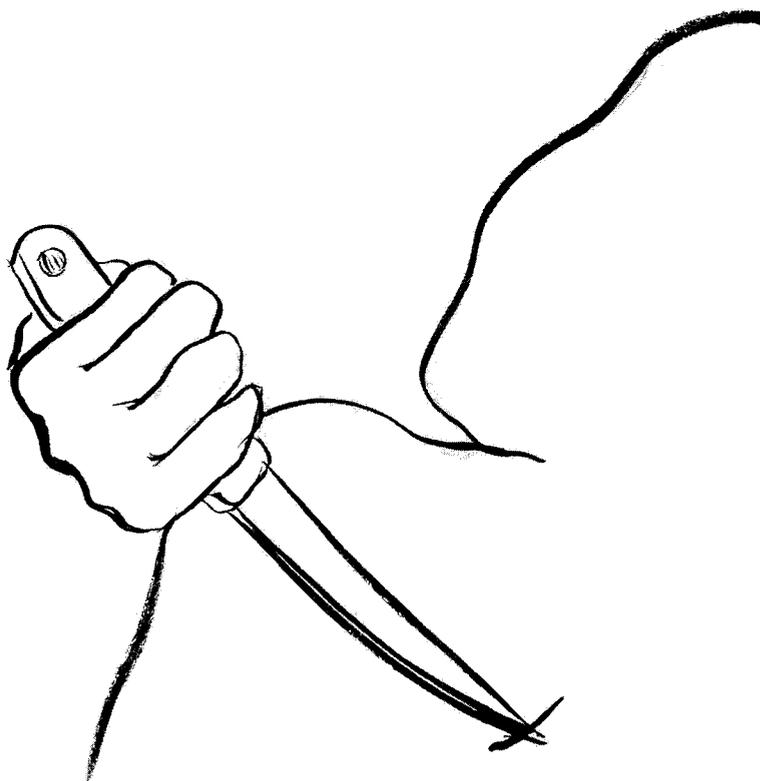
De esta forma se procurará que las corporaciones cada vez tengan mejores policías. La modernización del Cuerpo Policiaco seguirá siendo atendido con la premura que los recursos financieros disponibles lo permitan. Se continuará promoviendo el apoyo entre los grupos sociales, a fin de que colaboren con equipo para eficientar el servicio. Esta ha sido una medida que ha sido bien acogida por la sociedad, habiendo recibido ya colaboración con vehículos para ser usados como patrullas y equipo de radio-comunicación.

El Ayuntamiento está empeñado en darles una verdadera utilidad social a los módulos de vigilancia que existen en el municipio, por lo que se supervisará con sumo cuidado que éstos cumplan con la finalidad para la que fueron creados e incluso incrementen los servicios de atención y auxilio a la ciudadanía.

El Atlas Delictivo Municipal es un instrumento técnico de suma importancia para el diseño de las estrategias de seguridad, por lo que su actualización será premisa de trabajo.

Para el Ayuntamiento de Toluca la participación ciudadana es el elemento integrador e indispensable en toda acción de gobierno; es ella, la que valida el quehacer municipal y legitima la posición de sus autoridades. Se continuará promoviendo la instalación de alarmas comunitarias y la cultura de autoprotección que hoy es tan necesaria.

Se implementarán nuevos proyectos de orientación a la ciudadanía para que todos hagamos frente común a la delincuencia.



La coordinación con las corporaciones policíacas de otros municipios, del estado y la federación, ha sido un factor decisivo en las tareas de seguridad pública en el municipio; la suma de esfuerzos, el intercambio de información y experiencias serán importantes acciones que se impulsarán

con respeto y conciencia social.

El destino de una sociedad, en cuanto a su convivencia y su seguridad, no sólo es cuestión de leyes, es primordialmente una cuestión de conciencia y de la voluntad organizada y decidida de la ciudadanía.

## VINCULACIÓN ENTRE LA PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTACIÓN EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

Cristina Penso  
D Albenzio\*

### Introducción

En este trabajo se aborda la vinculación entre plan-programa-presupuestos en el contexto municipal a través del análisis de su marco jurídico, los instrumentos y las etapas de los procesos administrativos en este ámbito. Se señalan algunos de los problemas que presenta esta relación, desde la perspectiva de la planeación.

Se considera que en el proceso de planeación-programación-presupuestación a nivel municipal se expresan los elementos fundamentales de la articulación entre la sociedad civil y el Estado, cuya forma más directa se realiza precisamente en el municipio. De ahí la importancia de analizar este proceso y

\*Profesora-investigadora de la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco.

su repercusión a nivel metodológico y de las técnicas de planeación.

### 1. Aspectos teóricos conceptuales

El municipio como objeto de estudio debe tratarse en función de su pertenencia a un Estado, asimismo como una forma específica de organización gubernamental en una situación regional particular con características históricas, culturales, religiosas, étnicas, geográficas, económicas, etc. de índole muy diversas.

La relación entre las distintas teorías y la observación de las prácticas municipales requieren de un proceso de construcción permanente y evolutivo. Esto es importante en virtud de que la sociedad está en un proceso de grandes transformaciones, que cuestionan la viabilidad de un modelo administrativo y gubernamental particularmente cuando éste se presenta como poco flexible y por lo tanto inadecuado para las nuevas condiciones.

En la última década hemos visto como los márgenes para la intervención

económica y sociopolítica del Estado se han modificado drásticamente debido a las transformaciones estructurales del capitalismo global. La crisis del modelo intervencionista y los resultados negativos de los programas de ajuste estructural obligan al Estado a replantear su interacción con la sociedad y su propia lógica de funcionamiento y esto repercute en todos los ámbitos de la sociedad, incluyendo el municipio.

Para responder a los nuevos retos el sistema administrativo, las formas de gobierno, de decidir, de intervención y control del Estado deben ser profundamente renovados.<sup>1</sup>

### 1.1. Caracterización del ámbito municipal

El municipio se inserta en el análisis de las relaciones Estado-sociedad. En esta línea se concibe al municipio como el motor de las estrategias y políticas de desarrollo nacional, desde la base territorial, político-administrativa y económico-social y se ubi-

<sup>1</sup> Crozier, Michel. *Cómo reformar al Estado*. Fondo de Cultura Económica, México, 1988. p. 12.

ca a la planeación local, de alto contenido público, en relación con el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El fenómeno que se ha presentado en los últimos años referido a la coordinación de las políticas de interés nacional involucra acciones conjuntas y relaciones más estrechas en la planeación del desarrollo entre los distintos niveles de gobierno federal, estatal y municipal.

El énfasis en el nivel municipal busca superar la desvinculación existente entre la administración pública y las demandas sociales. Pero esta vinculación tiene que ir en un intento no homogenizador y controlador desde el centro. El municipio no debe ser sólo una moda para ocultar la idea de controlar la pluralidad política y cultural y para utilizarlo como mecanismo de gobernabilidad en el sentido de administrador de servicios eficiente.<sup>2</sup>

### 1.2. Municipio: diversidad y tipologías

Existen en México mas de 2400 municipios con características muy heterogéneas; la diversidad se presenta en su estructura organizacional, en la prestación de servicios, en las formas de financiamiento, de planeación y de toma de decisiones, en las características geográficas y por supuesto en sus capacidades económicas, políticas, técnicas, financieras, entre otras.

“Establecer tipologías, en el sentido que marca la necesidad de ordenar para gobernar, ha sido una preocupación antigua.”<sup>3</sup>

Implicaban en tiempos coloniales algún privilegio<sup>4</sup> y actualmente también representan una base para la asignación de recursos.

