

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.

CONSEJO DIRECTIVO 1994-1996

Guillermo Haro Bélchez
Presidente

Alberto Curi Naime
Vicepresidente

Rolando Barrera Zapata

José Chanes Nieto

Enrique Jacob Rocha

Marco Antonio Morales Gómez

Miguel Angel Olguín Salgado

Alejandro Ozuna Rivero

Tomás Ruiz Pérez

Miguel Angel Terrón Mendoza

Arturo Ugalde Meneses

Santiago Velasco Monroy

Consejeros

Apolinar Mena Vargas
Tesorero

Martha Mejía Márquez
Secretario Ejecutivo

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.

MIEMBROS FUNDADORES

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

CONSEJO DE HONOR

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

INSTITUTO DE ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO DE MEXICO, A.C.

COMITE EDITORIAL

José Chanes Nieto
Eugenio Martínez Gutiérrez
Javier Reyes Serrano
Juan Ramón Santillana González
Rodolfo Jiménez Guzmán

SECRETARIO TECNICO

Refugio González Valdez

COORDINADORES

Angela Rubí Delgado
**Coordinador de
Docencia y Capacitación**

Susana Machuca Sánchez
**Coordinador de
Documentación y Librería**

Refugio González Valdez
**Coordinador de
Investigación y Consultoría**

Humberto Rodríguez Suárez
**Coordinador de
Administración y Finanzas**

Gerardo Albarrán Cruz
**Coordinador de
Difusión y Vinculación**

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

Miguel Angel Villafuerte y Eudave
**Delegado Regional del IAPEM
en Tlalnepantla**

CONTENIDO

Presentación

ENSAYOS

REFORMA DEL ESTADO: LIMITES Y PERSPECTIVAS Octavio Rodríguez Araujo	13
EL ESTADO POST-AJUSTE. LOS DESAFIOS DEL NUEVO ESTADO REGULADOR Raúl Conde Hernández	25
REFORMAS Y NUEVAS MODALIDADES DE INTERVENCION DEL ESTADO EN EL SECTOR SOCIAL Rodolfo Jiménez Guzmán	35
PARTICIPACION SOCIAL Y REDISTRIBUCION DEL PODER POLITICO José Luis Díaz Moli	43
MODERNIZACION, DEMOCRACIA Y CAMBIOS POLITICO-ADMINISTRATIVOS Raúl Olmedo Carranza	51
ETICA, GOBIERNO Y ADMINISTRACION PUBLICA José Chanes Nieto	59
EL SISTEMA POLITICO MEXICANO; CRISIS Y DIFICIL APERTURA Gustavo E. Emmerich	75
POLITICA GUBERNAMENTAL Y PLANEACION Luis Ignacio Arbesú Verduzco	101
PERFIL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA SOCIALMENTE NECESARIA Omar Guerrero Orozco	135
RETOS Y PERSPECTIVAS EN LA ADMINISTRACION PUBLICA MEXICANA Ma. del Carmen Pardo	141

DOCUMENTOS

MENSAJE INAUGURAL Guillermo Haro Bélchez	153
--	-----

RESEÑAS DE LIBROS

<i>CIENCIA DEL ESTADO</i> de Juan Enrique von Justi Por Omar Guerrero Orozco	163
<i>LA ADMINISTRACION ESTATAL Y MUNICIPAL EN EL ESTADO DE MEXICO ANTE LOS PROCESOS DE GLOBALIZACION, APERTURA E INTERCAMBIO</i> de Roberto Moreno Espinosa Por Martha Mejía Márquez	171

PRESENTACION

Desde antaño, el Estado ha sido objeto de numerosos estudios, sin embargo es en la década de los ochenta cuando adquiere una amplia discusión, análisis, revisión y reconsideración, sobre el papel que desempeña y debe desempeñar en la sociedad, hasta llegar a la propuesta de un Estado "mínimo". Dimensión difícil sino imposible de determinar, además lo trascendental en última instancia no es el tamaño, sino la eficiencia del aparato público para convertirlo en un instrumento útil en la promoción del desarrollo y de la justicia social.

Los embates contra el Estado arrecian ante los magros resultados de su actuación, sobre todo de tipo socioeconómico; se propone así al mercado como el nuevo motor del desarrollo. Pero esta es una disyuntiva falsa. La relación del Estado y el mercado no es antinómica, sino de apoyo, colaboración y delimitación clara de actividades. El Estado no puede ni debe pretender hacerlo todo, únicamente lo que debe y para lo cual está mejor capacitado y habilitado y, en un marco de responsabilidad, ejercer sus funciones de rectoría y promoción del desarrollo, ampliando y estimulando las oportunidades de inversión de los sectores privado y social.

El Estado no puede renunciar a su compromiso de diseñar y ejecutar políticas de bienestar social, si bien ha de cumplirlo únicamente con la burocracia y las estructuras administrativas indispensables, con los recursos disponibles, con procesos de gestión ágiles, efectivos y estratégicos.

El mercado por su parte, no es la panacea a la esencial complejidad del Estado; tampoco es cierto que tenga los mecanismos necesarios para autoregularse. Estado y mercado constituyen un binomio indisoluble para avanzar a estadios superiores de desarrollo, no deben por tanto, verse como entes antagónicos sino como agentes complementarios.

No obstante, en un contexto de globalización, de formación de bloques económicos, de crisis recurrentes, de demandas sociales insatisfechas, la transformación cualitativa del sector público y privado es inevitable e impostergable. Así, en la actualidad encontramos a las naciones y a las sociedades en un proceso de transición hacia un gobierno y administración pública deseables y necesarios, facilitadores y promotores de la acción

social, que supere la aparente o real incapacidad para resolver con las políticas actuales, muchas de las demandas y expectativas sociales.

Ante este panorama es insuficiente adaptarnos a los cambios; es menester realizar un gran esfuerzo intelectual para analizar el estado actual de las reformas seguidas en el gobierno y la administración pública y vislumbrar las tendencias probables para que, entre otros aspectos, se pueda acrecentar la racionalidad político-administrativa, fortalecer los procesos democráticos y mejorar los índices de gobernabilidad; todo esto en un marco de profundas y complejas transformaciones económicas, políticas y sociales internas y externas.

Tal fue el propósito del Simposio: **Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública, Hacia el Nuevo Milenio**, organizado conjuntamente por el IAPEM, la Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Autónoma del Estado de México y el Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública de dicha entidad. El Simposio se realizó el 21 y 22 de noviembre del año en curso en la Sede Regional del IAPEM en Tlalnepantla, y contó con la participación, de destacados académicos, especialistas en los temas abordados, y cuyas ponencias se publican en este número de la Revista.

Esperamos que los ensayos aporten ideas, análisis y reflexiones valiosas para estimular el debate en torno a la reforma del Estado, gobierno y administración pública, hoy severamente cuestionados por una sociedad más informada, plural, participativa y evaluadora de la acción gubernamental y para, como consecuencia de los permanentes ajustes económicos con recesión, instrumentados por el gobierno federal –y seguidos por las administraciones estatales y municipales–, revertir y superar la tendencia del descenso en los niveles y condiciones de vida social en México.

Dr. Guillermo Haro Bélchez
Presidente del Consejo Directivo
del IAPEM

ENSAYOS

REFORMA DEL ESTADO: LIMITES Y PERSPECTIVAS*

Octavio Rodríguez Araujo**

Una propuesta confusa y no ajena de contradicciones

Referirse a "reforma del Estado" supondría ponernos de acuerdo en qué entendemos por Estado. Sin embargo, una discusión sobre el significado de éste nos llevaría por senderos complejos que, al final, poca claridad nos darían sobre lo que podríamos entender por reforma del Estado. No digo que la discusión sea ociosa; lo que intento señalar es que no sería fácil lograr acuerdos sobre el punto y que, por lo mismo, terminaríamos entendiendo muy diferentes cosas por ésta pues inevitablemente estaríamos partiendo de un concepto de Estado y podría darse el caso de que nuestro concepto del mismo no permita hablar de "reforma del Estado". Sólo las concepciones instrumentalistas y weberianas del Estado, que no suscribo, se concilian con la idea de la reforma de éste, puesto que ambas concepciones confunden Estado con sus aparatos o instituciones.

Operacionalmente, sin embargo, podríamos aceptar, siguiendo a Keane, que "los Estados son agentes potencialmente autónomos y,

* Conferencia pronunciada en el marco del Simposio *Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública, Hacia el Nuevo Milenio*, el 21 de noviembre de 1996.

** Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Nacional Autónoma de México; ha participado en múltiples congresos, seminarios, conferencias, comisiones editoriales y evaluadoras; ha publicado numerosos artículos y ensayos sobre temas relativos a partidos y sistema político mexicanos; como autor tiene varios libros y ha colaborado con capítulos en más de 30 obras; presidió el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; actualmente es Investigador Nacional y Profesor en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

recíprocamente, que las relaciones de poder económico (de clase) modelan y limitan las estructuras y las políticas estatales".¹

Con esta aproximación heurística resolvemos operacionalmente las principales oposiciones teóricas sobre el Estado sin forzar demasiado el rigor analítico. Así, podemos afirmar que estructuras estatales (aparatos) que podrían influir e incluso determinar, potencialmente, las relaciones de poder económico e, inversamente, que Estado, como entidad determinada por las relaciones de poder económico, también está referido a sus estructuras y a las instituciones incluso superestructurales que lo caracterizan en un momento dado.

Empero, se imponen dos distinciones muy importantes, una empírica y otra teórica.

La distinción empírica: no es lo mismo hablar de autonomía del Estado en un país dominante y desarrollado que en un país dominado y subdesarrollado, aunque en ambos casos las relaciones de poder económico, en abstracto, modelen y limiten las estructuras y las políticas estatales. Esta distinción es particularmente importante en el mundo moderno pues si bien hay interdependencias entre países, sabido es que un país como Estados Unidos tiene y ha tenido mayores probabilidades de imponerle a México políticas económicas, por ejemplo, y México muy pocas probabilidades de hacer lo mismo en ese país.

En otros términos, la eventual autonomía relativa del Estado se podría aceptar en países como Estados Unidos, Japón, Alemania, pero difícilmente en países como México, Brasil o Argentina (para no hablar de Honduras, Dominicana, etcétera). Más aún, muy difícilmente podría pensarse que las relaciones de poder económico de México, Brasil o Argentina modelen y limiten las estructuras y las políticas estatales de Estados Unidos, mientras que es fácil documentar cómo las relaciones de poder económico de Estados Unidos modelan y limitan las estructuras y las políticas estatales de México y Brasil o Argentina, directamente o a través del Fondo Monetario Internacional o del Banco Mundial.

¹ Keane, John (editor), *Civil Society and the State (New European Perspectives)*, Verso, Londres, 1988, p.19.

La distinción teórica: No es lo mismo hablar de Estado que de gobierno, aunque con frecuencia se confundan entre legos ambos conceptos y sus significados concretos. Tampoco, por lo mismo, deben hacerse equivalentes las instituciones estatales y las instituciones gubernamentales. Federalismo y división de poderes son asuntos referidos al Estado, como también al régimen político.

Administración pública y ejecución de políticas son asuntos de gobierno. El poder político (y lo que éste implica en términos de políticas públicas, orientación de la actividad económica, soberanía, etcétera) es asunto de Estado que se materializa, según el régimen político imperante, en instituciones de poder frecuentemente asociadas al primer ministro o al presidente de un país, es decir al gobierno (aunque un presidente sea también jefe de Estado); razón por la cual la confusión entre Estado y gobierno se hace más difícil de evitar.²

Así, cuando se habla de reforma del Estado se cae en el error de confundir Estado con régimen político o con gobierno, ya que con frecuencia se trata de reformas al Estado (bajo su concepción instrumentalista, de aparato), reformas al régimen político y reformas al gobierno o, mejor, a acciones de gobierno y a su administración. El conjunto de propuestas relacionadas con la llamada reforma del Estado ha sido asociado, desde finales de la década anterior en diversos países del mundo, a otro concepto: la modernización, que no es otra cosa que la adecuación de las estructuras estatales y de gobierno a las necesidades del nuevo modelo económico mundial conocido como "globalización económica".³

² Una discusión de gran importancia sobre estas cuestiones se llevó a cabo en 1991 en Francia, y las ponencias fueron recogidas por Lenoir, René y Jaques Lesourne, *Où va l'Etat. La souveraineté économique et politique en question*, Le Monde Editions, Paris, 1992, particularmente la II parte de este volumen. Asimismo, aunque con un enfoque diferente al de los autores del texto anterior, pero que incluye el criterio de Estado-aparato, puede consultarse Bauby, Pierre, *L'Etat-Strategie*, Les Editions Ouvrières, Paris, 1991, especialmente los capítulos V a VII.

³ Se entendía, explícitamente, que la reforma del Estado tendría que darse para adecuar la respuesta de las instituciones al reto económico y social que se tenía enfrente. Véase al respecto Camacho Solís, Manuel, "La reforma democrática" en Cordera, Rolando; Raúl Trejo Delarbre y Juan Enrique Vega (coords.), *México: el reclamo democrático*, Siglo XXI Editores-ILET, México, 1988.

En México el principal promotor de la reforma del Estado fue Carlos Salinas de Gortari, especialmente a partir de su primer informe de gobierno en 1989 y de un artículo publicado en la revista Nexos.⁴ La propuesta presidencial suponía tres aspectos principales: reforma política para ampliar la democracia y las libertades, la recuperación económica y, por último, el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población. Estos aspectos fueron enmarcados en una propuesta ideológica un tanto forzada y otro tanto contradictoria (como conceptos y como fórmula relacionada con las políticas públicas que contradijeron el sustento ideológico de la propuesta):⁵ el liberalismo social.⁶

En estos tres aspectos se distingue fácilmente la confusión Estado-régimen político-gobierno. La reforma política, como bien se sabe, atañe al régimen político; la recuperación económica y el mejoramiento del nivel de vida de la población, se relacionan con políticas públicas que serían asunto estatal de no ser por el tradicional peso del Poder Ejecutivo, concretamente del presidente de la República, convirtiéndose en asunto de gobierno.

Los propósitos y las implicaciones de la propuesta

Tanto el planteamiento como la acción reformadora del Estado surgieron del gobierno, del presidente, y el punto central de esta reforma,

⁴ Salinas de Gortari, Carlos, "Reformando al Estado", *Nexos*, México, número 148, abril de 1990. Importa señalar, sin embargo, que la reforma salinista tuvo antecedente con Miguel de la Madrid, particularmente en lo que se llamó "adelgazamiento del Estado", que consistió en la desincorporación de empresas y organismos paraestatales y en la reducción de personal de la administración pública (de las 1,155 entidades del sector paraestatal que había en 1982, al final del gobierno de De la Madrid sólo quedaron unas 410).

⁵ "Sus peculiaridades, escribió Rebolledo, son dos fundamentalmente: su carácter nacionalista..., y su carácter social, predominantemente rural". Rebolledo, Juan, *La reforma del Estado en México*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pp. 32-33. Sin embargo, como ha sido demostrado por los mismos resultados de la política de Salinas y por sus reformas al Artículo 27 constitucional, las características nacionalista y social, "predominantemente rural", del "liberalismo social", fueron negadas en la práctica convirtiéndose en figuras retóricas sin ninguna correspondencia con la realidad.

⁶ Una discusión sobre este concepto puede leerse en, "Liberalismo Social. Elementos y discursos del poder", *Colección Política y Administración*, Tomos III y IV, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, junio y octubre de 1992.

señalado como tal por el propio Salinas, era resolver "el dilema entre propiedad que atender o justicia que dispensar; entre un Estado más propietario o un Estado más justo".⁷ Independientemente que la dicotomía no es entre un Estado más propietario y un Estado más justo, pues no hay relación alguna entre ambas proposiciones, queda claro que el punto de partida de la reforma del Estado era la privatización de buena parte del aparato estatal y paraestatal, es decir la transferencia a la burguesía (nacional y extranjera) de muchas entidades públicas que tenían que ver con la posibilidad de que el Estado pudiera regular la economía del país y, con dicha regulación, frenar la especulación y el enriquecimiento desmedido de sectores privados. No es casual que de 1991 a 1994 el número de supermillonarios mexicanos haya pasado de dos a 24 y que, además, estos supermillonarios fueran personas cercanas a Salinas de Gortari, como ha sido demostrado en diferentes medios. Tampoco es casual que entre las directrices del Fondo Monetario Internacional, para todo el mundo y no sólo para México, destacara precisamente el adelgazamiento del Estado —la privatización de buena parte de la administración pública— como parte del modelo neoliberal, fundamento político-ideológico de la llamada "globalización de la economía".