La construcción de tipologías ha buscado expresar las semejanzas, “lo homogéneo” más que las diferencias, “la diversi-

dad”, pero desde una perspectiva centralista.

La diversidad implica que las estrategias deben considerar las similitudes derivadas de su carácter político-administrativo común y las diferencias derivadas de su especificidad histórico cultural, entre otros factores.

Esto significa que se requiere trabajar en dos sentidos: uno en la elaboración de estrategias diferentes para abordar los problemas específicos de cada municipio; otro en la elaboración de tipologías para orientar el diseño de dichas estrategias.

### 1.3. Participación

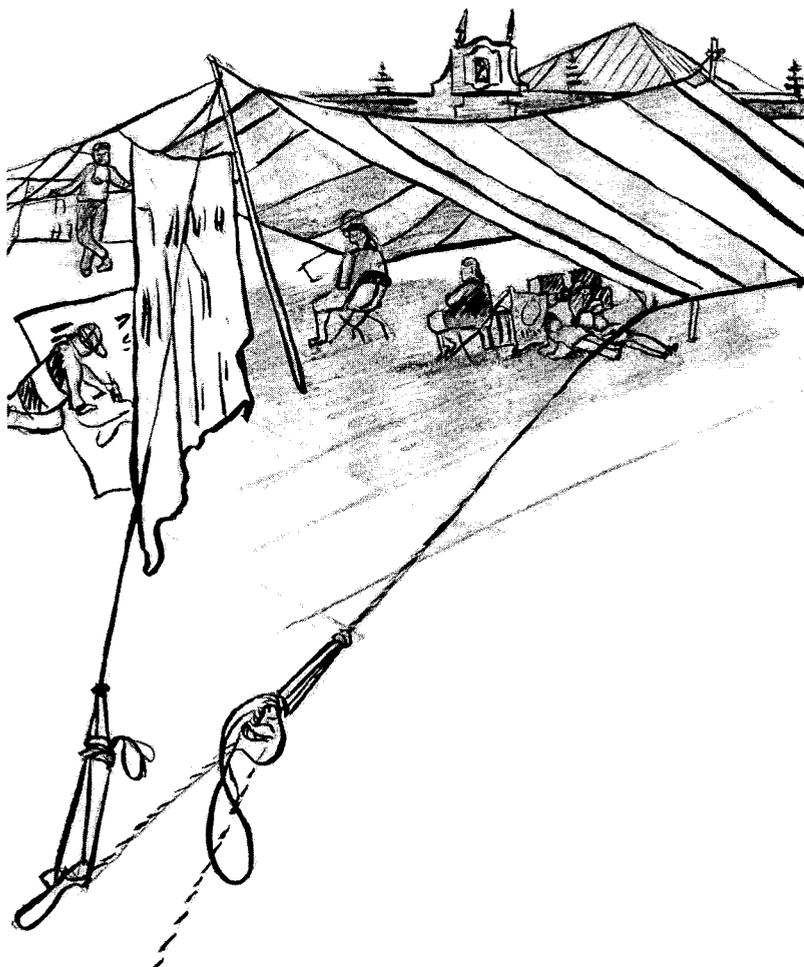
Se destaca cada vez más la importancia de que la población local no es un sujeto pasivo o un dato económico,<sup>5</sup> y que debe ser considerada su intervención directa en la composición de su gobierno y en las decisiones que de éste emanen, y la necesidad de aprovechar su capacidad de organización y participación activa.

<sup>2</sup> Arellano, David. “Tipología Municipal”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal* No. 42, 43, 44. México, INAP. p. 37.

<sup>3</sup> Moreno Toscano, A. “Tierra firme y lagunas en el conocimiento sobre el municipio en México para... una tipología municipal”, en *Gaceta... Op. cit.*

<sup>4</sup> En la actualidad también implican una base para la asignación de recursos.

<sup>5</sup> Considerado en función del rol de la actividad económica local a nivel nacional.



La participación de la población es postulada hoy en día aunque sólo lo sea en forma declarativa. Existen diversos niveles de la participación: en primer lugar la participación que sólo se refiere al planteamiento de demandas captadas a través de algún mecanismo de consulta popular y a la información del cumplimiento de éstas; un segundo nivel que además de informarse

acerca de las demandas e informar acerca de su cumplimiento considera las opiniones que podrán conducir a la modificación de decisiones o de acciones; y un tercer estadio que podría ser el de decidir sobre sus propios asuntos a través de mecanismos de discusión y toma de decisiones.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Roviroso M., et al. *Turbulencia y planificación social. Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado.*

Si se espera concretar los planes en acciones, que se lleven a cabo mediante comportamientos coordinados o compatibles se requiere de consenso, valores compartidos, significados comunes, visiones, etc., que sirvan de guía para su realización y de orientación para los procesos de toma de decisiones.

Esta participación es necesaria no sólo en la fase de formulación, sino también en todo el proceso, por ejemplo puede darse en la de ejecución, en el control y la evaluación a través de mecanismos de control y evaluación colectiva. La utilidad de una evaluación depende no sólo de la metodología empleada sino principalmente de la credibilidad de la misma para los actores sociales, la que está determinada por la legitimidad del proceso seguido.<sup>7</sup>

## 2. La planeación del desarrollo municipal

En varios documentos<sup>8</sup> se considera que el propó-

Unicef, Siglo XXI, 1992. p. 20.

<sup>7</sup> Cardozo, M. *Evaluación de Políticas Públicas. Antología (mimeo).*

<sup>8</sup> Véase las guías técnicas que sobre la

sito principal de la planeación del desarrollo municipal es la orientación de la actividad económica hacia la consecución del beneficio social y que es una actividad de "racionalidad administrativa" encaminada a prever y adaptar armónicamente las actividades económicas con las necesidades básicas de la comunidad, como son: educación, salud, asistencia social, vivienda, servicios públicos, mejoramiento de las comunidades rurales.

En esta perspectiva la planeación del desarrollo municipal es importante para prever necesidades y programar actividades futuras, y también para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos. Este proceso coadyuva y permite aplicar los recursos financieros que los gobiernos federal y estatales transfieren para el desarrollo de proyectos productivos y de beneficio social.

El marco jurídico en que se basa la planeación municipal se tiene en la Cons-

titución Política de los Estados Unidos Mexicanos (art.25, 26 y 115), la Ley de Planeación que reglamenta al artículo 26 constitucional, la Constitución Política del Estado, la Ley Estatal de Planeación, la Ley Orgánica Municipal y las leyes reglamentarias correspondientes. El artículo 25 de la Constitución federal otorga al Estado la rectoría de la economía nacional para garantizar que sea integral, fomentando el empleo y una más justa distribución del ingreso, etc.; dentro de un régimen democrático, considerando a la democracia como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. El artículo 26 establece el Sistema de Planeación Democrática.

El Sistema Municipal de Planeación Democrática se integra por planes y programas a nivel municipal, plan municipal de desarrollo, programas operativos anuales, programas sectoriales municipales, programas federales y estatales para el municipio, convenios de coordinación

entre los sectores público, privado y social a nivel municipal y programas delegacionales de desarrollo.

El proceso de planeación del desarrollo municipal involucra la participación de los gobiernos federal, estatal y municipal, requiriendo de instancias e instrumentos de coordinación como son el Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), y el Convenio Único de Desarrollo (CUD) y Convenio Único de Desarrollo Municipal donde se expresa la coordinación estado-municipio.

### **2.1. Proceso de planeación municipal**

El proceso de planeación se define como el conjunto de actividades que, en el corto y mediano plazo, permitan formular, instrumentar y evaluar el plan municipal de desarrollo y los diversos programas derivados del mismo.