No quisiera discutir aquí si las privatizaciones *por sí mismas* han sido convenientes o no para el país y la economía nacional, pero sí deseo destacar que, con las privatizaciones, la autonomía relativa del Estado, en la interpretación instrumentalista que hemos adoptado por razones *operacionales*, ha disminuido al poner al Estado más a merced de las relaciones de poder económico —de las que hablamos al principio. En otros términos, el adelgazamiento del Estado y la disminución de éste en su intervención-regulación de la vida económica nacional, han sido factores que le restan poder de negociación frente a los grandes intereses económicos dominantes en la "globalización" y que, por lo mismo, ponen en riesgo la solidez del Estado-nación, única forma que se concibe hoy para enfrentar al neoliberalismo y su materialización empírica: la mundialización económica.⁸

⁷ Segundo Informe de Gobierno de Carlos Salinas de Gortari, 1990.

⁸ Véase Rodríguez Araujo, Octavio, "El Estado-nación, ámbito necesario en la lucha contra el neoliberalismo y la mundialización económica", *Viento del Sur*, México, Número 8, invierno de 1996.

No me refiero a las privatizaciones en general, muchas de las cuales eran ostensiblemente necesarias desde el punto de vista incluso de la racionalidad administrativa. Me refiero a que muchas de estas privatizaciones sirvieron de antecedentes para otras que tienen valor estratégico tanto para contrarrestar los efectos de la política macroeconómica sobre la mayoría de la población como en términos de la soberanía de la nación. Y aquí está el riesgo de este aspecto de la "reforma del Estado", de su disminución como factor clave para inducir o modular el crecimiento económico con sentido nacionalista y de justicia social.⁹ Me adelanto a señalar que cuando digo "sentido nacionalista" no estoy implicando que México debiera sustraerse de la economía mundial; quiero distinguir entre dos opciones que tiene cualquier país soberano: subordinarse a las 200 empresas que dominan la economía internacional y los Estados e instituciones que las apoyan, o negociar con estas fuerzas económicas y políticas la adopción de medidas que, en primer lugar, beneficien al país y a su población mayoritaria y no sólo a quienes puedan "adaptarse" al modelo económico dominante. El redimensionamiento del Estado no ha sido otra cosa que la transferencia de activos al sector privado, y de éste no excluimos al mundo del mercado de las drogas ilegales según datos que periódicamente salen a la luz.

A pesar de que buena parte de los fondos derivados de las privatizaciones fueron utilizados para el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), entre otros programas, el resultado que hoy conocemos es que las acciones de Pronasol sirvieron para paliar focos de inconformidad social y política, cuando no para enriquecimientos ilícitos de intermediarios, y no para abatir estructuralmente los niveles de pobreza y miseria en el país —niveles que aumentaron sensiblemente según las estimaciones del propio gobierno.

De aquí que dos de los objetivos de la reforma del Estado, la recuperación económica y el mejoramiento del nivel de vida de los mexicanos, no se hayan cumplido y cada año se pospongan sus

⁹ Victor Alejandro Espinoza Valle, Premio INAP 1992, señaló que a pesar de que la privatización de las empresas públicas era para el sector social, más del 90% de las empresas fue vendido al sector privado -nacional y extranjero- como fue el caso del Grupo Vitro, Grupo Durango, Grupo Prime, Pepsi-cola, Grupo Xabre y Empresas Frisco de México. Véase su libro *Reforma del Estado y empleo público*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993, p. 59.

resultados positivos con nuevas promesas de recuperación que luego rectifican los secretarios del ramo.

Un ejercicio interesante sería resumir los cambios, que a juicio del gobierno, debiera realizar el Estado "para promover los objetivos nacionales de fin de siglo" en la lógica de la reforma cuya discusión ahora nos ocupa, y tratar de ver cuáles se han cumplido.

Quien fuera secretario particular del presidente Salinas de Gortari y antes coordinador de asesores de Joseph-Marie Córdoba en la Presidencia, escribió sobre dichos cambios, mismos que sintetizo a continuación:

En lo político:

1. El Estado debe abrirse al pluralismo.
2. Fortalecer el ejercicio de las libertades y de la tolerancia religiosa.
3. Eliminar los excesos de la burocracia y regulación.
4. Defender los derechos humanos.
5. Fortalecer las relaciones entre los poderes, entre la federación y los estados, los municipios y el gobierno del Distrito Federal.
6. Concertar con las fuerzas productivas para alcanzar metas económicas y sociales.

Para lo anterior, deberá de llevarse a cabo: a) reforma político-electoral, b) redefinición de derechos y obligaciones en materia de libertades religiosas, c) nuevas estructuras para la defensa de los derechos humanos, d) nueva distribución de funciones para los ámbitos federal y local.

En lo económico:

1. Estabilizar la economía y mantener el crecimiento.

2. Eliminar el carácter propietario del Estado y convertirlo en Estado regulador, promotor y corresponsable en el desarrollo y en la promoción de la justicia.

Para lo anterior se propone: a) ajuste en sus estructuras y gastos (del Estado), b) privatizaciones, c) desregulación, d) promoción de la inversión nacional y extranjera, e) concertación de políticas de promoción y atracción de inversiones productivas y apertura de mercados en el exterior.

En materia de necesidades sociales:

1. Estado comprometido con promover una menor desigualdad en las oportunidades de llevar una vida digna... respetando las libertades.

2. Promover justicia mediante libertades.

Para lo cual se requiere: a) incorporar a los grupos rurales al proyecto modernizador, b) educación federal extensiva y de calidad, c) autonomía de las organizaciones sindicales y las empresas.¹⁰ ¿Qué significaron en la práctica estos propósitos de cambio? Mencionaré sólo algunos de los más significativos.

Por lo que se refiere a la apertura al pluralismo: alianza estratégica y táctica del gobierno de Salinas con el Partido Acción Nacional, persecución y asesinato de militantes del Partido de la Revolución Democrática, *concertaciones* con el PAN al extremo de otorgarle gubernaturas a personas que no eran candidatos ni por las que hubieran votado los ciudadanos de los estados, desconocimiento de la mitad de los gobernadores constitucionales en el país y reformas electorales limitadas que, de ninguna manera, ni siquiera la recientemente votada en la Cámara de Diputados, se acercan al nivel de definitividad propuesto, aunque el 15 de noviembre pasado el presidente Zedillo la haya dado por definitiva.¹¹

En materia religiosa, se establecieron relaciones diplomáticas con el Estado Vaticano y se le otorgó, previa reforma constitucional, mayor

¹⁰ Rebolledo, Juan, *Op. cit.*, pp. 50 y 51.

¹¹ Véase declaración de Ernesto Zedillo, en *La Jornada*, 16/11/96.

beligerancia a la iglesia católica con la consecuente mayor intromisión de ésta en la vida política y educativa del país.

La eliminación de los excesos de la burocracia significó, en unos casos, despidos masivos de trabajadores al servicio del Estado y, en otros, reubicación de personal en instituciones ya existentes o en nuevas creadas en el anterior sexenio de gobierno.

Por lo que se refiere a la defensa de los derechos humanos, se creó la Comisión Nacional de Derechos Humanos, una especie de ombudsman, sin las características indispensables de autonomía e independencia de la única instancia que puede violar los derechos humanos, la autoridad gubernamental.

Por cuanto al fortalecimiento de las relaciones entre los poderes, etcétera, bien sabemos los excesos cometidos por el Ejecutivo sobre el Legislativo, especialmente para la aprobación de iniciativas de ley de reformas constitucionales y del desconocimiento de gobernadores violándose así, de manera indubitable, el pacto federal.

En relación con la concertación del gobierno con las fuerzas productivas, el resultado fue un conjunto de pactos que, en primer lugar, contuvieron las alzas salariales muy por debajo de los índices inflacionarios, provocándose con ello una pérdida de más de 50 por ciento del ingreso real de los trabajadores y, por lo mismo, incrementos en la pobreza y en la miseria de millones de mexicanos.

Sobre la estabilidad económica, en diciembre de 1994 se supo que dicha estabilidad no existía y que se había mantenido sólo en apariencia.

Sobre el papel regulador del Estado en la economía, bastaría decir que una de sus funciones explícitas, la *desregulación*, ha significado una contradicción todavía no explicada ni justificada por los gobernantes, y la misma no ha coincidido ni con los valores del liberalismo económico ni con los de justicia social y si, en cambio, con el enriquecimiento desmesurado e insultante de unos cuantos privilegiados.

Aquí conviene destacar el significado de: 1) la subordinación a las directrices del Fondo Monetario Internacional¹² y del Banco Mundial, 2) la subordinación de la economía, la educación y el desarrollo científico y tecnológico de México a Estados Unidos gracias a las asimetrías aceptadas por el gobierno mexicano en los acuerdos que condujeron a la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, 3) la posterior subordinación del gobierno mexicano a las condiciones del gobierno de Estados Unidos para "salvar la economía del país" a cambio de la hipoteca de la renta petrolera y de más y mayores privatizaciones incluso de empresas estratégicas, y 4) la subordinación de la economía mexicana, no al ensanchamiento de la economía interna y del mercado doméstico, sino a la economía externa basada principalmente en una dinámica de exportaciones que sólo beneficia a un sector del capital, al más poderoso, perjudicando a los sectores micro, pequeño y mediano de los empresarios, con los consiguientes cierres masivos de empresas y el endeudamiento impagable de cientos de miles de empresarios que engrosan día a día el ya famoso movimiento de deudores conocido como El Barzón.

Finalmente, por lo que se refiere a la atención de las necesidades sociales, las reformas al artículo 27 constitucional, concretamente las que permiten la privatización de las tierras ejidales y las que impiden que las tierras comunales sean restituidas a sus dueños, la privatización de buena parte de la seguridad social (pensiones, por ejemplo), además de la bien documentada intromisión del gobierno en asuntos sindicales y de otras formas de organización de la sociedad, incluyendo entre éstas a los partidos, cualquier cosa se puede decir menos que las llamadas reformas del Estado hayan servido para o estén encaminadas a mejorar las condiciones de millones de mexicanos, especialmente de los más miserables (como los que viven en comunidades indígenas), ni para garantizar las libertades que en materia de organización y libertades individuales y sociales consagra la Constitución Política vigente.

¹² Convendría tener presente que las directrices del FMI son: a) reducir el gasto público, eliminar los déficits públicos y disminuir el gasto social, b) control de la inflación y estabilidad monetaria, c) privatización de empresas paraestatales, d) topes salariales por debajo del índice inflacionario, e) tasas calculadas de desempleo y desmantelamiento de contratos colectivos de trabajo y de organizaciones de resistencia laboral, y f) desregulación de la economía de controles sobre el mercado, salvo sobre la mercancía fuerza de trabajo.

A manera de conclusión

En resumen, lo que se ha llamado *reforma del Estado*, incluso en los términos operacionales e instrumentalistas que hemos utilizado para facilitar la discusión del concepto, no es tal, salvo en lo que se refiere al adelgazamiento de sus aparatos e instituciones, con la excepción significativa del Ejército y de las diversas políticas. Visto el problema con todavía mayor flexibilidad conceptual, lo que se ofreció como reforma del Estado no se ha cumplido, como tampoco sus objetivos, salvo el de incorporar al país, de manera subordinada y dependiente, a la economía mundial constituida y más específicamente a la "globalización económica", con los límites que ésta significa para regiones enteras de países como el nuestro, regiones que son prescindibles para los intereses de las corporaciones empresariales dominantes en el modelo de "globalización".

EL ESTADO POST-AJUSTE. LOS DESAFIOS DEL NUEVO ESTADO REGULADOR*

*Raúl Conde Hernández***

Los dos vicios principales del mundo económico en el que vivimos son: el primero, que el pleno empleo no está asegurado, el segundo, el que la distribución de la fortuna y del ingreso es arbitraria y carente de equidad.

KEYNES: Teoría general del empleo, el interés y el dinero

El Estado post-ajuste no puede ser simplemente aquella situación de achicamiento definitivo de las funciones estatales, y en la que el mercado aparecería reinante y omnipresente en la regulación de los conflictos económicos, en los cuales se presentaría como el regulador óptimo de las innumerables decisiones microeconómicas de los agentes. Dicha propuesta nos remitiría a una economía que sólo se transforma en función del cambio tecnológico, quedando a los agentes sólo la posibilidad de adaptarse a ese cambio a través de sucesivos e interminables reciclamientos profesionales y productivos. Esta concepción implica también una economía cuyo carácter nacional se iría diluyendo en el espacio del mercado mundial, dejando atrás supuestas distorsiones del sistema de precios, de los mecanismos asignadores óptimos de los recursos escasos. Con ello, la intromisión de lo político (las aduanas y el manejo de políticas proteccionistas por parte de grupos de interés

* Conferencia pronunciada en el marco del Simposio *Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública, Hacia el Nuevo Milenio*, el 21 de noviembre de 1996.

** Doctor en Ciencias Económicas por la Universidad de París, Francia; autor de diversos artículos científicos sobre temas de desarrollo económico, política económica y economía internacional; entre sus últimas publicaciones destaca "Las contradicciones de la estrategia de apertura externa y la política de ajuste: el caso mexicano"; ha participado en diversos coloquios, seminarios y cursos impartidos en México, Canadá, Francia y Argentina; actualmente es Jefe del Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana.

particulares) en lo económico, como fuente de las únicas contradicciones que reconoce esta concepción entre el nivel nacional y las tendencias de la globalización, serían también superadas.

De esta manera, las dificultades y limitaciones del lento crecimiento que enfrenta y continuará enfrentando en el horizonte previsible la economía mundial y con ello también el espacio que correspondería a la mexicana, junto con la agudización de los conflictos de desempleo y desarticulación de los aparatos productivos locales, serán consecuencia, según esta visión, de la competencia mundial considerada no sólo como inevitable sino necesaria y benéfica a largo plazo; aunque ese plazo aparezca siempre esperando en el horizonte, posponiéndose una y otra vez. Las estructuras de poder económico y político locales son así liberadas de toda responsabilidad de los resultados del ajuste. Las restricciones ciertas sobre las posibilidades de crecimiento de las economías en desarrollo serán atribuidas a la incapacidad de los agentes económicos para responder adecuadamente a las señales del mercado, generando deficiencias de productividad atribuibles, por lo mismo, únicamente a esos agentes tomados individualmente.

Aceptar tal concepción significa defecionar ante el mercado y aceptar sin más esas restricciones, haciendo recaer los costos de una reestructuración económica permanente sobre los grupos de trabajadores que el ajuste ha colocado en una situación de grave deterioro y borrar toda esperanza de reintegración productiva a los grupos que han sido ya marginados. Los resultados económicos y sociales en general por cerca de quince años en México serían una primera prueba de ello. Por lo mismo, para nosotros hablar del Estado post-ajuste significa plantear una alternativa de política económica y, más aún, una estrategia de desarrollo económico, que revierta efectivamente lo sucedido en ese largo periodo de recesión y de destrucción de riqueza material y humana a través del desempleo y la pobreza. De esa manera, una reflexión de lo que puede ser una situación post-ajuste que devuelva al Estado —como cabal representante de la mayoría de la población— su iniciativa en la conducción de la economía necesariamente implicará hablar del redimensionamiento de la pretensión del mercado como regulador cuasi-único de la economía; ello conlleva proponer una nueva forma de articulación de la intervención del Estado con los distintos componentes de la sociedad civil que no se limite meramente a la retracción de esas relaciones; un nuevo modelo de crecimiento deberá derivarse de lo

anterior que proponga como sus paradigmas la lucha contra el desempleo y la concentración del ingreso, por lo que deberá sustentarse de modo fundamental en un nuevo pacto social; todos ellos son aspectos ligados entre sí; una propuesta nos remite a la otra.

Lo mencionado arriba pretende subrayar la complejidad implícita en la reformulación del nuevo perfil del Estado post-ajuste. La consideración de esta complejidad debe alertar contra la idea de que el elemento que habría de agregarse a los programas de ajuste para garantizar la tan buscada estabilidad consista esencialmente en establecer un marco a mediano plazo de mayor predictibilidad en las metas de política económica. Se buscaría el compromiso explícito del gobierno sobre un conjunto de metas cifradas para varios años. Cualquier desviación de esas metas comprometería la credibilidad del gobierno, con las correspondientes respuestas negativas provenientes del capital financiero internacional:

"La credibilidad de México se ha visto dañada en los mercados internacionales, por lo que será necesario hacer esfuerzos especiales para restablecerla. A pesar del sorprendente desempeño fiscal de México a finales de los ochenta y principios de los noventa, para restablecer la confianza será necesario demostrar que se cuenta con un enfoque prudente de la política fiscal para el futuro. Los mercados financieros pueden exigir que México mantenga un superávit durante algún tiempo, sobre todo por el crecimiento de su deuda pendiente como porcentaje del PIB, que es a su vez el resultado de la revaluación de los instrumentos vinculados al dólar (sic)" (OCDE, 1995, p.73).

En realidad, la sugerencia de los organismos internacionales que promueven el ajuste, de establecer un marco de mediano plazo para la política macroeconómica estaría dirigido a obtener una mayor coherencia y profundización de las medidas de ajuste:

"La prioridad central en la definición de un marco de largo plazo coherente consiste en asegurar que la política monetaria sea conducida sin ambigüedad a lograr una inflación satisfactoriamente baja, lo cual plantea diversas cuestiones relacionadas tanto con la especificación del objetivo como con los medios para alcanzarlo." (OCDE, 1995, p.84).

De esta manera y en lo inmediato, tendríamos por definición mayor austeridad: "El actual programa de estabilización requiere que se siga una política fiscal muy rigurosa en el corto plazo. Durante algún tiempo, el

marco de la política fiscal deberá tomar en cuenta la reducida capacidad de México para obtener préstamos en los mercados financieros internacionales, lo cual implica que será necesario financiar la inversión en gran medida con ahorro interno. La experiencia internacional indica que es relativamente poco lo que la política gubernamental puede hacer para influir en la tasa de ahorro privado, por lo que será necesario recurrir al ahorro gubernamental para cerrar la brecha entre ahorro e inversión". (OCDE, 1995, p.72) Sin entrar a discutir la validez de estas conclusiones, sí nos interesa subrayar la orientación de ellas: restricciones para el crecimiento en el corto plazo e insistir en ellas en el largo.

Primer desafío

¿La globalización representa una menor presencia del Estado? Es aquí donde se encuentra el primer desafío del Estado post-ajuste: el reconocimiento de que la conciliación entre la globalización y el crecimiento nacional deberá implicar una mayor presencia del Estado y no su ocultamiento bajo el discurso aperturista y la coartada del libre comercio. La complejidad creciente de la sociedad mexicana es magnificada por su articulación en el mercado mundial mediante una forma que debemos calificar de *pasiva*, esto es, que la nación no controla al ser efectuada por agentes transnacionalizados y cuyos logros competitivos no reflejan el estado del aparato productivo local sino la eficacia de las redes de comercio intrafirma que caracteriza a estas grandes corporaciones.

La mayor presencia del Estado no deberá significar, desde luego, la repetición de los esquemas de intervención antiguos. La globalización no podría ser enfrentada con sólo el despliegue de un proteccionismo generalizado, que se limitaría a ser una política correctora de corto plazo de los desequilibrios de la balanza de pagos. El uso eficaz del proteccionismo es cuando forma parte de una política de industrialización de largo plazo que permita incidir sobre el ritmo de incorporación del progreso técnico, con el fin de atemperar sus consecuencias sobre el desplazamiento de fuerza de trabajo y conciliarlo con el avance de otros sectores para constituir una matriz productiva base del crecimiento económico nacional. Para ello se requiere un Estado fuerte sustentado en una economía en expansión y de esta suerte obtener el consenso social necesario para negociar y renegociar acuerdos internacionales que

efectivamente permitan un proceso de integración sobre bases equitativas, es decir, que pongan por delante los grados distintos de desarrollo de los socios involucrados en las corrientes comerciales y financieras mundiales.

Segundo desafío

En referencia a lo impracticable de revivir viejos esquemas, ciertamente no podemos seguir pensando que es posible un crecimiento económico homogéneo y elevado sustentado únicamente por un gasto del Estado, el cual necesariamente tendría que ser creciente si se pretendiera que el presupuesto público fuera la fuente inextinguible de ese crecimiento. Bajo estas condiciones, el déficit público en aumento sería la permanente amenaza del crecimiento. No es posible defender la posición de que es posible pagar todo déficit público con los ingresos inciertos de un crecimiento futuro, el cual no se podría garantizar en cuanto a su ritmo y duración, en particular en un contexto de una economía extremadamente abierta y cuya fragilidad es lo único que puede ser seguro. Después de quince años de ajustes es lo poco que tenemos de cierto. A este respecto baste aquí enumerar los problemas que con toda seguridad todavía enfrentaremos en los próximos años:

- a) Una sangría de nuestro ahorro interno por la vía del servicio de la deuda, una deuda que no dejó nada productivo que generara ingresos para pagarla.
- b) Una crisis bancaria manifestada en las carteras vencidas, que no solo hablan de pésima gestión bancaria, si no, sobre todo, de un aparato productivo sumamente deteriorado (lo que nos remite a los factores estructurales de esa crisis) y de que la rehabilitación del sistema financiero será muy costosa y lenta por lo que muy difícilmente ese sistema podrá constituirse en sólido apoyo para una recuperación económica.
- c) Unas finanzas estatales cuya fragilidad se encuentra asociada a la misma recesión económica; fragilidad a la que se le ha dado como respuesta políticas impositivas todavía más gravosas. Dentro de una situación de recesión, estas medidas tienden a inhibir la reactivación de la inversión, y a obligar a políticas de gasto restrictivas que vuelven cada vez más difícil la intervención estatal como palanca del crecimiento y más ardua su función de regulación de la economía. Este

último aspecto podemos ilustrarlo con la referencia al proceso de privatización, el cual ha debido realizarse en términos de una venta urgente para allegarse ingresos destinados a equilibrar presupuestos públicos que se han visto una y otra vez rebasados por el servicio de la deuda interna como externa. Pero lo más grave ha sido, al final, que la privatización ha tenido pocas repercusiones positivas sobre la competitividad de las empresas vendidas y sobre las mismas finanzas estatales.

La privatización fue justificada con el argumento de que la gestión pública es menos eficaz que la privada. Las razones de ello son que en la administración de las empresas públicas los criterios políticos se entremezclan con los criterios de rentabilidad dictados por el mercado, y de que la posición del Estado lo incapacita para recibir la información adecuada para producir el qué y el cómo de manera que la empresa pública pueda ser competitiva –se subraya y critica aquí el entorno monopólico del que se rodea el sector público–. Otro argumento se agrega en este punto: la intervención del Estado sólo se justifica en aquellas ramas productivas en las cuales las características tecnológicas las alejan de las expectativas privadas de ganancia, pero al ser necesarias para el conjunto de la planta productiva, su mantenimiento debe ser promovido por el Estado. Sin embargo, cuando el avance de la tecnología vuelve a la rama rentable para el capital privado, una gestión global eficaz exige que se introduzca la competencia y con ello la privatización.

Sin entrar aquí en la discusión a fondo de la racionalidad de la producción de los llamados bienes públicos y de la eficacia de la gestión pública en términos de la teoría económica dominante, se puede empezar a cuestionar los alcances de la anterior argumentación señalando lo siguiente:

- La experiencia mexicana, pero también la de muchos otros países, sugiere que la ineficacia en la gestión empresarial no es privativa del sector público, en la medida en que la empresa privada participa prácticamente de las principales limitaciones de la empresa pública, empezando por el carácter monopólico de su funcionamiento. Por poco que aceptemos esta situación podemos afirmar que el problema de la eficacia pública está mal planteado.

Se trata más bien de que el funcionamiento de las burocracias, sean públicas o privadas, es cuestionado profundamente por las nuevas

condiciones de la acumulación. Un Estado ineficiente se corresponde con un empresariado privado que padece de similares limitaciones. La inversa puede sostenerse también. Esto obliga a replantear en otros términos la relación entre el empresariado privado y el Estado de manera de poder recuperar la complejidad del fenómeno del crecimiento y superar el simplismo de la óptica neoliberal que prácticamente explica la crisis en términos de un Estado "excesivamente" intervencionista y un empresariado público ineficiente. Para México, este argumento en el momento presente tendría una conclusión de consecuencias más graves: la recurrencia de la recesión se debe a una falta de profundización de las medidas de desregulación y liberalización en general.

De cualquier modo, este simplismo neoliberal que intenta explicar los logros de la economía en términos de la confrontación Estado/mercado se refleja en la discusión teórica que ha buscado invalidar la conceptualización que orientaba a la intervención estatal, el pensamiento keynesiano.

En efecto, dos conclusiones importantes que afectan la valoración del pensamiento postkeynesiano surgen a partir, por un lado, de la reflexión sobre los fracasos de los años setenta para obtener, a partir del gasto público, la continuación del crecimiento, y que condujo a una reinterpretación de los factores del crecimiento de los años de auge de la postguerra (véase el trabajo emprendido por la escuela de regulación), y por otro, de la consideración de algunos aspectos de la crítica neoliberal concerniente a los factores retroalimentadores de la inflación (las expectativas racionales). La primera, es de que no puede establecerse una relación causal directa entre la aplicación de las recetas keynesianas sobre política fiscal y los años de prosperidad que van del final de la Segunda Guerra mundial a los primeros años de los setenta. En efecto, hoy es un hecho cada vez más aceptado de que es necesario invertir la relación en la que cayó la vulgata keynesiana y admitir que fue la prosperidad económica de esos años la que permitió el despliegue del Estado keynesiano y, en particular, la que permitió que una variante de éste, el *Estado benefactor*, pudiera materializarse en los países más desarrollados, y un débil remedio del mismo, peor habría sido nada, en nuestros países. (Cohen, 1994). La segunda conclusión se refiere al hecho de que la eficacia que hubiera podido atribuirse al gasto público en la promoción del crecimiento es inevitablemente obstaculizada por un comportamiento de los agentes que transforman el estímulo fiscal en

inflación y especulación, dándose de esta suerte una coexistencia entre inflación y recesión junto con un déficit presupuestario creciente.

Sin embargo, aceptar lo anterior no supone desechar a Keynes por Friedman, ni pensar que podemos hacer tabla rasa de lo aprendido con Keynes y de la reinterpretación de los procesos de crecimiento que surgieron a partir de la autocrítica keynesiana. Todo lo contrario, tenemos que reconocer la inmensa complejidad del fenómeno del crecimiento ante la cual defeciona, en primer lugar, el neoliberalismo al proponer una solución única y simplista: el mercado regulador omnisciente y omnipotente.

Uno de los elementos para rescatar del pensamiento keynesiano, puede resumirse en el compromiso de utilizar los conocimientos de la disciplina económica para intervenir, controlar a la economía, al mercado. La intención metodológica inherente a la conceptualización keynesiana es la de capacitar al ciudadano para intervenir en el rumbo de la economía a fin de atacar dos grandes males a los que la economía parecería tender naturalmente: desempleo y profunda desigualdad en la distribución del ingreso generado por el conjunto de la sociedad.

El segundo elemento de la metodología keynesiana rescatable es la búsqueda del instrumento adecuado para atacar conjuntos de problemas bien identificados a través de un diagnóstico igualmente fundado que obliga a una consideración no escolástica de la realidad económica.

Por todo esto, no podemos hacer tabla rasa del pasado en lo que respecta a los marcos conceptuales sobre los que se construyó una forma de intervención que en su momento se juzgó exitosa. Teóricamente el debate sobre el papel del Estado en la economía está lejos de estar terminado y a favor de un discurso que hace de mercado *la solución*. Entre tanto el Estado deberá preocuparse por invertir en aquellos proyectos de largo plazo en los que el empresariado privado no invierte, en mantener las condiciones de formación de recursos humanos y en toda la infraestructura científico tecnológica que permita generar externalidades para el conjunto de la planta productiva. Un activismo científico-productivo que deberá tomarse como esencial en el futuro de la nación.

Tercer desafío

Postulada, por un lado, la primacía del mercado, aunque cuestionada por los resultados, y, por otro lado, confortada por la teoría y la historia otras alternativas que devuelven al Estado la iniciativa en la conducción del desarrollo económico, es inevitable plantear la interrogante de cuál es la mejor opción. La alternativa pareciera confrontar lo económico y lo político; un neoliberalismo que espera que el mercado, hasta ahora da lugar a una confrontación desigual y competencia indiscriminada, cohesione al conjunto de la sociedad frente a la opción de un Estado que conserva toda la iniciativa en la promoción de la resolución de los conflictos entre los distintos grupos sociales, propiciando por lo tanto, soluciones colectivas, políticas de los problemas económicos. En la elección debe tenerse presente que una solución de naturaleza colectiva tiene que ser por definición equitativa, tanto en la repartición de los costos como en el disfrute de los beneficios.

Frente a la elección, podemos preguntarnos también si el mercado puede ser lugar de construcción de consensos sociales, en particular cuando se encuentra atravesado por innumerables fuerzas e intereses que tienen su lugar de reproducción en el ámbito mundial y no en el contexto nacional. Como lo señalamos al principio de este texto, la globalización, paradójicamente, haría más necesario un Estado que pueda conciliar esta formidable desarticulación de la que ha sido objeto la economía nacional con un proyecto de renovación política que pueda ser base de un nuevo periodo de crecimiento.

Bibliografía

- COHEN, Daniel (1994). *Les inforunes de la prospérité*. Editorial Syros, París.
- OCDE (1995). *Estudios Económicos de la OCDE*, México. Editorial OCDE, París.

POLITICA SOCIAL Y REFORMA DEL ESTADO (VIEJAS DEUDAS... NUEVOS DESAFIOS)*

Rodolfo Jiménez Guzmán**

Cuando se afirma que la ayuda de los gobiernos a los sectores menos favorecidos de la sociedad debe ser eventual y emergente, parece suponerse que los fenómenos de la pobreza y la desigualdad son al mismo tiempo, solo coyunturales y pasajeros.

Basados en esa premisa, los norteamericanos por ejemplo, suelen hablar de que muy pronto, los pobres han de incorporarse a la "dignidad" del trabajo, superando su condición, y dejando de ser una carga para el resto de la sociedad que "sí es productiva".

Esta lógica, a su vez, supone que las sociedades funcionan razonablemente, y todo lo que hay que hacer es sumarse a la superación, la competencia y, en fin, la armonía productiva y de satisfacción global de las necesidades.

Las estructuras gubernamentales, por lo tanto, y en general la presencia y penetración del Estado habrán de reducirse considerablemente, dejando de protagonizar un paternalismo perverso que todo lo quiere hacer, convirtiéndose en un ineficiente administrador de su propia crisis.

* Conferencia pronunciada en el marco del Simposio *Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública, Hacia el Nuevo Milenio*, el 21 de noviembre de 1996.

** Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México, con estudios de Filosofía y Relaciones México-Estados Unidos por la misma Universidad; Profesor de asignatura en la ENEP-Acatlán de la UNAM; en la administración pública federal ha sido: Subdelegado General de la Secretaría de Educación Pública en el Estado de México y asesor en el Senado de la República. Actualmente es Asesor en la Unidad de Coordinación Sectorial de la Secretaría de Desarrollo Social.

Llegaríamos así, en todo caso, a la convergencia de las utopías, porque en este sentido, tanto liberales como marxistas plantean, en última instancia, la reducción o "extinción" de la función del Estado. Y tendríamos finalmente una verdadera sociedad autoregulada, razonable y eficiente.

Sin embargo puede constatarse que las cosas, por desgracia, no son así de simples.

Para un país como México es suficiente consignar algunos datos básicos que se refieren al fenómeno mismo de la pobreza y a la situación de desigualdad que prevalece, para tomar conciencia de una indudable mayor complejidad:

- Analfabetismo de más del 10% de la población de 15 años y más, es decir, más de 6 millones de personas, para 1994.¹
- Eficiencia terminal promedio en primaria de solo el 62 por ciento en los últimos veinte años, es decir que 38 de cada 100 niños abandonaron sus estudios en este nivel.
- Más de 5 niños menores de 5 años que murieron diariamente en 1994, por deficiencias de nutrición.²
- Cerca de 10 millones de mexicanos carecen de servicios de salud.
- 4.6 millones de viviendas en México presentan condiciones de hacinamiento y precariedad, de un parque habitacional de 17.8 millones. De este total, 3.6 millones tienen piso de tierra, y el 80 por ciento de ellas están en comunidades con menos de 2,500 habitantes.³
- Más de 100 mil localidades menores de 100 habitantes, por un lado, y 310 ciudades con más de 15 mil habitantes, que concentran al 57% de la población total nacional.