La formulación contempla el conjunto de actividades para elaborar el

---

administración pública municipal ha publicado el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

plan, desde el diagnóstico, los objetivos y prioridades, el cómo lograrlos determinando responsables de coordinación y elaboración del plan y la compatibilización del Plan de Desarrollo Municipal con el Programa Operativo Anual. El Plan se hace para 3 años, equivalentes al período de la gestión administrativa constitucional municipal. Una vez aprobado el Plan, de conformidad con los procedimientos reglamentados se procederá a elaborar los programas a través de los cuales se instrumentará.

Las líneas establecidas en el Plan se traducen en acciones concretas mediante el Programa Operativo Anual a fin de dar paso a la etapa de ejecución. La fase posterior de control y seguimiento tiene por objeto identificar el grado de cumplimiento del Plan y el avance de los programas para detectar si existen desviaciones o si funciona de acuerdo con lo establecido. La etapa de evaluación contempla valorar los resultados de la planeación municipal, que debe hacerse durante la ejecución y al

final, para saber si se lograron los objetivos propuestos.

Los resultados de la evaluación son experiencias acumuladas útiles para mejorar la formulación de planes y programas municipales. "Si no sabes adónde quieres ir, todos los caminos son igualmente buenos" le dijo el gato a Alicia en el País de las Maravillas.<sup>9</sup>

Un programa municipal incluye las acciones previstas por el ayuntamiento para ser realizadas durante su gobierno. A través de un programa municipal se puede organizar y controlar mejor el trabajo y durante su realización se pueden tener puntos de comparación entre lo que se quiere y lo que se está haciendo. Así se pretende conocer si existen fallas y decidir cómo corregirlas.

Los programas municipales se elaboran con base a las necesidades y una estimación de los recursos potenciales para promover o desarrollar nuevas actividades.

Se establecen las prioridades para su atención y se efectúan estimaciones más detalladas de los recursos humanos, materiales, técnicos y financieros y la duración de cada acción, obra o servicio programado. Si las necesidades superan a los recursos de que se dispondrá se investiga la existencia de otras fuentes de financiamiento posibles a través de programas de alcance nacional o estatal que pueden apoyar al desarrollo de determinados programas,<sup>10</sup> técnica o financieramente. Después de esta confrontación de programas con recursos se hace una calendarización de actividades, definiéndose responsables para cada etapa.<sup>11</sup>

La elaboración de los programas se debe hacer conforme a lo establecido en el Plan Municipal de Desarrollo y con base en los recursos financieros previstos en la ley de Ingresos Municipales y en el

<sup>9</sup> En Frischknecht, F. *Dirección Recursiva*. Buenos Aires, El Ateneo, 1993.

<sup>10</sup> Además de los apoyos financieros, es necesario investigar acerca de apoyos técnicos que pueden mejorar los logros de los programas.

<sup>11</sup> La calendarización puede realizarse aplicando técnicas como el CPM o PERT.

presupuesto de egresos.<sup>12</sup> Los programas del gobierno municipal tienen una base en el presupuesto de egresos, ya que éste es la representación ordenada y clasificada de los gastos del ayuntamiento en un año para cumplir con sus funciones.<sup>13</sup>

En diferentes estudios se ha observado que los presupuestos de ingresos y egresos y el programa operativo anual, no están adecuadamente vinculados. Los planes y programas presentan distintos grados de especificación. En general en la formulación de programas no suele hacerse referencia explícita a metas concretas, lo cual denota el poco desarrollo de criterios para la evaluación de los objetivos.

La planeación no debe perder de vista los propósitos a los que sirve. El marco legal y los mecanismos de coordinación intergubernamental son elementos de una "racionalidad administrativa".

Los procesos de planeación y las decisiones de asignación de recursos, así como la forma de obtención de los mismos comprometen el futuro de la población y las posibilidades de mejorar la calidad de vida.

## 2.2. Presupuestos y recursos financieros

Los presupuestos deben relacionarse con "la buena administración de la hacienda pública" y los recursos financieros. El desarrollo de las técnicas presupuestales coadyuva a proporcionar información adecuada a los ciudadanos sobre el costo de los programas y operar como base para la toma de decisiones.

La administración de la hacienda pública en el ámbito municipal debe trascender de las prácticas rutinarias y transformarse en un elemento de utilidad para la planeación municipal.

Los ingresos son esenciales para la consecución de las funciones encomendadas al ayuntamiento. Los egresos representan las erogaciones indispensables para cumplir con lo programado. Se compone de los gastos corrientes (re-

muneraciones, bienestar social y seguridad social, servicios públicos, etc.) y gastos de inversión (obras de infraestructura, equipos, vehículos, etc.).

En este sentido es importante que el Plan Municipal incluya

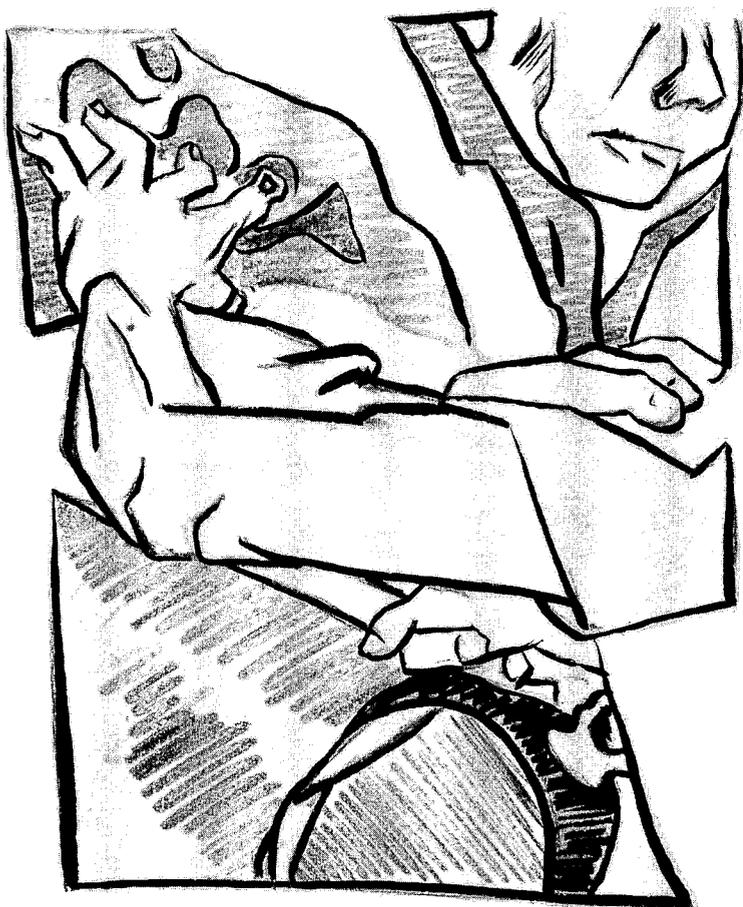
la adecuada planeación financiera, misma que depende en buena medida de los recursos con los cuáles el municipio puede contar. Esto a su vez no es posible si la mayor parte de los recursos municipales provienen de las participaciones federales, en función de prácticas centralizadoras. Las inversiones que se requiere efectuar en los municipios generalmente resultan muy elevadas y éstos deben contratar créditos. Pero se debe tratar, al menos, de financiar los gastos corrientes preferentemente a través de los ingresos ordinarios.