¹ Cfr. "Desigualdad regional y marginación municipal en México, CONAPO.

² "Informe nacional sobre seguridad alimentaria". Secretaría de Relaciones Exteriores, 1996. *La Jornada*, 2 de nov. 1996, pp. 14,51.

³ *Desigualdad regional...*, op. cit.

Podría continuarse con este inventario alarmante de las necesidades y los contrastes. Cálculos que hoy se consideran conservadores, establecen que hacia 1992, 37.2 millones de mexicanos se encontraban por debajo de la llamada "línea de pobreza", y de ellos, casi 14 millones correspondían a la llamada "pobreza extrema".⁴

Decimos que estos cálculos son conservadores en virtud de que, según otros analistas, los "pobres extremos" no eran 14, sino 35.4 millones de personas. Julio Boltvinik, quien llega a esta cifra, asegura aplicar el "método de medición integrada", donde no solo se toma en cuenta los requerimientos alimentarios del hogar, sino también características de propiedad de la vivienda, acceso a agua potable, drenaje, electricidad e incluso gastos por servicios de transporte, salud y educación. "Para esto —dice— una familia de cinco personas necesita por lo menos el ingreso de cinco salarios mínimos".⁵

Apoyado en el texto "Crecimiento económico y pobreza en México" de Enrique Hernández Laos, Boltvinik sostiene que desde 1963 hasta 1981 "La pobreza disminuyó rápidamente. En 1963, más de las tres cuartas partes de la población eran pobres, mientras que en 1981 era menos de la mitad de la población, 48.5%. Sin embargo, a partir de 1981 cambia totalmente la tendencia y empieza a aumentar la pobreza. Para 1984 se estima que 58% es pobre. En una década aumentó casi 10%; para 1992 era de 66%".

En resumen, el planteamiento de Boltvinik concluye en que México tiene hoy 64 millones de pobres, de los cuales, más de 35 millones se encuentran en pobreza extrema. Además, que los modelos económico-sociales aplicados de 1963 a 1981 fueron más eficaces para combatir la pobreza, que los aplicados de 1982 en adelante.

Ligado al fenómeno de la pobreza se encuentra el de la distribución del ingreso por familias en nuestro país. Según cálculos de Lorenzo Meyer, el 20 por ciento más pobre de los hogares mexicanos, se llevó en 1994 solo

⁴ INEGI-CEPAL. *Magnitud y evolución de la pobreza en México, 1984-1992. Informe metodológico*, 1993.

⁵ *El Universal*, México, 2 de junio de 1996.

el 3.28 por ciento del ingreso disponible, mientras el 10 por ciento más rico de los hogares, se apropió del 41.24 por ciento del ingreso total.

Y también comparando cifras, encontramos que los más pobres de 1994, recibieron menos que los de 1968 (3.28% respecto a 3.66% de aquel año) y que los más ricos de 1994, recibieron más que los de 1968 (41.24 respecto de 39.09 de aquel año).⁶

Con las breves cifras planteadas anteriormente, se puede considerar primero, que tanto la pobreza como la desigualdad en México son asuntos persistentes y, segundo que al parecer las décadas de los sesentas y setentas, ofrecían un mejor horizonte que el actual. Es decir, que la desigualdad era menor, y que la pobreza se combatía con mayor eficiencia.

Los protagonistas de aquellos años, encargados de la conducción del estado podrían argüir que la política social de entonces fue sin duda más responsable y efectiva que la de hoy, mientras que los de los 80 y 90 se encargan constantemente de atribuir responsabilidades a los anteriores gobernantes, sosteniendo que los modelos seguidos son justamente los culpables de las crisis recurrentes que estallaron a partir de 1982.

Pero al margen de estas posturas que seguramente resultarán esquemáticas, cabe con certeza preguntar: ¿cómo pensar que nuestra sociedad se "autoregula" razonablemente?, ¿cómo reducir la complejidad de la pobreza y la desigualdad a un asunto de mera voluntad individualizada o a una decisión "personal" para incorporarse a la "dignidad" del trabajo?, ¿cómo imaginar, en fin, que el gobierno y el Estado en su conjunto se abstengan de asumir estos problemas como verdaderos expedientes de urgencia y gravedad?

Nuestra perspectiva es que el Estado mexicano no abandona, ni puede hacerlo, su responsabilidad vital con el sector social. Y esta situación no solo responde a los imperativos constitucionales, sino a las acciones que cotidianamente se desarrollan en la materia. Tan solo en 1997, el 55.8%

⁶ "La desigualdad, un problema que se agrava". México, *Reforma*, 28 de marzo de 1996, p.11-A. Las fuentes utilizadas fueron: Banamex Accival, México Social, 1992 y 1993 e Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática, Encuesta Nacional de ingresos y gastos de los hogares, ediciones 1993 y 1995.

del gasto programable del presupuesto de egresos estará orientado a educación, salud, abasto, asistencia y seguridad social y desarrollo regional y urbano. El llamado "gasto social" crecerá en un 9.3% en términos reales, mientras que el total del gasto aumenta en un 5.2%.⁷

Con todo, para la magnitud de los problemas en materia social estos recursos resultarán de nuevo insuficientes.

Pero dejando un poco de lado la cuestión de los números cabe reflexionar ahora, en la manera en que las transformaciones de la sociedad mexicana, y consecuentemente sus comportamientos e instituciones de carácter político, han traído consigo nuevas formas de incidencia colectiva para el planteamiento y solución de diversos problemas sociales.

Aquí encontramos una variable que parece permear el máximo potencial de futuro en el que puede centrarse nuestro desarrollo. Se trata del incremento de la participación en todos los niveles de la vida en sociedad. Porque si bien, en los partidos políticos aflora cotidianamente el debate en los medios de comunicación, no es menos cierto que en los nexos más diversos del tejido social, múltiples actores familiares, escolares, sindicales, locales, etcétera, se comprometen incrementalmente en el diseño y solución de su propio destino.

Pero este fenómeno no es, como simplificado a veces se plantea, un "retiro" del Estado, sino una redefinición de los actores que participan en las delimitaciones mismas de la "cosa pública", y obviamente una relación entre gobernantes y gobernados que adquiere características diferentes a las que dictaba la tradición.

Por eso hoy la estructuración de la política social de un Estado en proceso de reforma, implica no solamente lo que se ha denominado democratización representativa, sino aquello que creo, empezamos a reconocer: una democracia participativa. Y con ello queremos decir todos aquellos espacios en los que el ciudadano debe incidir, mediante un encuentro creativo, con sus representantes y gobernantes, en la misma

⁷ Como se sabe, el total del gasto programable ascenderá a 506 mil 693 millones de pesos. Propuesta en la H. Cámara de Diputados del Poder Ejecutivo Federal. México, *La Jornada*, 8 de noviembre de 1996. p. 49.

gestión y control de las acciones que tienden al mejoramiento de sus condiciones de vida.

Si las tendencias que hemos señalado en materia de participación son constatables, la reforma del Estado en el aspecto social encuentra un doble desafío: por un lado enfrentar el rezago histórico, el incremento de la pobreza y la desigualdad; pero además, hacerlo de un modo diferente a como se realizó en otros momentos de la era conocida como el "auge del corporativismo".

Es justamente aquí donde numerosos analistas han ubicado el foco de atención. El mecanismo "clientelar" de representación de intereses de los diferentes grupos sociales aparece hoy del todo incompetente, incluso, como medio para legitimar la estructura del poder "derramada" desde el Estado.

Y sin embargo, no parece válido desde el punto de vista teórico, encasillar las nuevas realidades, tan diversas, simplemente en el "neocorporativismo". La "fuerza de las cosas" nuevamente se presenta desde nuestro punto de vista, como más compleja que nuestros esquemas académicos.

Sólo nos atreveríamos a decir, sin dudar, que la política social deberá contemplar a la participación como una variable estratégica e irrenunciable.

Como se sabe, la política social se constituye por el conjunto de medios y acciones emprendidas básicamente por el Estado, cuyos objetivos son coadyuvar al logro de los propósitos constitucionales de justicia social plena, con libertad e igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos.

Estas acciones podrían dividirse en dos grupos. Por una parte, aquellas de carácter "amplio" orientadas a la población en general en materias de educación, salud, vivienda, alimentación, seguridad social y capacitación laboral. Por otro lado, están las acciones orientadas a la población que se encuentra en condiciones de pobreza extrema, y que por su condición está impedida para mejorar su propio ingreso.

En este último rubro se ubican las acciones tendientes a mejorar las capacidades individuales de las personas en los rubros de salud, educación y alimentación; las de empleo temporal, así como aquellas

enfocadas al desarrollo de las capacidades de la infraestructura local, regional, municipal, entre otras.

Pues bien, en este conjunto de medios y acciones que permiten cristalizar lo que se entiende comúnmente por "política social", las variables del pluralismo y la participación, se erigen como aquellas que proporcionan el sentido mismo de las nuevas relaciones de la sociedad, y de ella con sus gobernantes.

Por ello, en el fondo, cada vez es menos concebible la separación de la "política-política", con la "política económica" y de ellas con la "política social".

Finalmente, quisiéramos llamar la atención de un aspecto que si bien aparece como más específico, no por ello resulta hoy de importancia menor. Me refiero al esfuerzo que deberá desarrollar la administración pública para lograr realmente una mayor racionalidad en sus acciones.

Hoy el gobierno de la República ha planteado que paralelamente a los esfuerzos de descentralización y federalización, la política social deberá alcanzar el carácter de integralidad, que permita un impacto efectivo en el mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Pero ello reclama un alto grado de coordinación en los diversos ordenes de gobierno, así como de las diversas instituciones y grupos ciudadanos. Por ello también, en la actualidad existe una mayor reflexión para enfocar la política social bajo la óptica de la política pública, en la que intervienen un sinnúmero de actores, tanto institucionales como extrainstitucionales que operan de forma complementaria en su aplicación, dado su carácter plural y multifacético. En la óptica respectiva, importa asimismo el análisis y mejoramiento de las relaciones intergubernamentales reales que tienen lugar, principalmente en la etapa de la implementación de la política social, ya que ello tiende a mejorar los niveles de coordinación y comunicación, así como la obtención del flujo multidireccional de las relaciones tanto formales como informales.

En resumen, la reforma del Estado en materia social enfrenta retos tanto históricos como inéditos. Para nosotros es tan grave y compleja la tarea, que toda política en México debería ser política con sentido social. En este trabajo solo hemos señalado la necesidad de flexibilizar y si se me permite, democratizar la gestión pública, y consolidar, por reclamo cotidiano, un gobierno cada día más inteligente.

PARTICIPACION SOCIAL Y REDISTRIBUCION DEL PODER POLITICO*

José Luis Díaz Moll**

En nuestro país, la expansión de la vida civil de la sociedad, la irrestricta libertad de los medios de comunicación y la existencia de una opinión pública políticamente atenta constituyen signos inequívocos del desarrollo político de la nación y de la expansión de la vida pública.

Un fenómeno especialmente alentador de los últimos años ha sido la multiplicación de los espacios de participación que la ciudadanía reclama para sí. En muchos asuntos de interés público se ha ido perfilando un compromiso colectivo entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad, cuyo rasgo distintivo radica en su colaboración y corresponsabilidad en la atención de problemas y necesidades sociales. Muchos de los asuntos relacionados con el desarrollo social sólo pueden ser resueltos conjuntando la acción del gobierno con la participación de la sociedad y sus organizaciones.

La participación de la sociedad en la vida pública mexicana se manifiesta en organizaciones laborales, empresariales y gremiales, que han alcanzado una gran madurez en la autonomía de su vida interna, en la

* Conferencia pronunciada en el marco del Simposio *Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública, Hacia el Nuevo Milenio*, el 22 de noviembre de 1996.

** Licenciado en Psicología Social por la Universidad Autónoma del Estado de México, con Maestría en Sociología por la Universidad de París, Francia y estudios de Doctorado en Sociología Rural por la Universidad Nacional Autónoma de México; ha sido catedrático de las Facultades de Ciencias Políticas y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de México y en la Escuela Normal Superior del Estado de México; Exdiputado Federal de la LII Legislatura del Congreso de la Unión; en la administración pública federal se desempeñó como Asesor del Secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y en el ámbito estatal ha sido Asesor y Coordinador de Asesores del C. Secretario General de Gobierno del Estado de México.

representatividad de sus dirigencias y en la promoción de sus intereses comunes.

Vale anotar la cada vez más notoria reconquista de su autonomía por parte de la mayoría de las organizaciones sociales y privadas durante los últimos años.

Cada vez más resulta indispensable crear o mantener mecanismos de interlocución gubernamental permanente para conocer y tomar en cuenta la opinión de las organizaciones sociales acerca de los problemas nacionales y sus propuestas de solución; también es preciso concertar la renovación de las prácticas y los marcos jurídicos vigentes relativos a su participación gremial y política, sin menoscabo de la libertad de asociación, afiliación y participación política de las organizaciones.

Los cambios sociales y políticos de nuestro país han propiciado recientemente el surgimiento de nuevas organizaciones voluntarias y no lucrativas, de promoción cívica y cultural, de defensa de los derechos humanos, de protección ecológica, de desarrollo social y de autoayuda.

Es de primordial importancia promover el establecimiento de un nuevo marco regulatorio que reconozca, favorezca y aliente las actividades sociales, cívicas y humanitarias de las organizaciones civiles.

Las organizaciones civiles son de gran importancia para el desarrollo político y social de México, pueden ser asesores calificados en la elaboración de programas y políticas gubernamentales y en la instrumentación de diversas políticas públicas y, pueden proporcionar útiles referencias para la evaluación de los resultados de las acciones de gobierno.

El desarrollo político de un país corresponde siempre a un movimiento de ampliación de la participación ciudadana. La intervención de la sociedad civil en demanda de mayores espacios de opinión y acción pública conduce a acuerdos e instituciones más representativas.

Con su pluralismo, la sociedad mexicana desarrolla nuevas formas de acción, presta mayor atención a los asuntos públicos y está preparada para asumir crecientes responsabilidades colectivas.

La jornada electoral del pasado 10 de noviembre en el Estado de México, nos mostró una sociedad informada, analítica y crítica, que entiende cada vez mejor la estrecha interrelación entre el esquema de desarrollo económico, la eficiencia en la administración pública y el ejercicio de un derecho ciudadano como lo es el voto. Es de suponerse que la vigencia o no de una corriente política, en los diferentes niveles de gobierno estará íntimamente ligada a la actuación que en beneficio de la comunidad tengan quienes por mandato ciudadano asuman responsabilidades de gobierno. Desde mi punto de vista se acabaron los triunfos para siempre, cada elección será un refrendo o una revocación de la voluntad ciudadana según la sociedad y sus organizaciones perciban fueron atendidos o beneficiados por la administración pública.

Una cultura de participación y corresponsabilidad ciudadana es vital para la consolidación de la cultura democrática, por lo que debe impulsarse la educación cívica de los niños y los jóvenes, haciendo énfasis en el conocimiento de los derechos y las obligaciones públicas.

Habrà desarrollo democrático si entendemos la participación social organizada de los ciudadanos como un aspecto fundamental en la toma de decisiones. La sociedad y sus organizaciones deben tomar parte en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, así como en las tareas de contraloría social sobre el desempeño de los servidores públicos. Las acciones gubernamentales estarán mejor orientadas y serán más eficaces en la medida en que incorporen el esfuerzo colectivo, el escrutinio público y la crítica de la sociedad.

En el Estado de México hemos dado pasos adelante en ese sentido, incluso jurídicamente, el artículo 15 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, dice a la letra que:

"Las organizaciones civiles podrán participar en la realización de actividades sociales, cívicas, económicas y culturales relacionadas con el desarrollo armónico y ordenado de las distintas comunidades.