En 1983 se modificó el art. 115 en su fracción IV, con la intención de revertir la dinámica centralizadora vigente dentro del esquema federalista mexicano.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Instituto Nacional de Administración Pública. Guía Técnica No. 10. *La Planeación del Desarrollo Municipal*.

<sup>13</sup> Instituto Nacional de Administración Pública. *Guía Técnica No 4*.

<sup>14</sup> INDETEC. *La cuenta pública Municipal*. 1987.



La fracción IV del citado artículo establece: "Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezca así como de las contribuciones<sup>15</sup> y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

<sup>15</sup> Los particulares están obligados a contribuir a los gastos públicos con base en el art. 31, Fracción IV de la Constitución Política Federal.

a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria... Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los

municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados.

c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y

c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes locales no establecerán exenciones o subsidios respecto de las mencionadas contribuciones, en favor de personas físicas o morales, ni de instituciones oficiales o privadas. Sólo los bienes del dominio público de la Federación, de los Estados o de los Municipios estarán exentos de dichas contribuciones.

Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los ayuntamientos y revisarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles".

El contenido de este artículo constitucional origi-

nó modificaciones y adecuaciones en las Constituciones Políticas Estatales, Leyes Orgánicas Municipales, Leyes de Hacienda e Ingresos Municipales, así como también en las respectivas Leyes Orgánicas del Poder Legislativo de los Estados y las Leyes Orgánicas de las Contadurías Mayores de Hacienda o de Glosa.

La reforma constitucional citada ha implicado la necesidad de adecuar o modificar<sup>16</sup> las estructuras administrativas y las técnicas y procedimientos para ajustarse a los requerimientos establecidos. Estas modificaciones y adecuaciones tuvieron como finalidad que las legislaciones propias de los gobiernos estatales y municipales sean congruentes con el contenido del artículo 115 constitucional.

### 2.3. La rendición de cuentas

En lo concerniente a la Cuenta Pública Municipal, la administración municipal deberá<sup>17</sup> llevar el regis-

tro de todas las acciones y tareas que generen movimientos de fondos, que tengan una expresión económica o que impliquen el manejo de recursos financieros. Deberá así reflejar el cumplimiento de las acciones realizadas en el marco de las políticas de desarrollo social y regional, de apoyo a la producción, de prestación de servicios públicos, etc.

Los objetivos fundamentales de la contabilidad de la hacienda pública pueden sintetizarse en:

- Control de los ingresos y gastos gubernamentales conforme a las disposiciones legales.
- Proporcionar información para la evaluación, análisis y dirección de la marcha de los programas de gobierno y de sus resultados.

Algunos de los principales objetivos son proporcionar información acerca de los costos de las actividades gubernamentales y sus formas de financiamiento, para la prepara-

ción de los programas de gastos y estimación de ingresos a los responsables de formular los presupuestos, para la evaluación de los programas en el corto y mediano plazo, para juzgar la situación financiera, para la rendición de la Cuenta Pública Gubernamental.

Si bien la Cuenta Pública Municipal posee una naturaleza de carácter hacendario, la elaboración de un documento coherente que refleje toda la actividad financiera municipal obliga a reunir y sistematizar información no sólo respecto a los programas, sino también al avance de los mismos.

En estas consideraciones se encuentran elementos importantes para mejorar<sup>18</sup> las actividades de planeación-programación-presupuestación y vincularlas de manera más adecuada.<sup>19</sup>

También puede facilitarse la aplicación de metodologías de análisis de las finanzas municipales

<sup>16</sup> Según las características de cada municipio y la organización de sus sistemas de contabilidad e información.

<sup>17</sup> De conformidad con las políticas

federales y estatales en materia financiera, para cumplir con el mandato constitucional de presentar ante el H. Congreso del Estado, para su aprobación, la Cuenta Pública Municipal.

<sup>18</sup> Deben considerarse problemas como el de falta de recursos humanos capacitados que limitan la posibilidad de rendir cuentas adecuadas.

<sup>19</sup> Lo cual no implica que se deba planear con base en tendencias basadas en información del pasado.

que les permita a los funcionarios municipales diagnosticar y planear mejor el uso y aprovechamiento de los recursos del municipio.<sup>20</sup>

La información que la Cuenta Pública en términos de la ley debe contener:<sup>21</sup>

- Relación de ingresos y egresos por concepto de ley y por partidas presupuestales, ejercidas y acumuladas en el período de referencia, derivados de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del presupuesto de egresos.
- Descripción y orientación de las diversas políticas financieras, económicas y sociales que se instrumentaron e influyeron en los resultados de ingresos y gastos municipales.

Anexos relativos a todas las operaciones de índole administrativa y financiera ejercidas por el ayuntamiento.

Con base en lo anterior se deberán presentar:<sup>22</sup>

a) Estados financieros que pueden ser, entre otros, el estado de posición financiera, el estado de resultados que comprenda el ejercicio presupuestario de ingresos y egresos, y el estado de origen y aplicación de fondos.

b) Informe de los efectos económicos y sociales que se obtuvieron con la aplicación de los recursos asignados y el avance en la ejecución del plan de desarrollo respectivo.<sup>23</sup>

c) Descripción clara del avance físico-financiero de los programas de inversión, señalando en cada uno, objetivos, metas, costos y unidades responsables de su ejecución.

d) Resumen acerca del alcance de metas y objetivos de los programas, subprogramas o proyectos que se hayan aprobado, especificando en caso de que existan variaciones las causas que las originaron.

e) Informe sobre la deuda pública al finalizar el ejercicio.

f) Descripción de las principales políticas que en materia de ingresos, de egresos, y de obras y servicios públicos se instrumentaron, sus características y resultados, así como las razones que se consideraron para llevarlas a cabo, etc.

La inclusión de la deuda responde a la necesidad de observar su comportamiento y sus causas, para en un momento dado buscar alternativas para el financiamiento municipal pues en general los recursos requeridos por programas prioritarios superan a los que se disponen.

La inclusión de las descripciones contenidas en el citado punto c) puede obedecer al requerimiento de revisar los criterios políticos, sociales y económicos para asignar prioridades, si no se quiere convertir a la planeación en un número de programas<sup>24</sup> sin relación

<sup>20</sup> Véase: Pérez, H. "Propuesta para el análisis de la estructura de las finanzas municipales: el caso de Tlataquitepec, Pue.", en Mejía, José (comp.), *Problemática y Desarrollo Municipal*, México, UIA y Plaza y Valdés, 1994.

<sup>21</sup> INDETEC. *Op. cit.*

<sup>22</sup> *Ibidem.*

<sup>23</sup> Esta información de gran utilidad requiere de un sistema de información que también puede servir para la elaboración del estado de origen y aplicación de fondos.

<sup>24</sup> Esta vinculación también es contemplada por la técnica de elaboración de presupuestos por programas, sin embargo, puede ser lograda por otros mecanismos de integración entre los sistemas contables y de información.

con los objetivos del desarrollo municipal

Como se menciona en diversas investigaciones<sup>25</sup> se corre el riesgo de que la elaboración del Plan Municipal, del Programa Operativo Anual y los Presupuestos se conviertan más en una preocupación para cumplir requisitos externamente impuestos, que para contar con un instrumento para la toma de decisiones.

Además cada vez se toma más conciencia acerca de que no es posible desviar recursos de las actividades sustantivas, es decir, aquella proporción del gasto social que efectivamente llega a los beneficiarios y que por lo tanto es conveniente reducir los gastos y costos de actividades de apoyo (medios). Si bien, para poder canalizar recursos a actividades prioritarias (fines) se requiere tener bases de información.