Asimismo, podrán coadyuvar en la identificación y precisión de las demandas y aspiraciones de la sociedad para dar contenido al Plan de Desarrollo del estado, a los planes municipales y a los programas respectivos, propiciando y facilitando la participación de los habitantes en la realización de las obras y servicios públicos.

La ley determinará las formas de participación de estas organizaciones, y la designación de contralores sociales para vigilar el cumplimiento de las actividades señaladas en el párrafo anterior".

El desarrollo social guarda una relación de fortalecimiento mutuo, con la democracia y con una economía en crecimiento. La exclusión de diversos grupos de mexicanos de los beneficios del desarrollo no es compatible con el afianzamiento de un sistema político plural, abierto y estable.

La acción pública debe complementarse con el esfuerzo de la sociedad. Esta acción se orientará a establecer oportunidades equitativas mediante la ampliación de la cobertura y el mejoramiento de la calidad de los servicios de educación, salud y vivienda.

La política de desarrollo social del país tendrá que ser integral, incluyente y participativa. Su formulación y ejecución debe por eso contar con un amplio proceso de concertación y participación social que movilice a las fuerzas sociales y políticas, a las organizaciones ciudadanas y al gobierno.

La transición democrática del país supone, la democratización de las organizaciones y de las instituciones políticas y constituye una de las fases fundamentales de la modernización política en una sociedad como la nuestra. Por esta razón, tiene que asumirse como la apertura de espacio público a la sociedad civil, por medio de las organizaciones y de las instituciones políticas. Se trata también del proceso de democratización mediante el cual las clases y los grupos sociales que antes desempeñaban un papel pasivo en la vida política, se integran a ella de manera efectiva a través de las organizaciones sociales.

La apertura de espacios se trata no de un procedimiento cerrado y excluyente, sino, por el contrario, de un recurso de la acción social, abierto siempre a la innovación y al perfeccionamiento. La consistencia misma de la democracia para alcanzar sus fines está subordinada a la acción consecuente de quienes en ella participan como actores socio-políticos.

La posibilidad de un desarrollo no solamente de carácter cuantitativo, sino también cualitativo, tiene que ver con un desarrollo político que dé lugar a la organización política de los grupos hasta ahora marginados. La democracia efectiva se convierte así en el requisito necesario para un desarrollo social equilibrado y pacífico.

La sociedad civil ha buscado en las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) un canal propio de expresión dentro de las comunidades democráticas.

La organización no gubernamental ha tenido como motor de necesidad de encontrar formas de representación y presión política que induzca a partidos y autoridades a tomar decisiones efectivas que resuelvan problemas reales.

Nadie habrá de negar que en algunos círculos del poder se da el manejo de intereses que a veces son contrarios a los de la sociedad, por eso los intereses comunitarios quedan relegados a la última instancia.

Los riesgos del sistema democrático están, en muchos casos, surgiendo del indebido ejercicio de la democracia, donde la burocracia y los grupos de intereses creados en torno al poder obstaculizan irremediabilmente la circulación fluida de los intereses legítimos de la sociedad, anteponiendo a ellos, los que algunos grupos en el poder determinen en función, siempre, al parecer, de mantenerse en él a como de lugar.

El enfrentamiento o tensión entre intereses gubernamentales y no gubernamentales se ha patentizado a finales de este siglo, por ello la misma organización ciudadana, con todos los problemas apuntados, empieza a generarse como una alternativa con no pocos riesgos.

La democracia no se consolida sin la participación enriquecedora, constante y fluida de los miembros del ser social. La participación ciudadana es búsqueda permanente de respuestas eficientes para resolver los problemas y conflictos de intereses propios de la vida comunitaria.

El fenómeno de las ONG's es un símbolo del acomodo que dentro de las sociedades viene operando, presagia sociedades más organizadas y más actuantes. Sin embargo, ello no garantiza necesariamente sociedades más democráticas.

Las ONG's también delatan importantes grados de politización en ciertos sectores de la población con mayor acceso a la información, a los medios de expresión pública y a la tecnología.

Las organizaciones de la sociedad civil juegan un papel fundamental como instancias intermedias entre las necesidades de los grupos marginados y los servicios que ofrece el gobierno.

Guiados por algunas experiencias históricas hay quienes piensan que las organizaciones sociales son solo fuente de corrupción y mediatización de los intereses gremiales o comunitarios. Pienso que es una generalización aventurada que no corresponde con el sentido conceptual y ético de las organizaciones. Desde el primer punto de vista éstas sirven como intermediarias de los reclamos de la sociedad, las sistematizan y clasifican frente a las instancias responsables de su solución; desde el segundo, tienen como definición la voluntad, de a partir del agrupamiento organizado de individuos, servirse a si mismos y a los demás.

Quizás una de las fallas del programa Solidaridad es de concepción, se parte de que todas las organizaciones son intermediarias nocivas, se trata de sustituirlas, hasta donde es posible, desde el gobierno, en una supuesta relación directa con los agentes económicos, restándoles autonomía y capacidad de permanencia; razón por la cual dichos organismos solidarios sólo perduran mientras existe el apoyo gubernamental, cuando lo deseable es su permanencia autogestiva a partir de sus propias capacidades organizativas y económicas.

Al cambiar las relaciones sociales entre el Estado y la sociedad civil organizada, se deben dejar de lado actitudes paternalistas y tutelares en pro de adoptar, en los hechos, el papel de promotores de proyectos de colaboración social y gestores de nuevas iniciativas de bienestar.

Es evidente que en la actualidad la ciudadanía y sus organizaciones buscan no solo ser escuchadas en sus opiniones, sino que están interesadas en participar en la toma de decisiones de aquellos asuntos que son de su interés.

La participación social activa ha provocado durante los últimos lustros una redistribución del poder político que en los hechos nos plantea una sesión de espacios de poder en el sentido estricto del término por parte de la autoridad; la conformación de consejos con objetivos específicos — salud, seguridad pública, educación y cultura, obras, etc.— acotan en la práctica el ejercicio del poder del gobernante o del funcionario público. Sin embargo, vale mencionar que el destierro de actitudes autoritarias o centralistas no se da ni se dará automáticamente, ni por decreto, es un

proceso que se consolidará paulatinamente en la medida en que la sociedad y el gobierno asuman corresponsablemente la tarea de fortalecer los mecanismos democráticos para la toma de decisiones —quiero anotar al margen que con esto pretendo decir que el proceso democrático no se reduce sólo a lo electoral, muy por el contrario esto es sólo una parte de un todo que implica una profunda transformación socio cultural—.

Vale decir también, a la luz de los resultados electorales recientes, que los triunfos opositores no son —por sí— garantía de un ejercicio democrático del poder, los mexicanos tendremos que aprender a juzgar objetivamente a la administración pública según sus resultados y a partir de allí normar nuestro criterio político electoral.

El debate entre lo público y lo privado y la redistribución del poder político como culminación de la anhelada consolidación de la institucionalidad democrática rebasa las fronteras nacionales y forma parte de un extenso debate sobre la redefinición del Estado moderno y el ejercicio del poder gubernamental; en todo caso, los mexicanos de ahora tenemos la obligación y el compromiso con el futuro de estar atentos a lo que pasa en el mundo y, al mismo tiempo, escribir nuestra propia historia transitando con firmeza pero también con cautela del centralismo autoritario a la estabilidad democrática que nos permita paralelamente encaminar nuestros esfuerzos hacia el desarrollo económico pleno para lograr un mejor nivel de vida para todos.

MODERNIZACION, DEMOCRACIA Y CAMBIOS POLITICO-ADMINISTRATIVOS*

Raúl Olmedo Carranza**

Vivimos una época de cambios insospechados y de incertidumbre, de "transición", ¿hacia adónde? Difícil saberlo. En todo caso, usamos con demasiada frecuencia, y hasta con abuso, las palabras "modernización", "democratización", "liberalización", para tratar de darle sentido y dirección a los cambios y compensar así nuestra incertidumbre. Pero si analizamos esas palabras veremos que están lejos de tener un significado único y que en realidad son tan ambiguas que se prestan al significado que les queramos dar. Por eso las usamos tanto. Y en lo que se refiere al Estado, al gobierno y a la administración pública, esas palabras sirven para justificar cualquier cambio político-administrativo. Se han vuelto ideologías al servicio de todos los intereses, por opuestos que sean entre sí. Así, a la incertidumbre se añade la confusión.

A continuación presentamos algunas reflexiones en torno a estos temas.

"Modernización": Ideologías para las Derechas y la Izquierda

La idea de "modernización" aparece con el surgimiento de la sociedad industrial, hace aproximadamente tres siglos. Lo moderno es lo opuesto a

* Conferencia pronunciada en el marco del Simposio Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública, Hacia un Nuevo Milenio, el 22 de noviembre de 1996.

** Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México, y Doctor en Filosofía por la Universidad de París, Francia; ha sido profesor del Instituto Nacional de Administración Pública, Universidad Nacional Autónoma de México y de la Universidad Autónoma de Puebla; autor de numerosos ensayos publicados en revistas académicas de México y en el extranjero, así como de varios libros, versados en temas tales como: entre ellos "México: Economía de la ficción", "El desafío municipal", y "La descentralización"; actualmente es Coordinador General de estudios Agrarios de la Procuraduría Agraria.

lo tradicional, es lo que cambia con rapidez frente a lo tradicional que lo hace tan lentamente que parece no cambiar. El proceso de industrialización que se desarrolla apoyado en el capitalismo cambia las cosas a una velocidad que no se había visto en toda la historia anterior de la humanidad. Destruye lo existente para construir lo nuevo. "Todo lo sólido se desvanece en el aire", reflexiona Marx. Y Marehall Berman retoma esa frase para dar título a su bello libro donde narra la historia de la idea de modernización. Las sucesivas revoluciones tecnológicas acrecientan la velocidad del cambio y de la obsolescencia de lo existente. En efecto, todo lo sólido se desvanece en el aire. La modernización se vuelve la esencia de la sociedad industrial, al igual que de la angustia provocada por el perpetuo desvanecimiento de lo sólido y por la incertidumbre de la existencia efímera.

La modernización se ha convertido en la gran ideología que envuelve a las demás ideologías. A tal punto que las más diversas y aún opuestas ideologías coinciden en una idea: modernizar. Quien no se modernice está fatalmente destinado a perecer. No se puede volver hacia atrás, a lo obsoleto, a lo anterior, a lo que ya no es moderno. La ideología de la modernización es la fuerza omnipresente que encauza, orienta y adapta las conductas de los individuos y de las sociedades para que el proceso de industrialización se desarrolle sin problemas, sin oposiciones, sin resistencias. Aún más, hace que las personas deseen la modernización y le tengan horror a lo obsoleto. Por eso es tan poderosa la ideología de la modernización.

La idea de modernización se asocia con la idea de progreso. Los cambios hacen progresar. Modernización, cambio y progreso son valorados como buenos y positivos por sí mismos. Detener el flujo incesante de destrucción-construcción equivaldría a detener el progreso y quedar en retroceso. Por ser una ideología englobadora de otras ideologías (de derecha, de izquierda, de centro), la modernización tiene significados múltiples que se adaptan a las circunstancias políticas de cada momento. Es como la democracia: todos postulan a la democracia como su bandera, tanto el que gobierna con dictadura como el que ha perdido gobernabilidad.

Por lo general, todo cambio político y administrativo en el Estado es revestido de democrático y modernizador. Así logra pasar como un cambio bueno y positivo. Las reformas del Estado y de la administración pública, especialmente las de los dos últimos decenios del siglo XX

(neoliberalismo), se han hecho a nombre de la modernización y de la democracia. En nuestro fin de siglo no se puede dejar de ser moderno ni democrático. Instituciones internacionales fomentan y apoyan la modernización y la democratización de nuestros países, aunque la sociedad se empobrezca y sus niveles de vida sufran retrocesos.

La idea de modernización surge de manera paralela a la crítica del Estado y del proceso de industrialización. Los filósofos de la Ilustración en el siglo XVIII desarrollan profundas reflexiones acerca de cómo el Estado se divorcia de la sociedad y se le impone como un ser extraño, autónomo, que lo esclaviza. La *Boétie* llega a explicar cómo el ser humano acaba deseando su esclavitud ("La servidumbre voluntaria"). En el siglo XIX estas ideas son retomadas por discípulos de Hegel y por socialistas. En el siglo XX el socialismo, que quería la "extinción" del Estado para terminar con este divorcio del Estado y su tiranía sobre la sociedad, acaba engendrando un Estado todavía más opresivo que derrumba al propio régimen socialista.

Hoy en día, el derrumbe del socialismo "real" (no el de la teoría original) ha terminado con la oposición entre la ideología capitalista y la ideología socialista y en lugar de esta oposición reina ahora la ideología única de la modernización. Es el fin de las historias. No hay más que un sólo camino en la historia de la humanidad: la modernización. Y en un mercado crecientemente globalizado, internacionalizado, la modernización se abre paso mediante la democratización, es decir, derrumbando los obstáculos y las fronteras económicas y políticas de las naciones para que la libertad del mercado se amplíe definitivamente. Por eso, la idea de libertad es el complemento de la modernización de la democracia.

¿Estatización, privatización o descentralización?

Desde los años treinta hasta principios de los años ochenta prácticamente todas las naciones del mundo experimentaron un crecimiento del Estado. Desde principios de los años ochenta hasta nuestros días (finales de los noventa) se desarrolla un proceso de decrecimiento o reducción del Estado. Inglaterra y Chile, como excepciones, inician este proceso a principios de los setentas. Tanto el crecimiento del Estado como su decrecimiento basan su necesidad en el mismo argumento: salir de la crisis, tanto la de los años treinta como la de los setenta.

El crecimiento del Estado implica que funciones *privadas* (económicas, educativas, de salud, etc.) se conviertan en funciones *públicas*. E inversamente, el decrecimiento del Estado implica que funciones públicas pasen a ser funciones privadas. En un caso, la función administrativa se vuelve política también; en el otro, la función política de actuar y sólo queda la función administrativa. Cuando el Estado privatiza una empresa pública, que por ello tenía una función política, la empresa queda únicamente con su función económica.

Más complejo es el caso de la concesión de un servicio público (el agua potable, la recolección de basura, etc.) a una empresa privada. El Estado tiene que seguir siendo el garante de la prestación del servicio, pues si el agua potable faltase pondría en peligro la sobrevivencia de la sociedad. El servicio concesionado es efectuado por una empresa privada que no tiene por qué asumir la función de empresa pública. Esa es la fuente de muchos fracasos en la concesión de funciones propias e irreductibles del Estado. La empresa privada actúa en términos de rentabilidad económica (si un usuario no le paga, no le suministra el agua), mientras que el Estado debe actuar en términos de servicio público y en términos políticos (dejar sin agua a la población que no paga, sobre todo en época de empobrecimiento, la ocasionaría problemas políticos). Pero finalmente la política determina que una empresa privada pueda convertirse en empresa pública (como cuando se estatizó la banca y luego se desestatizó).

Hay funciones que el Estado nunca privatizaría. Por ejemplo, los impuestos: no dejaría que cada familia utilizara el dinero destinado a los impuestos para procurarse por ella misma sus servicios públicos. Sin impuestos, el Estado se derrumbaría. Este planteamiento llevado al absurdo sólo nos sirve para intuir que la privatización y el decrecimiento del Estado tienen límites, así como la estatización y el crecimiento del Estado los tuvieron a finales de los setenta. La pregunta es si estamos llegando ya a los límites de la privatización y de la reducción del Estado, y si estamos próximos a un nuevo ciclo en que el Estado volverá a crecer. O si encontraremos fórmulas para que el Estado no crezca sino que se "extinga", pero sin que la sociedad se atomice y se destruya.

Mucho se ha dicho en los últimos veinte años que si bien el Estado a nivel federal o central debe reducirse, en cambio a nivel estatal o regional, y especialmente a nivel municipal, tiene que fortalecerse. Sin embargo, la privatización del Estado a nivel federal ha ido mucho más de prisa que la *descentralización* hacia estados y municipios. Pero cada vez aparece más

urgente e imperiosa la necesidad de fortalecer los niveles estatal y municipal, e incluso de crear el nivel comunitario del Estado al interior de los municipios. Esta es una macrotendencia que está presente en todo el mundo.

Ahora bien, a nivel municipal y comunitario las familias y la colectividad han demostrado que pueden asumir una serie de funciones estatales e impedir así la proliferación de burocracias onerosas que a nivel federal o central es difícil evitar a causa de su alejamiento respecto de la sociedad concreta.