No es posible planear sin tener bases de información y ante la escasez de

recursos, más que nunca se requiere planear, sin embargo, entre otros factores, se requiere disponer en el ámbito municipal de los recursos y promover la capacitación para hacerlo. Para mejorar la satisfacción de las necesidades deben desarrollarse las capacidades de planear las acciones que tiendan a mejorarla.

Asimismo la rendición de cuentas es un elemento fundamental para garantizar la correcta ejecución de los programas y del ejercicio responsable de los presupuestos aprobados.

### 3. *Relación plan-programa-presupuestos*

La planeación contempla llevar a la práctica una estrategia de desarrollo, que puede estar integrada por planes de largo, mediano y corto plazo; con objetivos y metas específicos de acción global, sectorial, regional y local, según sea el caso. Entre los planes programas y presupuestos existen fuertes vínculos al ser parte del proceso de planeación.

Para la instrumentación de los planes, la vinculación con los programas y

presupuestos constituye su soporte principal. Planear, programar y presupuestar involucra encontrar las relaciones adecuadas entre los diversos objetivos y determinar las posibles alternativas de asignar los recursos. Por lo tanto, es necesario considerar el diseño de metodologías y mecanismos de acercamiento entre plan-programa-presupuesto, que permitan concretar las decisiones y estrategias de largo alcance con las acciones a realizar en el corto plazo dentro de un marco de congruencia".<sup>26</sup>

La vinculación plan-programa-presupuestos concebida como un proceso interconectado y dinámico, requiere del funcionamiento adecuado de todos los elementos inherentes a cada una de sus etapas y de éstas entre sí. Lo anterior significa la especificación de la diversi-

<sup>25</sup> Pérez González. "La problemática de la administración financiera en el municipio mexicano". México, CIDE, 1993. p. 26.

<sup>26</sup> *Ibidem*.

dad de interrelaciones técnicas, diseños organizacionales y procedimientos administrativos y decisivos para la adecuada coordinación.

Los contenidos de la planeación acerca de políticas, objetivos y metas generales se concretan en programas de cobertura diversa (sectorial, regional e institucional, etc.), detallando en ellos a su vez los objetivos, metas, ubicación, responsables y su temporalidad.

En la formulación de los programas debe considerarse la factibilidad de su realización en el marco de condiciones económicas y sociales vigentes, al asignarles los recursos respectivos. Entre otros aspectos, se deben contemplar los relativos a la política de gastos y la de ingresos públicos.

El presupuesto; se considera como un instrumento que contiene decisiones políticas que deben expresarse en acción. En este sentido, la elaboración del presupuesto implica calcular los costos de los recursos humanos, materiales, etc. y todos los medios

para ejecutar las acciones planificadas (asignación de recursos) y la forma de financiamiento o de ingresos (obtención de recursos).

Para lograr los objetivos y metas de los programas se requiere llevar éstos al nivel de acciones específicas a ser ejecutadas y decisiones a ser tomadas por responsables en momentos determinados.

De acuerdo a las características de los planes, programas y presupuestos se pueden establecer distintos sistemas de control y monitoreo para verificar si se cumplen las acciones programadas.

Las estructuras de tipo funcional requieren de mecanismos de coordinación entre las distintas actividades sustantivas y de apoyo de un programa o proyecto que no pueden realizarse en una sola unidad o área funcional.

Las evaluaciones pueden referirse: a los resultados comparándolas con los objetivos; a los impactos producidos; a la relación entre los efectos logrados con los recursos utilizados;

a los dos en relación con las necesidades; a los procesos realizados,<sup>27</sup> al desempeño total o de unidades, entre otros.

El control y la evaluación deben estar interrelacionados. Además de quién evalúa es importante analizar qué se evalúa, los medios o los fines. Se requiere de sistemas de información y de contabilidad, costos que coadyuven al cumplimiento de las etapas del proceso de planeación-programación-presupuestación.

### 3.1. Modelos de planeación

Los planes deben ser la guía de orientación para la elaboración de programas, que deben expresar con mayor precisión las acciones concretas a realizar. Los presupuestos de alguna manera limitan la posibilidad de emprender todos los programas y deben establecerse criterios transparentes para la asignación de recursos y la conveniencia o no de financiamientos vía créditos.

<sup>27</sup> Considerando las interacciones con el entorno, fortalecimiento de la participación, etc.

La vinculación entre planes, programas y presupuestos en el ámbito municipal presenta deficiencias. La visión jurídico-racional relativiza la importancia de otros factores como son la adecuada formulación de objetivos y metas y el cumplimiento de los resultados deseados para dar paso a una racionalidad principalmente de tipo instrumental.

La planeación no se realiza en el vacío, sino que toma lugar en diferentes estructuras, con distintas modalidades de gestión, por lo tanto, es importante destacar que los modelos de planeación deben evolucionar.<sup>28</sup> Las variables históricas, culturales, económicas y sociales, los distintos intereses, conflictos y actores, afectan a la planeación.

En cada época, existió un modelo predominante.<sup>29</sup> Hasta la década de los 60 los enfoques integrales de planeación a largo plazo de tipo racional fueron



dominantes. En éstos la planeación juega un rol político, la tecnocracia otorga legitimidad al aparato estatal.

Frente a esta perspectiva ha ido cobrando fuerza el enfoque crítico de la planeación preocupada por señalar a que intereses sirve. Abogan por la necesidad de desmitificación, revitalización, participación y consenso: si comenzamos a entender cómo la

gente enfoca sus problemas, como piensan y actúan, podremos entender que información o conocimiento los hará actuar de manera diferente. Si comenzamos por entender qué persiguen estaremos en mejor posición de encontrar soluciones conjuntas, con muchas posibilidades de ser aceptadas.

La planeación estratégica con sus técnicas específicas (SWOT, BCG, Porta-

<sup>28</sup> Penso, C. "Vinculación de las teorías organizacionales con el desarrollo de organizaciones efectivas". Por editarse.

<sup>29</sup> Esta evolución de los modelos se presenta en un cuadro del trabajo de Penso, C. *art. cit.*

folio, etc.) ya no es de carácter integral, sino basada en prioridades de acción con base en análisis de oportunidades y amenazas. Otros enfoques como el de planeación incremental toman en cuenta a los procesos informales.

En la actualidad las estrategias se orientan a modelos dialécticos, donde tiene cabida la negociación. Las estructuras contemplan la evolución hacia redes y coaliciones. La planeación en estos modelos se inicia después que se llega a un cierto acuerdo político, a una concertación sobre "el desarrollo deseado" y los escenarios posibles, donde en el caso del ámbito municipal se puede incorporar la participación ciudadana en otros términos. Estas formas de planeación pueden ser sustitutivas de la actualmente inoperante planeación desde el centro, desde un escritorio de los funcionarios.

### 3.2. Propuestas de planeación municipal en México

Existen distintas propuestas para la planeación

municipal en México:<sup>30</sup> normativas, sistémicas o referidas a la aplicación de técnicas de posicionamiento dentro de la planeación estratégica.<sup>31</sup> El ser y el deber ser expresadas en la interpretación de los hechos históricos pasados, presentes y futuros son diferentes (desde la visión de los distintos actores y) según las teorías y enfoques utilizados (jurídicos, administrativos, etc.).

Se afirma que así como existen distintos modos de gestión, también hay diferentes modalidades de planeación. Un modelo que tome en cuenta las múltiples interacciones entre estrategia, la estructura organizacional, conforme a las condiciones del contexto en un momento dado, podría ser más útil que uno altamente formalizado y poco flexible. Conforme a la perspectiva de

los problemas que se deben atender a nivel municipal se proponen los siguientes tipos de planeación:

a) Cuando la perspectiva y la definición de los problemas atañen principalmente a la localidad, el rol del municipio es de promotor y la planeación se basa en la gestión de proyectos.

b) Cuando la definición del problema estratégico es hacia un sistema de desarrollo sustentable, de alcance regional o nacional, los actores principales se multiplican incluyendo otras instancias públicas y privadas relevantes y el municipio funciona como catalizador; la orientación de la gestión y la planeación se encuadran dentro del enfoque de administración estratégica.<sup>32</sup>

c) Si las perspectivas de definición de los problemas son más amplias suelen configurarse redes de ciudadanos y organizaciones. En este estado de

<sup>30</sup> Véase: Salazar, J., et al. *Desarrollo, administración y Planeación Municipal*. UAEM - UAM, 1990. p. 262. y Hernández, M. y Mejía, J. "Experiencias de la Planeación Municipal y propuestas para su mejoramiento". Documento de Trabajo No. 1. CIDE, 1992.

<sup>31</sup> ...sin embargo todavía es necesario investigar acerca de su aplicación generalizada debido a la diversidad de los problemas municipales. *Guía Técnica No. 10*. INAP.

<sup>32</sup> Esta evolución de las estrategias y estructura se presenta en Penso, Cristina. "ONGs, Estrategias, Estructuras y efectividad en la gestión de programas sociales". Ponencia en Congreso, 1995.

evolución la planeación municipal se inserta en una perspectiva que puede ser nacional o global. (Esto sucede por ejemplo en municipios de importancia por su ecología o por disponer de un patrimonio cultural, de interés nacional o internacional).

Un plan debe conducir a un programa de trabajo. El presupuesto es un instrumento de coordinación, ejecución y control de planes y programas, pero expresa las metas a cumplir. El presupuesto es un plan anticipado de gastos y egresos, lo cual implica tomar decisiones previas y considerar los costos en que se incurrirá para alcanzar las metas, dicho en otras palabras, es la traducción de los planes en "términos financieros".

Muchos de los fracasos de la planeación, en los hechos, tienen como causa el divorcio entre la planeación que queda como una expresión de deseos o un mero ejercicio de proyecciones y la presupuestación que durante el lapso de un año, debe compatibilizar egresos e ingresos, inver-

siones y gastos con formas de financiamiento.

### 3.3. Elección de la técnica presupuestal idónea

Mientras que a algunos les preocupa la eficiencia económica, a otros les interesa la eficacia, cómo las políticas afectan a individuos y grupos y ponen el acento en la negociación, la transacción, el compromiso, el consenso y la participación de distintos actores.

Esta diferencia de criterios incide en la selección de determinadas técnicas o instrumentos que les proporcionen información o bien que presenten dicha información de acuerdo a sus necesidades, o lo que perciben como beneficios esperados del programa.

"Desafortunadamente, los problemas conceptuales, metodológicos y prácticos hacen difícil definir, medir y predecir los resultados significativos de cualquier política".<sup>33</sup>

Quienes opinan que los resultados de una política pública son la base más adecuada para evaluar sus

logros, prefieren información acerca de cuánto se obtiene de un programa y no sólo cuanto se invierte en él. Esto los hace preferir al presupuesto por programa, pues ayuda mucho en la toma de decisiones del gasto público al relacionar explícitamente los gastos con los resultados del programa y presta atención a las cosas que un gobierno realiza. Otros prefieren el presupuesto por objetivos porque está organizado en términos de insumos.

En general es más fácil identificar los insumos que los resultados. De cualquier manera en cuanto a la evaluación final de la repercusión de los proyectos, programas y planes, subsisten las controversias.

Con frecuencia leemos afirmaciones similares a la siguiente: "Muchos programas se administran sin atender demasiado a su impacto distributivo. No debe sorprendernos entonces cuando estos programas evidencian consecuencias distributivas indeseables". Pero esto es así porque alguien, "el político", no refleja preocupación

<sup>33</sup> Behn, Robert. "El análisis de política y las políticas", en Aguilar, Luis, *El Estudio de las Políticas Públicas*. México, M.A. Porrúa, 1992.

por la equidad, sino por atender demandas de manera "clientelista".<sup>34</sup> En este caso, la decisión fue política, no técnica.

Otra técnica que merece ser considerada es el Presupuesto Base Cero cuya base de presupuestación no está fundamentada en las cifras del año anterior y cuyo proceso podría ser más adecuado por ser una técnica que bien utilizada promueve la reducción de costos, y además se genera y se propone por las unidades decisorias responsables específicas de la operación de los programas. Fomenta la participación, la creatividad. Bien aplicada detecta funciones o actividades obsoletas, así como fallas en la planeación y coordinación. Se formula de abajo hacia arriba.<sup>35</sup> Responde a las necesidades de dónde y cómo se puede gastar más eficazmente y cuánto.

En la mayoría de los municipios del país se emplean básicamente tres ti-

pos de presupuestos de egresos: por Objeto del Gasto, Institucional Administrativo y por Programas. Estas técnicas no son excluyentes, pueden ser complementarias.

#### 4. Conclusiones

Los distintos modelos de planeación responden a lo que se puede considerar como tecnologías del "buen gobierno"<sup>36</sup> y por lo tanto deben transformarse. La utilidad de esas tecnologías, está en la capacidad para ajustarse en la búsqueda de nuevas alternativas de participación social en el ámbito público.

Actualmente no se acepta a los organismos de planeación definir lo que ellos interpretan por "mejoramiento de las condiciones de vida" de su población objetivo, que además determinen la modalidad en que se atenderán esas necesidades y que dispongan de la utilización de los recursos escasos sin considerar la coordinación con otros niveles de gobierno u organismos del Estado, con otras fuerzas políticas o la

participación de los distintos actores sociales.

La vinculación entre plan, programa y presupuesto rebasa los límites de la aplicación de la técnica de presupuestos por programas y las categorías de jurídicas administrativas de planeación, pero sin embargo el desarrollo técnico es importante.

El municipio como eje del desarrollo social y económico, ha de convertirse en el núcleo que propicie la acción de los grupos sociales en materia de salud, educación, producción, vivienda, así como en el ordenamiento territorial y la conservación del medio ambiente.<sup>37</sup>

El deseo de fortalecer al municipio y a la descentralización expresa una preferencia pero no permite predecir su configuración concreta. La negociación política puede dar lugar tanto a la centralización o a su descentralización.

Estamos en presencia de una realidad compleja en

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> Véase: Phirr, A. *Presupuesto Base Cero. Método práctico para evaluar gastos*. México, Ed. Limusa, 1985, y De La Paz, A. *Presupuesto Base Cero*. México, Ed. Ecasa, 1984, entre los autores que tratan el tema.

<sup>36</sup> Uvalle, R. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. México, IAPEM, 1994.

<sup>37</sup> Plan Nacional de Desarrollo 89/94, fracción 4.6.5, citado en Medina, A. "Sobre la tipología municipal", en *Gaceta Mexicana*, *Op. cit.*

la que hay lugar para el conflicto, el juego político y las relaciones de intercambio, pero donde los responsables públicos deben convertir los recursos disponibles en actuaciones con resultados.

La implantación de un sistema de planeación, programación y presupuesto está estrechamente ligada a la necesidad de contar con instrumentos para la toma de decisiones que posibiliten la mejor asignación de los recursos disponibles con base en criterios de eficiencia, eficacia y efectividad.<sup>38</sup>

Así, los planes, programas y presupuestos no deben ser considerados sólo como instrumentos administrativos y contables, sino como expresión de la voluntad política del gobierno (federal, estatal, municipal).