La polémica está abierta: ¿se reducirá más el Estado?, ¿volverá a crecer?, ¿nos dirigimos hacia el poder de la comunidad (comuna) como una manera de seguir reduciendo el Estado? Cualquiera que sea la solución (privatización, estatización, descentralización) tendrá un nombre genérico: modernización, e implicará cambios políticos y administrativos.

¿Son incompatibles Estado y mercado en un mundo moderno?

Hoy en día se considera que un Estado "moderno" es aquél que se reduce a su mínima expresión para dejar que el mercado conduzca libremente el desarrollo de la economía y de la sociedad.

En esta idea hay dos prejuicios enlazados: 1) que lo "moderno" es bueno o positivo por sí mismo; e inversamente, lo que se resiste a modernizarse o lo que quiere volver hacia "atrás" es malo o negativo y, 2) que el Estado y el mercado son antagónicos, pues a más Estado habrá menos mercado, e inversamente, a menos Estado más mercado.

Sin embargo, la historia de las sociedades nos muestra que el desarrollo del Estado y del mercado van de la mano. Naturalmente, hay fases o circunstancias en que el Estado adquiere prioridad sobre el mercado, así como otras en las cuales el mercado toma prioridad sobre el Estado.

Durante el siglo veinte hemos presenciado esas dos fases. Al sobrevenir la gran crisis de los años treinta -que significó la reducción del mercado y la ruptura de los flujos mercantiles y financieros- el Estado tuvo que intervenir mediante el gasto público para estimular la reanudación de

los mercados. Así, el Estado determinó la ampliación el mercado; más Estado fue la condición para lograr más mercado.

A partir de los años setentas el crecimiento excesivo del Estado acabó por provocar una nueva gran crisis del mercado. Se pensó entonces que la solución de la crisis radicaba en la reducción del Estado como condición para que el mercado volviera a crecer. Es la época del llamado neoliberalismo económico. Sin embargo, a veinticinco años de iniciado el experimento neoliberal los mercados no se han ampliado en el mundo, más bien se han seguido reduciendo (creciente desempleo urbano y rural mundial), aunque los flujos económicos se dinamizaron y evitaron una crisis mayor.

Hoy en día, ante el fracaso del neoliberalismo para ampliar los mercados se están buscando soluciones. Pero la satanización del Estado impide pensar en que tal vez tendrá que sobrevenir, como en los años treinta, una nueva fase en que el Estado tome prioridad sobre el mercado para, precisamente, poder ampliar el mercado.

La polémica acerca de la prioridad del Estado sobre el mercado *versus* la prioridad del mercado sobre el Estado es conocida también como el dilema proteccionismo *versus* librecombio. Las políticas proteccionistas se asocian con la intervención del Estado, mientras que las políticas librecambistas se asocian con la eliminación del Estado. La historia de la economía, que es siempre una historia cíclica desde tiempos inmemoriales, ha sido el sucesivo paso del proteccionismo al librecambismo y del librecambismo al proteccionismo, es decir, de la prioridad del Estado sobre el mercado a la prioridad del mercado sobre el Estado.

En función del ciclo económico, unas veces lo "moderno" es reforzar al Estado para poder estimular al mercado, y otras veces lo "moderno" es debilitar el Estado para estimular al mercado. Por eso, no hay que temerle ni al Estado ni al mercado. Todo es cuestión de circunstancias. Lo importante es no prejuiciarse y entrar al debate con la mente abierta y la vista en la historia de la economía.

Estado y mercado; marxismo y neoliberalismo

Según la tesis del neoliberalismo mientras menos Estado más mercado. Pero según la teoría de Marx y de Lenin, mientras más mercado más Estado. Resulta interesante reflexionar sobre estas tesis contradictorias, con el fin de precisar el debate actual sobre Estado *versus* mercado.

En su libro *El Estado y la Revolución*, escrito unos meses antes de la revolución de octubre de 1917, Lenin retoma los textos que Marx escribió sobre las experiencias revolucionarias de la "comuna de París", de 1871. En ese libro Lenin establece, siguiendo a Marx y a Engels, que el Estado burgués capitalista es históricamente el resultado del desarrollo del mercado, y que si la revolución socialista quiere destruir al Estado burgués necesita eliminar progresivamente al mercado. La extinción del mercado llevará hacia la extinción del Estado. En otras palabras, a menos mercado menos Estado, e inversamente, a menos Estado menos mercado.

Esta tesis marxista contrasta con la tesis neoliberal de que a menos Estado más mercado, es decir, de que es necesario reducir el Estado para que el mercado pueda ampliarse. De acuerdo con la tesis marxista, el neoliberalismo estaría cavando su propia tumba al pregonar la reducción del Estado, pues éste es producto del mercado, y si el Estado se extingue, lo mismo ocurrirá con el mercado. Tal vez esta reflexión podría contribuir a explicar por qué el neoliberalismo y la reducción del Estado no han podido -en los veinticinco años que llevan de practicarse (1972-1996)- ampliar el mercado sino que, por el contrario, el mercado tiende también a reducirse en el mundo, lo cual se expresa en el creciente desempleo, empobrecimiento y marginación de la población mundial.

Para Marx y Lenin la expansión del mercado requiere de la libertad e igualdad de los intercambios de mercancías. La compra-venta de la mercancía fuerza de trabajo implica, por ello, la libertad e igualdad de los ciudadanos portadores de esa fuerza de trabajo. El Estado burgués se sostiene en el derecho burgués que instaura el predominio de la igualdad sobre la diferencia: la igualdad de todos frente al mercado, a la ley y al Estado. En realidad, señala el marxismo, el derecho burgués antepone la igualdad para esconder la terrible desigualdad social que resulta de la explotación capitalista del trabajo. Así, la democracia burguesa no es más que la "hoja de parra" de la antidemocracia real.

La democracia formal, es decir, la igualdad de todos frente al mercado, a la ley y al Estado, no garantiza la democracia real, es decir, la igualdad económica y social de las personas. Aún más, la democracia formal puede servir para ocultar y garantizar una mayor desigualdad real.

En los años sesentas predominaba la tesis de que a mayor democracia mayor desarrollo y que, en consecuencia, era necesario democratizar la vida política para lograr un mayor desarrollo económico y social. Con esta tesis, el sociólogo Pablo González Casanova escribió su libro clásico *La democracia en México*. Sin embargo, hoy en día las estadísticas constatan lo contrario: nuestra democracia formal, política y electoral, ha avanzado mucho en los últimos quince años pero simultáneamente la crisis ha provocado una desigualdad económica y social mayor, una antidemocracia real.

En resumen, para el neoliberalismo: a más democracia formal, más mercado y menos Estado. En contraste, para el marxismo: a más democracia formal, más mercado y más Estado.

ETICA, GOBIERNO Y ADMINISTRACION PUBLICA*

José Chanes Nieto**

La inmarcesible corrupción

Al tomar posesión del cargo de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Ernesto Zedillo Ponce de León, en sus palabras recordó las pronunciadas por Benito Juárez para hacer hincapié en que los gobernantes y los funcionarios públicos sólo pueden disponer de las rentas públicas con honradez y responsabilidad. No deben gobernar o administrar impulsados por una voluntad caprichosa; por el contrario, están obligados a actuar con sujeción a las leyes. No deben improvisar fortunas ni entregarse al ocio, o a la disipación, sino consagrarse arduamente al trabajo, disponiéndose a vivir en la honrada medianía que proporciona la retribución que la ley les señala.

Una vez más, como ha ocurrido con todos los depositarios del poder ejecutivo federal, desde Guadalupe Victoria hasta Ernesto Zedillo Ponce de León, se insiste en el compromiso de combatir la corrupción en nuestro país y de asegurar la actuación ética del conjunto de los servidores públicos y en particular de los gobernantes del país: Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, gobernadores de los estados, miembros de los ayuntamientos, diputados federales y locales, senadores y miembros de los poderes judiciales federal y de los estados.

* Conferencia pronunciada en el marco del Simposio *Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública, Hacia el Nuevo Milenio*, el 22 de noviembre de 1996.

** Licenciado en Derecho por la universidad Nacional Autónoma de México y Doctor en la misma materia por la Universidad de París; ha sido miembro del Consejo Directivo del Instituto Nacional de Administración Pública y Director de la Revista de Administración Pública del propio Instituto; ha publicado en revistas especializadas nacionales e internacionales diversos artículos y ensayos relacionados con la teoría y práctica de la administración pública; sus libros más recientes son: "Introducción bibliográfica a la administración pública mexicana" y "La sucesión presidencial"; actualmente es miembro del Consejo Directivo del IAPEM y Director de Relaciones Internacionales de la Secretaría de Educación Pública del Gobierno Federal.

Una vez más, como desde antiguo, los medios de comunicación, encuentran en la tradicional ausencia de ética y la abundancia de corrupción material permanente. Desde la época colonial era común la venta de los cargos públicos, algunos retribuían el nombramiento con el pago del equivalente al sueldo de un año, era la anata, otros con la mitad, la media anata, cuando correspondía el pago a seis meses. El que nombraba percibía, por ende, una compensación. Desde antaño el tráfico de influencias, el nepotismo, el enriquecimiento ilícito, la utilización de información privilegiada en beneficio propio, la desatención de los asuntos sociales para atender los personales o favorecer a los particulares, entre otras formas de corrupción, sentaron sus reales.

Para combatir la corrupción, además de la incipiente democracia en la elección de los gobernantes, se ha auspiciado un servicio civil de carrera en la administración, una profesionalización de sus servidores, desde los primeros años de nuestra vida independiente por medio de la entonces llamada propiedad de los cargos públicos. Los corruptos encontraron rápidamente los antidotos y surgieron nuevos fenómenos de corrupción como la empleomanía tan vituperada por autores de la talla del doctor José María Luis Mora y de Lorenzo de Zavala. Los cargos públicos constituyeron así un botín todavía más atractivo por ser vitalicios; adquirir la propiedad de un cargo público significaba detentarlo de por vida. Posteriormente se cambia este sistema por uno de despojo y, en consecuencia, se sustituyen a los servidores públicos sin ton y son y a tontas y a locas no sólo por los cambios de gobierno, sino igualmente durante cada periodo. La estabilidad se convirtió en inestabilidad. Sin embargo, ninguna medida impidió la permanencia de la corrupción y, lo más infortunado, la impunidad continuó reinando.

Los refranes antiguos y modernos permiten constatar que los esfuerzos han sido vanos para impedir la permanencia de la corrupción. Esta es inmarcesible.

El refranero de la corrupción

El buen piloto debe saber navegar con todos los vientos. Los gobernantes deben dirigir con pericia en todas las circunstancias, siempre mudables, particularmente en el mundo actual. Muchas veces es insuficiente la fuerza del precedente o de la experiencia para hacer frente a las nuevas circunstancias. Si bien la experiencia ayuda a disponer de

elementos de juicio para resolver situaciones inéditas, ésta no basta si se carece de la audacia y el valor para afrontar las nuevas circunstancias y situaciones que exigen soluciones inéditas. La cobardía, la indecisión, la incompetencia y la ignorancia son también formas de corrupción.

Quando el que gobierna no sabe mandar ni en su casa debe estar. Sin embargo permanecen muchos gobernantes y servidores públicos carentes de capacidad para mandar tanto en su casa como en el gobierno y en la administración pública. La incapacidad para mandar es así mismo una forma de corrupción.

Capitanes avezados hacen fuertes a los soldados. El modelo burocrático y centralizado imperante en las administraciones públicas, requiere superiores jerárquicos competentes y honrados, para que los subordinados lo sean a su vez. La incapacidad de los superiores provoca la de los subordinados. La incompetencia es igualmente una forma de corrupción.

Un reino con dos reyes no puede tener gobierno. En ocasiones en los gobiernos ha habido dos cabezas sin poderse determinar quien manda. Los bicefalismos han sido comunes en nuestra historia, no sólo durante el maximato, e incluso se ha llegado a decir respecto de algún secretario particular de un presidente de la República que no podría ser depositario de este cargo posteriormente porque en México no hay reelección. La responsabilidad propia es indelegable, transferirla se convierte en una forma de corrupción.

A donde manda capitán no gobierna marinero. Este es un principio fundamental en la administración pública centralizada y jerarquizada, burocratizada y de desconfianza, reiterada por otro refrán, que dice: **quien manda y si se equivoca vuelve a mandar.** Esta forma de corrupción impide corregir a tiempo los errores. Cuando los inferiores —según la **buroparla** que olvida la garantía constitucional de igualdad social— manifiestan algún criterio divergente al del que manda corren el riesgo de ser despedidos y hasta teniendo razón deben obedecer y asumir los errores de sus superiores: **las cadenas se rompen por el eslabón más débil.** Los aciertos son siempre del superior, los yerros de los subalternos. Los de abajo los engañan piensan los de arriba. Los puros son los superiores, los corruptos son los inferiores, con el olvido de otros refranes: **las escaleras se barren de arriba a abajo y hay que predicar con el ejemplo.**

Entre el decir y el hacer hay notable diferencia. Las promesas electorales pocas veces son cumplidas. También hay grandes diferencias entre los planes y los programas de las administraciones y su ejecución. Cuando la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto publicó su obra sobre "La Planeación en México", los 17 primeros volúmenes fueron para los planes, en los dos restantes se hacía referencia a la ejecución de los mismos. Es común observar que los planes decoran los estantes de las oficinas públicas, sin que hayan encontrado lectores y mucho menos ejecutores, así es imposible sirvan a los habitantes del municipio, de los estados o del país. El incumplimiento de las promesas electorales y de los planes y programas son formas de corrupción.

Por ende, cuando los gobernantes y los funcionarios olvidan sus promesas deben tener buena memoria: **el mentiroso debe ser un buen memorioso.** En el nuevo discurso muchas veces se olvida lo expresado en anteriores y se cae en gravísimas contradicciones. Para fortuna del gobernante o del funcionario, e infortunadamente para los habitantes del país, la memoria es corta y se olvida por la mayoría los discursos, los planes y los acontecimientos. El caso de San Juanico y sus incendios lo constata. Las medidas preventivas ofrecidas después del primero no fueron tomadas; ocurrido el segundo vuelven a prometerse. Si persiste la desmemoria, cuando suceda el tercero, la historia volverá a repetirse. Ojalá fuesen memoriosos los mentirosos para, por lo menos, no caer en ofensivos y dañinos perjuicios.

Corolario de esta actitud, particularmente tratándose de los gobernantes es el refrán: **el prometer no empobrece.** Quizá por ello muchos no se han empobrecido en virtud de las multiplicadas promesas incumplidas, especialmente las hechas durante las campañas electorales. En ocasiones se pasa realmente del dicho al hecho, del plan a la ejecución, de la preocupación a la ocupación, del estudio a la acción. Ojalá así fuera siempre.

El buen gobernar consiste en saber nombrar. El que tiene la atribución de nombramiento y la ejerce mal es responsable por los daños y perjuicios que causan aquellos que él ha designado. El desacierto en los nombramientos es otra forma de corrupción.

Si quieres ver a un ruin dale un cargo. Suele descubrirse en algunos conductas contrarias a los valores que sostenían e incluso defendían cuando estaban en la barrera, fuera del gobierno o del servicio público, y

no en el ruedo, gobernando o administrando. Por ello, Jesús Silva Herzog, señaló: "Siempre ha sido y es muy difícil la designación de colaboradores... Una persona con antecedentes de honorabilidad suele naufragar ante el halago o la recompensa monetaria; y es que en el sistema capitalista el dinero es un diosillo corruptor porque proporciona toda clase de goces materiales: trajes y vestidos elegantes, joyas costosas, palacios, mujeres y aun respetabilidad. Lo único que no puede comprar es lo más valioso del ser humano: la cultura, la sabiduría, la virtud y el heroísmo".

Muchas veces conocemos a las personas, apreciamos su capacidad y su voluntad de servicio y las contratamos, pero al actuar se desvían de las normas éticas y obviamente de las jurídicas. La única forma de conocerlas realmente es durante su desempeño en el cargo. Por consiguiente, es indispensable establecer medios para remover al gobernante o al servidor público que se apartan de los valores, carecen de voluntad para servir o de aptitud para desempeñar el encargo.