Una empresa para crecer y desarrollarse parte por pronosticar sus ingresos, en el gobierno esto es a la inversa. Se parte de los gastos, de las necesidades

de inversión para atender a las demandas sociales. Los clientes potenciales son ciudadanos con necesidades crecientes y derechos inalienables. En el ámbito municipal el proceso es todavía más complejo porque no capta de manera directa todos sus ingresos y depende de recursos que le son transferidos por la Federación y el Estado.

Otro problema es que la costumbre generalizada de presupuestar a partir de los techos financieros restringe la posibilidad de visualizar o identificar otras posibilidades de solución de los problemas<sup>39</sup> y de la consiguiente identificación o jerarquización de los problemas a enfrentar.

El proceso de planeación-programación-presupuestación en el ámbito municipal tiene una importancia creciente, que se sintetiza ahora en la po-

lítica de federalización. De ahí la necesidad de conocer y analizar todos los elementos de este complejo proceso, de ahí la importancia de revisar las prácticas, los instrumentos y las normas prevalecientes, con el fin de avanzar hacia sistemas más eficaces en el logro de objetivos sociales.

Sin embargo, debe tenerse cuidado de no caer en la ilusión de que es únicamente con cambios administrativos generalizados y fáciles. La solución no está sólo en realizar diagnósticos, reestructurar organigramas y manuales, e institucionalizar jurídicamente los nuevos arreglos. Es necesario revisar las teorías de la administración pública que hasta ahora no han considerado sistemáticamente los conflictos. Hay que ir más allá, hacia un cambio de las reglas del juego.

Si bien la vinculación entre plan-programa-presupuestos sigue una secuencia lógica de lo general a lo más específico, no hay una sola manera de vincularlos para convertirlas en tecnologías del "buen gobierno". Los al-

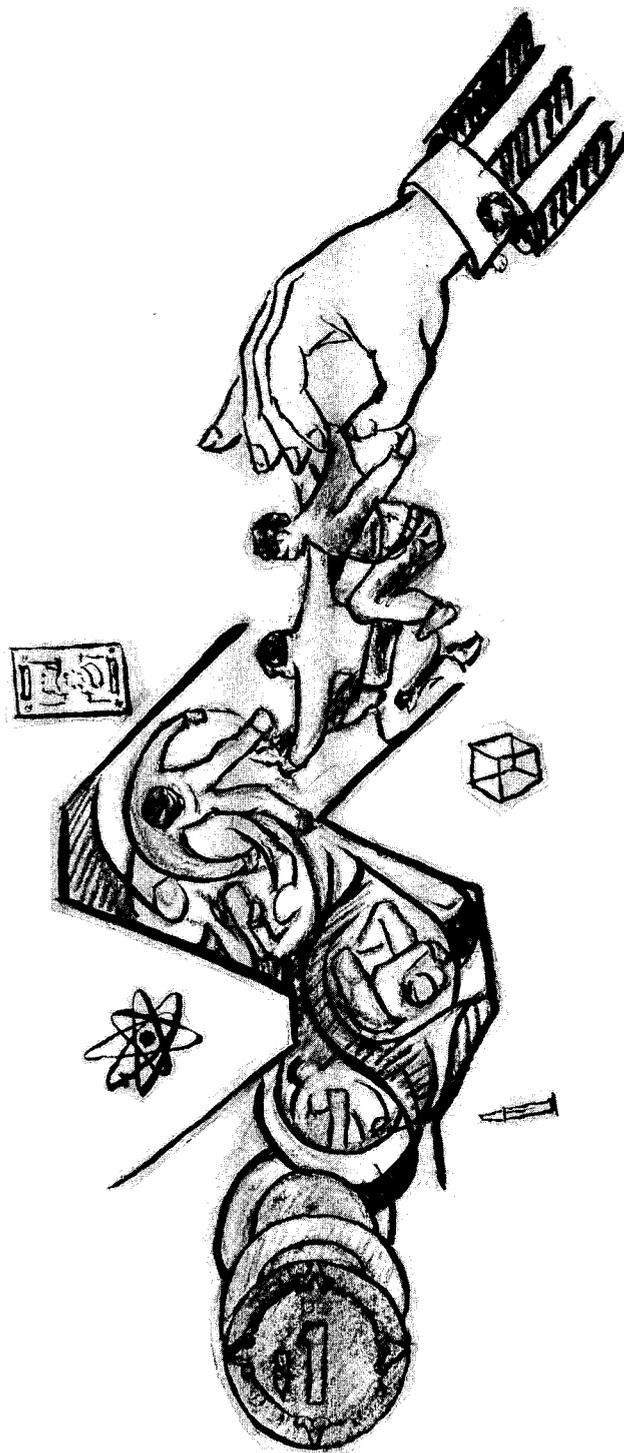
<sup>38</sup> La conceptualización de estos criterios evoluciona respondiendo a distintos intereses y "racionalidades", y privilegiando determinado tipo de decisiones.

<sup>39</sup> Por ejemplo, en materia de infraestructura puede considerarse que el problema es el de dotar de drenaje o alcantarillado, pero desde otra perspectiva el problema incluye el tratamiento de aguas residuales. Esta última perspectiva es una categoría más compleja pero que en su definición toma en cuenta el impacto ambiental. Por supuesto la programación y la presupuestación son diferentes además de que impactan la calidad de vida en forma diferente.

cances de esta vinculación van más allá de lo meramente teórico y técnico.<sup>40</sup> Existen múltiples interacciones que dependen de la conceptualización y contenido que se les asigne, de las técnicas utilizadas.

El problema incluye la modernización tecnológica, pero no se reduce a ella, sino el que convierte el proceso de planeación-programación-presupuestación en un medio que contribuye al crecimiento, a la autodeterminación, al afianzamiento de la democracia, a una mejor calidad de vida.

Se requiere un esfuerzo conjunto de la sociedad y la administración pública a nivel federal, estatal y municipal, para superar las dificultades históricas de fondo y para evitar que el ejercicio de la planeación municipal se reduzca a la definición de un número de programas sin relación entre ellos. En general los programas superan a los recursos del municipio, por lo tanto es fundamental el establecimiento de



<sup>40</sup> Penso, C. "Vinculación de las teorías organizacionales", *art. cit.*

criterios para definir y jerarquizar las prioridades.

Esta asignación de prioridades debe hacerse en función de estrategias elaboradas con base en la construcción de escenarios que consideren las condiciones políticas, sociales, económicas, culturales y se adecuen a las capacidades de gestión municipal. Solo así se podrán traducir las prioridades en categorías operativas que impliquen la transición de la selección a la acción, de la decisión a la práctica.

La definición de prioridades<sup>41</sup> es realmente compleja, se relaciona implícita o explícitamente con distintos modelos de desarrollo y procesos de toma de

decisiones políticas que tienen una importancia directa para la definición de las prioridades. Estos procesos se desarrollan entre formas que habitualmente son democráticas o autoritarias, de consenso o elitistas, populistas o despóticas.

Las aparentes diferencias de prioridades pueden involucrar implícitamente estrategias de tipo estático-conservador conducentes a no cambiar las reglas del juego, o bien estrategias de tipo radical tendentes a cambiar esas reglas.

Para lograr una estrecha vinculación entre el plan, programa y los presupuestos se requiere elaborar un diagnóstico de cómo se llevan a cabo estas actividades en el municipio, relacionando las fases del

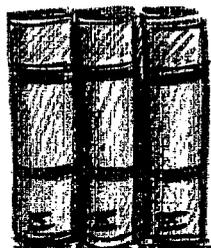
proceso administrativo con los responsables de realizar esas actividades en los hechos<sup>42</sup> y determinando de acuerdo con las características de los recursos humanos y materiales, etc., los cambios que pueden ser llevados a la práctica.