Con los tontos ni a misa. Sin embargo hay muchos tontos en las administraciones y en los gobiernos, quienes ahora en muchos casos presumen de ir a misa, pero que no conducen por el buen camino a los habitantes del país que los acompañan, desde hace tiempo, en la selva de la crisis permanente, sin poder salir de ella por más plegarias o discursos pronunciados.

En la tierra de los ciegos el tuerto es rey. En múltiples ocasiones designamos gobernantes y éstos a servidores públicos mediante el más escrupuloso examen, pero debemos quedarnos con algún tuerto porque los demás eran ciegos. Los exámenes de selección o la reflexión más acuciosa o informada no garantizan que sea idóneo el elegido o el designado; muchas veces es preciso decidirse por gobernantes o designar funcionarios carentes de las calificaciones requeridas para el cargo o el puesto; sin embargo, es preciso elegir o designar, ante la necesidad de que alguien lo desempeñe y recaerá en el menos malo.

Lucas Alamán elaboró, en este sentido, su teoría del probabilismo: los cargos se aceptan sin reunir los requisitos legales, sin ser competentes para desempeñarlos o sin tener la vocación para ello, por considerar que lo podría ocupar alguien peor.

Ni todo el que estudia es letrado ni todo el que va a la guerra es soldado. Efectivamente ***lo que la naturaleza no da Salamanca no lo otorga.*** Las universidades no pueden hacer un genio de aquel que carece de talento; los códigos éticos no pueden convertir en hombres o mujeres de bien, en horados, a quienes no lo son por naturaleza, por formación y, sobre todo, por práctica.

Muchos son los llamados y pocos los escogidos. Ante fenómenos como la empleomanía y el aspirantismo, más que llamados, son muchos los ofrecidos. Las listas de aspirantes a cargos de elección en los gobiernos o de designación en la administración pública son inacabables. Se desea un servicio civil para permanecer en la función pública especialmente al disminuir el número de los posibles escogidos. Igualmente hay gobernantes que han intentado perpetuarse y han buscado su reelección, directamente o por interpósita persona, para seguir mandando a pesar de que su periodo haya fenecido.

Un ruin alborota un pueblo y después el pueblo se dice engañado. No obstante la desconfianza popular hacia gobernantes y servidores públicos, la insuficiente o deficiente ética social, proclive a la adulación sin límite del poderoso en turno, al dejar de serlo se alegrará que hubo engaño, por ello ***no hay más ciego que quien no quiere ver.***

Para dejar de ser ciegos Simón Tadeo Ortiz de Ayala desde 1832 nos recomendaba: "¡Mexicanos, examinad con escrupuloso cuidado las inclinaciones y cualidades de las personas que elegís, para que os representen y defiendan vuestros derechos e interese con honor y probidad, olvidándose si es posible de los suyos! ¡Exigidles garantías en el cumplimiento de sus deberes, y demandadles cuenta de su buena o mala conducta, para premiarlos o reprobar el bien o el mal que hayan hecho o dejado de hacer a la patria y a vuestro bienestar! De donde se colige que la omisión, el dejar de hacer el bien posible, es desde luego otra forma de corrupción.

De la subida más alta, la caída más lastimosa. La ética del servidor público y la del gobernante están vinculadas a la ética de la sociedad y al valor de los ciudadanos para exigir su cumplimiento y acatarla por su parte. Al poder presidencial desmedido, alabado su depositario durante el respectivo periodo, ha correspondido la diatriba al dejar el cargo. Esta tradición en México es lamentable y lastimosa. Esperamos la caída, dejar el encargo, para expresarnos, para criticar duramente y aun para

calumniar. También los funcionarios cuando dejan el puesto son objeto de las peores críticas, de las desmedidas alabanzas se pasa a las más mordaces censuras; desde lo más alto la caída es más estrepitosa. Los ciudadanos callamos mientras se desempeña el cargo o la función y ejercemos la diatriba a toro pasado. Pocas veces nos expresamos en el momento que los gobernantes o los funcionarios están en el ejercicio del poder o de la función, lo hacemos *a posteriori*, cuando ya no pueden corregir los errores. Por ende es de suma importancia la crítica oportuna para enmendarlos a tiempo y para que ocurra así es trascendental la ética social. Sin ella, será precaria la de los gobernantes y los servidores públicos.

Al que sirve mejor se le agradece menos. Hay casos que confirman que tanto la sociedad como la administración pública son desagradecidas con quien sirve bien. En el ámbito administrativo muchas veces los competentes son desplazados por inexpertos, por carentes de vocación de servicio o por corruptos redomados; Sin embargo a éstos los habitantes del país debemos agradecerles el favor si respetan nuestros derechos, nos permiten cumplir nuestras obligaciones o disfrutar de los servicios públicos.

Desde la época colonial hasta ahora cotidianamente se confirma que ***los negocios en palacio van despacio.*** En muchas ocasiones se precisa para darles celeridad entregar un regalo, adular o hacer intervenir amistades, con el consiguiente tráfico de influencias.

Haz lo que debes hacer que el bien ha de suceder. Muchas veces en el servicio público, otra grave forma de corrupción, se ignora el quehacer concreto, al no estar determinada previamente la actividad a realizar y quienes tienen sentido de responsabilidad empiezan a inventar tareas y, por lo tanto, a crear nuevos reglamentos, nuevos procedimientos, nuevos manuales, nuevos instructivos, novísimas normas, etcétera, con lo cual introducen normalmente lo único novedoso, nuevas complicaciones en la vida de la sociedad sin producirle ningún beneficio. Con una tarea concreta, definida, predeterminada, no habría necesidad de inventarnos un trabajo inútil, muchas veces duplicatorio, o de mejorar lo que se hace aunque no se sepa para que se hace. Debe determinarse el quehacer y hacerlo bien. Las tareas gubernamentales y administrativas deben hacerse para producir el bien el cual se logra cuando coadyuvan al mejoramiento permanente de los habitantes del país.

Las naciones se engrandecen cuando impera la justicia y van a su aniquilamiento cuando el capricho domina. Fundamental para el combate a la corrupción y para la práctica de una ética socialmente aceptada por los gobernantes y servidores públicos es el establecimiento integral de un Estado de derecho, el cual implica justicia para todos y no sólo respeto formal a la norma. Si se rompe el Estado de derecho caemos en el capricho del gobernante o del funcionario, en la *concertación*, en las múltiples y variadas formas de corrupción imperantes. Si se olvida respetar al derecho, el día que exista un orden jurídico con el que estemos de acuerdo, tampoco se cumplirá, pues habremos perdido la costumbre de sujetarnos a sus disposiciones y quedaremos a merced del capricho de gobernantes y administradores, pero también a la veleidad de los ciudadanos. El ciudadano bloquea las vías generales de comunicación, se apropia de los bienes de uso común, destruye bienes públicos sin importar que esos pertenezcan a la comunidad, etcétera, violando el orden jurídico. El imperio del derecho justo, es el único valladar para una corrupción cada vez más generalizada.

Lo que se empieza se acaba. Por inaplicación de este refrán, entre los diversos tipos de corrupción se encuentra el dejar las obras inconclusas — públicas, privadas o sociales—. Desde que tengo uso de razón, por ejemplo, está en construcción un edificio de particulares en la Plaza de España. Pero igualmente descubrimos en todas partes obras públicas inacabadas, muchas de ellas por ignorancia del funcionario central que no recorre el país o por los constantes cambios de titular. Cada uno llega con su proyecto y discontinúa el de sus antecesores. Alguna vez se descubrió por la Comisión Gasto Financiamiento la existencia de una carretera dirigida al mar, pero le faltaba un puente; de tal manera que nadie había podido hacer uso de ella. Dejar las obras inacabadas es otra de las formas de corrupción. Hubo un jefe del Departamento del Distrito Federal que anunció que concluiría las obras que sus antecesores habían dejado inconclusas: Circuito de Circunvalación, Periférico y Circuito Interior; sin embargo, siguieron sin terminarse al dedicar sus esfuerzos a los ejes viales.

Cuando las riquezas estén bien distribuidas en un Estado no hay pobres que cuidar ni ricos que contener. Este sabio refrán debería servir para determinar las políticas generales de un país. Si queremos gobernabilidad, si deseamos paz, si esperamos impere la tranquilidad y la seguridad públicas, es preciso procurar que las riquezas estén bien

distribuidas, para hacer innecesario cuidarnos de aquellos que carecen de los satisfactores indispensables para su subsistencia o de la ambición desmedida de los poderosos. Cuando los bienes se concentran en unas cuantas personas éstas adquieren un poder muchas veces superior al público, el de los gobernantes, haciendo que impere su interés particular frente al general de la sociedad. En sus manos está entre los tantos medios a su alcance, poner en un grave aprieto al país provocando una crisis financiera. Para satisfacer las demandas de la mayoría es indispensable contenerlos. Si se cumpliera, como señala el artículo 27 constitucional, con el reparto equitativo de la riqueza, con el combate a la miseria que en tantos preceptos de nuestra Norma Fundamental está implícito, no habría pobres para cuidar ni ricos para ser cuidados de los pobres. Su seguridad, tan onerosa, sería superflua y los recursos dedicados a ella se destinarían a obras para el desenvolvimiento permanente de la comunidad.

El mucho desorden hace sustituir el orden. Cuando no hay tranquilidad social, cuando la paz pública se altera constantemente, cuando la inseguridad priva en las relaciones sociales, cuando el orden es sustituido por el desorden, cuando se abandona el Estado de derecho, existe la tendencia en la humanidad de buscar la mano dura y muchas veces una dictadura aunque sea imperfecta. Las democracias se pueden destruir cuando se permite el desorden, la injusticia, la desigualdad, la intranquilidad social. Permitir el desorden puede conducir a la anarquía y ésta a la dictadura.

Piensa mal y acertarás. La sociedad tiende a considerar que todos los funcionarios son corruptos y no requiere pruebas para comprobarlo. En cambio si afirmamos que un funcionario es honrado nos exigen pruebas contundentes para demostrar su probidad.

Piensa el ladrón que todos son de su condición. Quizás por ello muchos consideran que en los cargos gubernamentales o dentro de las administraciones siempre se están enriqueciendo quienes los desempeñan: si ellos los detentaran seguramente se enriquecerían; son aquellos que al solicitar un cargo, un puesto o una comisión ruegan ser "inspectores de lo que sea", se manifiestan generosos "pónganme donde hay aunque los sueldos sean raquíticos e insuficientes, yo me encargo de mis ingresos", y prometen salpicar, aunque "el que reparte y comparte se lleva la mejor parte". La tolerancia de la corrupción o connivencia, disimulo en el superior acerca de las transgresiones cometidas por sus

subordinados a las normas jurídicas y a las éticas, es una forma más de corrupción.

El amigo que no da y el cuchillo que no corta que se pierda, poco importa. Hay muchos corruptos muy queridos por sus amigos, porque los salpican con sus actos de corrupción, así ésta llega a beneficiar a muchos. No hay corrupción sin corruptores, como tampoco corrupción sin beneficiado. Infortunadamente en la realidad hay presiones muy graves hacia el funcionario, en ocasiones de sus propias familias, para que los favorezcan con violación de la normativa vigente y la entronización del nepotismo que, marginando la ética les exigen privilegien sus intereses o aprovechen su situación para beneficiarlos, pues ***el buen juez por su casa empieza*** y, para ello deben conceder cargos o prebendas a sus familiares y amigos. Muchas veces los gobernantes o los funcionarios caen en estas exigencias familiares y de amistad, llegándose a proporcionar servicios a su familia y amistades que están destinados a facilitar la tarea del gobernante o del funcionario. No es raro que esta situación prohija hermanos incómodos y aun que algunos sientan el orgullo de su nepotismo.

Por mi parte, debería seguir el viejísimo refrán que dice: ***en boca cerrada no entran moscas*** y, ser discreto, eufemismo de cobarde, y no comprometerme sino hasta retirarme del servicio público. Pero también, cuando existe la ética social se aplica el siguiente refrán: ***no lo alabes hasta que no acabe***. No obstante, la tendencia de nuestra sociedad es loar públicamente a quienes están en el poder y a vituperarlos en privado, sólo lo harán públicamente cuando dejen de detentar el poder. Esta es una forma de corrupción tanto del que adula como de aquel que la acepta.

Mal puede juzgar un acto quien en él no tiene parte. El desconocimiento de los acontecimientos, de las situaciones, no impide juzgar. Es común actuar con frivolidad y manifestar opiniones sobre todo, sin tener en cuenta nuestra ignorancia sobre aquello que se juzga u opina. En efecto, tendemos a opinar de todo a pesar de carecer del conocimiento específico para hacerlo. En ocasiones prejuzgamos, más que opinar, y damos un veredicto antes de que intervengan los jueces o los expertos. Si éstos no coinciden con nuestro parecer los consideraremos corruptos, afirmaremos que se han vendido o que han obedecido a intereses bastardos.

El hombre de bien todo lo ha de hacer bien. Una vez más se destaca la importancia de la elección de gobernantes y la selección de servidores públicos. Los ciudadanos debemos votar con conciencia y con la información suficiente para elegir hombres y mujeres de bien. También en las administraciones públicas los responsables de nombrar a sus servidores deben seleccionar a mujeres y hombres de bien, que además sean competentes y tengan vocación de servicio, para que todo lo hagan igualmente bien.

El que nada pregunta todo lo sigue ignorando. Pero si el que manda, manda, el subordinado prefiere no preguntar y permanece en la ignorancia, así se dificulta la formación de verdaderos servidores del público y se favorece la de ciegos ejecutores.

Donde hay bueno hay mejor. No nos creamos imprescindibles en el servicio público, por capaces que nos consideramos; suele ocurrir que nos sobrestimemos, siempre habrá quien nos supere y ojalá pronto ingresen. La inmodestia, el sentirnos o el hacernos indispensables, ocultando información, estableciendo sistemas personales, también son formas de corrupción.

Trabajo sin provecho el hacer lo que ya está hecho. Muchas veces se vuelve a realizar el mismo trabajo, sea por desconfianza al que lo realizó, sea para crear fuentes de ocupación o para pagar asesorías externas que presentan documentos hechos por la administración que las contrata. También en estos casos estamos ante formas de corrupción.

Es muy presto lo que se hace cuando todo bien se hace. Cuando se gobierna y administra con acierto los asuntos públicos marchan con rapidez y dejan de ir despacio las cosas en palacio, con beneficios directos para los habitantes del país.

Aunque errar es de los hombres, el perseverar es de las bestias. Existen bestias puesto que perseveran en los errores sin corregirlos, a pesar de los daños que produzcan a la comunidad. Enmendar a tiempo dignifica al gobernante y a los servidores públicos. Empecinarse en los yerros, también es una forma de corrupción, y quienes lo hacen se transforman en bestias dañinas para la sociedad.

Errando se aprende. Si así fuera dispondríamos de gobiernos y administraciones expertos. Ante la multiplicación de errores y del

consiguiente aprendizaje deberían proliferar los aciertos, el buen desempeño gubernamental y administrativo.

El que no tiene fuerzas no se meta a cargador. Una vez más se confirma la teoría del probabilismo de Lucas Alamán, pues abundan los casos de cargadores, es decir de quienes aceptan cargos o funciones sin el conocimiento o la vocación indispensables o sin valor para actuar. Abundan los casos de aquellos que aceptaron la carga, el cargo o la función, aunque de antemano estén seguros de carecer de los requerimientos, las capacidades, la voluntad o la vocación para desempeñarlo.

Como es el rey es la grey. De ahí la importancia de estar encabezados por gobernantes y funcionarios con conocimiento, con talento, de acrisolada honradez y también que sean honestos —que significa decentes, decorosos, recatados, pudorosos— para evitar los escándalos provocados por la ausencia de decencia, decoro, recato o pudor. La honestidad es fundamental hoy. La honestidad se ha convertido en un tema recurrente de las revistas rosas o de peluquería, tan de moda, siempre a la caza de adúlteros, de hijos fuera de matrimonio, de aventuras galantes, de desnudos de los famosos en turno, etcétera.

Muchas ocasiones nos quejamos de que se cometen irregularidades, de la existencia de deficiencias, de insuficiencias, de corrupciones políticas y administrativas, pero no aplicamos el refrán: **si no huyes del inmoral te ha de pegar el mal** y se permanece a su lado, infortunadamente en muchos casos esperando un reparto equitativo de su corrupción. Si no huimos podemos terminar contagiados, hay plumajes que sí se manchan cuando cruzan el pantano de la corrupción.