La legitimidad política y el consenso social son condiciones que permiten operar al sistema democrático. La gestión de demandas sociales de diversa índole a nivel local es prioritaria, recomendándose al municipio revitalizar y fomentar las acciones de la sociedad civil, estableciendo distintas modalidades de cooperación con las organizaciones que aglutinan y representan intereses de distintas regiones o sectores de la población.

<sup>41</sup> Las técnicas presupuestales están vinculadas con la información y los criterios para selección y evaluación de los programas.

<sup>42</sup> Quienes realizan ciertas actividades no necesariamente son las personas estipuladas reglamentariamente.

<sup>43</sup> Se destaca, por ejemplo, la importancia del empleo de proyectos multiintegrados con sectores de la sociedad civil dado que la experiencia mexicana en programas de este tipo es limitada; en este campo se tendría que emprender una intensa labor de investigación, desarrollo de tecnologías y formación de investigadores especializados. Véase: Kliksberg, Bernardo. *¿Cómo transformar al Estado?* FCE, México, 1989.



---

## CENTRO DE DOCUMENTACIÓN Y LIBRERÍA

---

El Instituto de Administración Pública del Estado de México es una asociación civil, que tiene como propósito promover el desarrollo de la Administración Pública y ciencias afines.

El IAPEM cuenta con un **Centro de Documentación y Librería**, el cual pone a disposición de los usuarios material bibliohemerográfico especializado en administración pública, para venta y consulta.

El Centro de Documentación del IAPEM ofrece la consulta y préstamo del acervo bibliohemerográfico, audiovisual y banco de datos. Así como préstamo interbibliotecario con Instituciones de Educación Superior y Centros de Investigación e intercambio de publicaciones con Instituciones afines de carácter local, nacional e internacional.

Con el fin de difundir ampliamente los conocimientos y experiencias recientes en la Administración Pública y áreas afines, desarrolla una importante labor editorial a través de la edición de publicaciones como:

- Revista IAPEM (trimestral) Proporciona información especializada y actualizada en administración pública y disciplinas afines. La suscripción anual a la Revista tiene un costo de \$160.00 M.N. (Ciento sesenta pesos 00/100 M.N.).
- Libros, producto de investigaciones sobre la teoría y práctica de la administración pública.

Además tenemos publicaciones de las siguientes instituciones o empresas editoriales:

- Instituto Nacional de Administración Pública
- Universidad Autónoma del Estado de México
  - El Colegio Mexiquense
  - El Colegio de México
- Centro de Investigación y Docencia Económica
  - Miguel Angel Porrúa
- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública
  - Narváez y Asociados
- Instituto Sonorense de Administración Pública
- Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro

Aprovecha el **50% de descuento** que ofrecemos en nuestras publicaciones a profesores, estudiantes y servidores públicos con credencial vigente.

### VEN Y CONOCENOS

Av. Hidalgo Pte. No. 503,  
Col. La Merced, C.P. 50080  
Toluca, México  
Tel. y fax 14-38-21, 14-06-89, 14-07-83

Felipe Villanueva No. 601-B,  
Col. Morelos, C.P. 50120  
Toluca, México  
Tel. y fax 70-34-54, 70-43-84

## NORBERTO QUINTÍN VALDÉS LÓPEZ

Cuando se habla de arte existe un buen número de elementos técnicos que pueden desarrollarse alrededor de ciertos temas, y divagar sobre conjeturas y teorías del color, espacio, tiempo, composición, etc., en las que no se peca por tratarlas como tales; no sucede así cuando hablamos de un artista, que además de ser un ente cultural es un individuo perteneciente a la estirpe de los privilegiados, aquellos que son la esencia del arte mismo; y mucho menos cuando a quien me refiero está en el reservado núcleo de la amistad; amistad derivada de gratas experiencias humanas, intelectuales y profesionales.

A nuestro artista -si se me permite la apropiación-, Norberto Quintín Valdés, habría que presentarlo como al hechicero, como al alquimista sabio que sorprendemos en su laboratorio-taller, portando en sus manos un misterioso matraz, filtrando y mezclando elixires con aroma de bosque, embebido en la viscosidad de resinas y materias oleosas, con suspiros de oro que flotan de sus dedos como si de ahí emanaran, y con esta actitud delatora de la destreza, lucidez y seriedad de quien conoce y ama su oficio sobre todas las cosas.

Muchas veces al calor de una charla siempre acogedora, alusiva al trasfondo auténtico de las situaciones relativas al arte, es decir, el alma, la maestría técnica, la forma de captar un proceso luminoso, etcétera, es Norberto quien tiene ante mí la representación justa de ese gremio "ideal": los artistas, de quienes algunos buscamos escudriñar el porqué de dejar su vida en el recreo espiritual de otros, y descubro que el solaz de los profanos en el artista se traduce en gozo, sensualidad, ansiedad, voluptuosidad, angustia, espontaneidad, ironía y gentileza a través del colorido, espacio y profundidad, en un lenguaje pleno de razonamientos que siguen y seguirán insistiendo en la existencia de una verdad genuina (no a medias, como solemos encontrarlas) que se materializa y acaricia nuestros ojos, cosquillea nuestro estómago y nuestro ego rebelde turba en general todos nuestros sentidos. Esta verdad llevada al lienzo que él no sólo crea, sino también coloca y muestra, ofreciéndola, se afirma encarnándose, dignificándose y defendiéndose con sus más que contundentes y cromáticos argumentos, de observadores prosaicos e incautos que en un gesto exagerado e incógnito abren los párpados habituados al reojo sin mirar, o a repasar sin circunscribirse en el compromiso del creador que tenemos enfrente.

Cuando me propongo entender al artista veo ante mí a quien enfrenta, y libra batalla tras batalla con estrategias que constato en esos momentos de curiosidad, cuando con cualquier pretexto me aproximo para robarme algo de su imagen, busco en su trabajo redimir mi ignorancia y lo que mis ojos no pueden mirar sus palabras lo develan. Norberto trae consigo la sustancia y el fuego que da vida a superficies las cuales pueden inundar nuestro ángulo de visibilidad y colocarnos en un profundo estado emotivo. Si sus colores pudieran emitir sonidos harían una música virtualmente masculina y sus líneas una rítmica contrapunteada de elaborados pulsos. Sus pinturas cantan una loa de presagios y sortilegios.

Norberto Quintín Valdés posee en su interior la virtud de exteriorizar lo que no se dice con palabras y de plasmar con química y energía lo que pertenece al mundo de las ideas que trascienden. Sus líneas son extensión de su ser, su estar y su haber, y si como hoy están condicionadas a una temeraria propuesta, con certeza afirmo que en ello Norberto ve la pureza que hay en el resguardo de papel dispuesto para la obra de arte representada aquí y no el contexto que la alberga, sin con ello dejar de comprometerse a dar la cuota de calidad que le toca para cumplir con los valores estéticos que finalmente son su tarea.

Luisa Barrios.



NORBERTO QUINTÍN VALDÉS LÓPEZ  
"ZACTUALPAN", 1998, TEMPLE, 30 X 60 cm



Esta publicación se terminó de imprimir en agosto de 1998, en la imprenta de Chimal Editores, S.A. de C. V., ubicada en Lago de Texcoco No. 105, Col. Vicente Guerrero, Toluca, México. La edición estuvo al cuidado del IAPEM y el tiraje es de 1,000 ejemplares.