Las gallinas de arriba ensucian a las de abajo. Tal refrán se vincula con el que señala que las **escaleras se barren de arriba hacia abajo** y, por lo tanto, la corrupción hay que combatirla primero en la cúspide y después descender a la base. Por no haberse procedido así durante la vigencia de las leyes de responsabilidades que atribuían a un jurado popular juzgar a los servidores públicos procesados por corruptos, en la mayoría de los casos de los niveles más bajos, por eso se les llamó las leyes para los carteros, los absolvía. Los carteros que habrían una correspondencia y sacaban algunos dólares, que con gran esfuerzo enviaban del extranjero nuestros migrantes para sus familias, eran juzgados por el jurado popular. Su defensa alegaba que era un servidor

público pobre, con un salario insuficiente para vivir, el perseguido y enjuiciado, mientras los grandes ladrones seguían desempeñando importantes cargos con la más absoluta impunidad; obviamente el jurado popular conmovido lo absolvía. Por ende, fueron pocos los castigados y se propició la impunidad y con ella cualquier esfuerzo para combatir la corrupción era anulado.

Cada gallito canta en su muladarcito y quien lleva la voz cantante en cada unidad administrativa es el superior jerárquico, que puede construir su respectivo muladarcito para aprovecharse de la corrupción de sus subordinados. En consecuencia, la sociedad teme cuando hay depuración de elementos corruptos, en las policías judiciales por ejemplo, al considerar, siguiendo la información de los medios de comunicación, que al quedar en libertad aumentarán los delitos; la sociedad considera que es preferible estén dentro para que haya quien los controle, que dejarlos libres para cometer fechorías. Esta es la opinión de un gran número de los habitantes del país.

Para el pueblo es muy importante satisfacer sus necesidades más apremiantes, de ahí que una mera reforma de ventanilla o la consistente en sólo un mejor trato, lo hacen exclamar: **¡menos cortesía y más pan!**. Ojalá las acciones de gobernantes y servidores públicos contribuyan en todo momento al constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, como los obliga el artículo tercero constitucional, además de actuar con la cortesía a la que también están obligados.

Vale mas ocioso estar que en vano trabajar. En la administración pública suele considerarse que todo trabajo es vano y se prefiere estar ocioso, olvidándose que **el ocio es el padre de todos los vicios** y que es una forma de corrupción al no reciprocarse el salario percibido.

No se perdona el pecado si no se restituye lo hurtado. En anteriores leyes de responsabilidades se establecía: **delinca ahora y pague después**; devuelto lo hurtado se quedaba libre y con los intereses producidos por el hurto.

El siguiente hasta ahora es sólo un buen deseo del refranero: **bienes mal adquiridos a ninguno han servido**, porque ciertamente a muchos les han sido muy útiles para comprar o adquirir prestigio, bienes y asegurar a sus descendientes por varias generaciones. En ocasiones infortunadamente, la propia comunidad considera como símbolo del éxito y

del triunfo la adquisición de bienes sin importar su origen. Hemos sido informados de casos de narcotraficantes que son muy queridos en su comunidad porque, por ejemplo, ayudan a la reconstrucción de un templo y, desde luego, además de la admiración social reciben bendiciones y probablemente algunas exenciones de castigos en el más allá, también promovidas por el sacerdote respectivo.

Ovejas bobas por donde va una ahí van todas. El carácter gregario, el espíritu de cuerpo, la lealtad al superior, el actuar sin discernimiento, obtusamente, prohijan desaciertos y son formas de corrupción.

Finalmente, sin agotar el refranero, recordemos que: ***pagan justos por pecadores.*** Generalmente el justo es el pueblo y los pecadores son quienes gobiernan y administran. He dicho generalmente, porque también tenemos magníficas muestras de gobernantes y funcionarios cabales, que han entregado incluso su vida al servicio de la sociedad.

Perspectivas

La mención de los anteriores refranes pone de manifiesto que en todos los países y no sólo en México hay un filón inagotable para los medios de comunicación: la ausencia de ética. Los lectores, escuchas o espectadores se están acostumbrado a las informaciones cotidianas sobre casos escandalosos de la corrupción sin fin por el planeta. Infortunadamente —decía Simone de Beauvoir: *lo más escandaloso del escándalo es que uno llega a acostumbrarse.* Y parece que ya nos estamos acostumbrado a este tipo de notas cotidianas y cada vez queremos una más impresionante que supere a la anterior. Estamos elaborando una lista para determinar quien ha robado más, quien comete más asesinatos, cuantos bancos han sido robados —hoy daban el dato— y ya se rompió el récord del año pasado. Así estas situaciones lamentables se convierten en temas triviales de conversación.

La corrupción ha pasado de la nota roja a las secciones de política y de sociales, para admiración de lectores inadvertidos. Las revistas nacionales e internacionales todos los días nos dan pruebas palpables de como estos escándalos se convierten en notas redituables para las revistas del corazón, que contribuyen, más que al rechazo de las mismas, a la admiración de quienes las practican. De tal manera que los corruptos se convierten en símbolo de éxito consagrado a todo color.

Cualquier nariz descubre en todas partes los olores fétidos de la corrupción en sus múltiples manifestaciones, entrecruzadas con intimididades, aquí si deshonestidad, de los protagonistas de las revistas de más venta, miembros o protegidos de los gobiernos o publicitados opulentos privados.

Los escándalos de tal naturaleza son parte de la historia de la humanidad, lo nuevo es que se están convirtiendo en un estilo de vida y en una manifestación moderna de los gobiernos y de los círculos de la llamada, eufemísticamente, la mejor sociedad. El escándalo proviene de su difusión, lamentablemente, y no de la conducta ilícita o inmoral. Se teme al escándalo, hay que ocultarlo porque es escandaloso que se sepa. Corruptores y corruptos sólo respetan una ley: la ley del silencio.

Todo nuevo gobernante anuncia su propósito de combatir a la corrupción; su sucesor hará lo mismo y dirá que va a combatir las corrupciones del anterior. De tal manera que todo gobernante será incriminado de haber empedrado el camino del infierno del combate a la corrupción con meras intenciones; pero normalmente será acusado al dejar el cargo de haberla fomentado o de haber incurrido en ella. Tenemos casos ya por fortuna de presidentes o primeros ministros caídos o enjuiciados en muchos países, verbigracia, en Japón, Italia, Brasil, Venezuela, por corrupción.

En el mundo ya es evidente la existencia de una mala cultura, la de la corrupción, que es difundida todos los días a toda hora y a todo color para captar el oropel de las bellas, políticos y empresarios de éxito; en suma el júbilo de los poderosos. Las leyes del mercado han hecho del dinero, sin importar su origen, la medida del triunfo y del prestigio; noticias cotidianas lo corroboran, basta leer la prensa de hoy.

Sólo si cualquier poder, público o privado, se somete al orden jurídico, será posible evitar la impunidad y el mal ejemplo a la sociedad. Debemos cumplir con los preceptos éticos aceptados y establecidos por la sociedad. Los mismos también deben ser respetados por ésta, pero principalmente por gobernantes y administradores, sólo así se logrará vencer la corrupción imperante. La lucha contra ella implica una ética social y personal, pero sobre todo actuar conforme a ella. Si no lo hacemos la corrupción avasallará a la sociedad, degradará a los seres humanos y los alejará de una convivencia pacífica y justa. Debemos rescatar valores sociales fundamentales y trascendentales; multiplicar las notables

muestras cotidianas de patriotismo y entrega al servicio público, así como prestar un servicio cabal a la comunidad, para bien de ella, con justicia y prontitud, y así ser dignos y honrados servidores del público.

En suma, existe una demanda social hecha compromiso por el actual gobierno de combatir la corrupción. También hay y ha habido ejemplos de capacidad y honradez de muchos servidores públicos dignos de emulación. Es preciso, sin embargo, para combatir la corrupción, impedir una conducta que se remonta a los albores de la conquista: el obedecer sin cumplir. Baste recordar que Benito Juárez, el 12 de diciembre de 1870, prohibió el nepotismo en las oficinas públicas, ratificando la vigencia de las prevenciones del 28 de enero de 1775, norma que volvió a confirmarse por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación el 11 de febrero de 1983, en el acuerdo por el que se fijan criterios para la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en lo referente a los familiares de los mismos; disposición vigente desde antiguo pero escasamente cumplida.

Es indispensable que todo servidor público comprenda que está obligado, ética y jurídicamente, a servir bien y honradamente a la comunidad; que el servicio público no es patente de impunidad para actos arbitrarios, ni oportunidad para disfrutar de privilegios; que tampoco es refugio de empleados despreocupados e incapaces de ser útiles a la sociedad. Todo servidor público debe saber que su obligación es cumplir satisfactoriamente sus labores con apego a la ley, con lealtad institucional, honradez, imparcialidad, entrega y eficacia.

EL SISTEMA POLITICO MEXICANO: CRISIS Y DIFICIL APERTURA*

Gustavo Ernesto Emmerich**

Introducción

La tesis central de este artículo es que el sistema político mexicano se ha venido ampliando e incorporando nuevos actores, a través de un largo, lento y conflictivo proceso de *apertura*, impulsado a veces "desde arriba" (desde el poder), arrancado otras "desde abajo" (desde la oposición política y la sociedad misma). Como consecuencia de este proceso de apertura, hoy el sistema político incluye muchas instituciones y actores, independientes del Estado, del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y del gobierno, aunque éstos, merced a su gran capacidad adaptativa, siguen reteniendo en sus manos las riendas del poder. A fines de 1996, en una situación de crisis política y económica, se hace imposible predecir si la apertura se profundizará, o a qué tipo de sistema político habrá de conducir, en caso de que el proceso de apertura continúe avante, como parece probable.

En el sistema político mexicano tradicional se dio una estrecha e inextricable relación entre el Estado, el partido oficial y el gobierno. El conjunto Estado/PRI/gobierno lo era todo, y la sociedad civil no pasaba de ser un pálido reflejo del primero. Un paternalismo benevolente y a la vez autoritario, imbuido —por lo menos retóricamente— de los principios de la revolución mexicana, lo caracterizaba. Obreros, campesinos, profesionales y buena parte del empresariado, incorporados y subordinados

* Conferencia pronunciada en el marco del Simposio *Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública, Hacia el Nuevo Milenio*, el 22 de noviembre de 1996.

** Doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional Autónoma de México; autor de varios libros y numerosos artículos sobre problemas políticos de América Latina y su relación con el desarrollo económico social, la más reciente es "Procesos políticos en las Américas"; Investigador Nacional en el Sistema Nacional de Investigadores; Profesor titular de la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Iztapalapa.

corporativamente al Estado a través de sus asociaciones, no solían pensarse a sí mismos como ciudadanos plenos con derechos que ejercer y con vidas y proyectos autónomos que desarrollar, sino que miraban siempre hacia el conjunto Estado/PRI/gobierno para recibir directrices y favores, empleos, contratos o dádivas para su supervivencia.

El PRI constituía el eje único del sistema de partidos, ganando siempre todas las elecciones: la mayoría de las veces con los votos populares, y otras menos con los resortes del poder y la alteración de los resultados. Con el objeto de dotar de una fachada democrática al sistema, se alentaba a los partidos de oposición, y se introducían esquemas que facilitarían su participación en los cuerpos legislativos. En todo caso, se sabía, los partidos de oposición no tenían oportunidad alguna de llegar al poder, ni la ciudadanía de controlar al conjunto Estado/PRI/gobierno.

La disidencia y la contestación eran toleradas siempre y cuando no amenazasen al poder central, o a los múltiples caciquismos locales. Cuando lo hacían, la represión drástica y fulminante se hacía sentir, como lo demuestran los acontecimientos de 1968 y 1971 y la sempiterna situación de violencia contra los campesinos en numerosas regiones del país. Lo mismo puede decirse de la prensa: libre en la medida en que fuera marginal, controlada en la medida en que pudiera constituirse en auténtico cuarto poder, las más de las veces autocontrolada a cambio de recibir favores del Estado.

Todo esto comenzó a cambiar a partir de las reñidas competencias electorales de 1988 y, sobre todo, de la crisis política y económica de 1994 y 1995, y de las dificultades de todo tipo que ha venido enfrentando el gobierno de Ernesto Zedillo. Los hitos señalados dieron lugar, con avances y retrocesos, consensos y conflictos, a la apertura del sistema político. Apertura que ha dejado en el pasado las fáciles y autoritarias certezas de un sistema político vertical, para dar lugar a la incertidumbre propia de una política plural y en aparente transición hacia una democracia plena.

La apertura del sistema político

En el uso habitual, la expresión "sistema político mexicano"¹ ha sido utilizada para designar, casi siempre, a ese inextricable entramado de personas e intereses que constituyen y manejan al Estado, al gobierno, al partido oficial y a los sectores sociales subordinados corporativamente a los primeros.² En este uso, basado en una realidad que ha venido cambiado, solía entenderse por "sistema político" casi exclusivamente al heterogéneo conjunto Estado/PRI/gobierno, que durante décadas controló los resortes del poder e hizo girar en torno suyo los intereses, aspiraciones y necesidades de casi todos los sectores sociales del país. En ese tenor, podía decirse, por ejemplo, que el fortalecimiento electoral de los partidos de oposición, o los períodos de protesta social, amenazaban la estabilidad del sistema político mexicano, cuando en realidad lo que hacían era disputar —simple y concretamente— la permanencia en el poder del conjunto Estado/PRI/gobierno.

Pero en tiempos recientes, la asimilación de la expresión "sistema político mexicano" al conjunto Estado/PRI/gobierno ha dejado de tener vigencia, y se ha convertido en un velo engañoso que encubre una nueva realidad: que el sistema político se ha ido abriendo e incorporando nuevos actores, en un significativo proceso de apertura cuya conclusión todavía no arriba, y que resulta de un complejo entramado de fuerzas, acciones y reacciones. Por ello, en este artículo se utiliza la expresión "sistema político mexicano" en un sentido amplio, que incluye a muy diversas fuerzas políticas y sociales (que se enuncian más abajo, en estas mismas páginas).

Algunas tendencias aperturistas surgieron institucionalmente del interior del propio conjunto Estado/PRI/gobierno, como la creación de la figura de "diputados de partido" en 1963, o la adopción de la representación proporcional como resultado de la "reforma política" impulsada en el sexenio 1976-1982, destinadas ambas a revestir de una fachada

¹ Para un estudio liminar sobre el tema, cfr. Daniel Cosío Villegas, *El sistema político mexicano*, Joaquín Mórtiz, México, 1972.

² Como son la Confederación de Trabajadores de México (CTM), la Confederación Nacional Campesina (CNC) y la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP, hoy con otro nombre).

democrática al régimen, al estimular y posibilitar la participación minoritaria de partidos de oposición en la Cámara de Diputados federal.³

Otras derivan de la coexistencia de "duros" y "blandos" al interior del conjunto Estado/PRI/gobierno. Por un lado, autocráticos decididos a que nada cambie y a retener el poder —y sus beneficios— en sus manos, para lo cual tratan de limitar las reformas político-electorales y del Estado, y además reclaman —y aplican cuando pueden— la represión en contra de la oposición política y de todo movimiento social contestatario de envergadura. Por otro, liberalizadores que comprenden que el progreso económico y social del país, así como su aceptación en la comunidad internacional, pasa por la adopción de reformas que permitan a la oposición integrarse pacíficamente a las reglas de juego del sistema, en la esperanza de que tal integración conducirá a la subordinación, y no a la victoria, de las fuerzas opositoras.⁴ La pugna entre "duros" y "blandos" explica, entre otras cosas, la salida de la "Corriente Democrática" del PRI en 1987, o la coexistencia a su interior de grupos reformistas con "dinosaurios" decididos a que todo permanezca como está, e incluso los declarados afanes democratizadores del presidente Zedillo.

Otras tendencias aperturistas provienen de la presión de grupos sociales y políticos opuestos al régimen, que son posiblemente los más importantes en las fases iniciales de toda "apertura" que no sea meramente cosmética: si tales grupos no existieran o fueran muy débiles, una apertura *real* simplemente no tendría razón ni posibilidad de ser. También los grupos de oposición pueden dividirse en "duros" y "blandos". Los primeros, como el PRD⁵ hasta 1995⁶ o el EZLN⁷ en todo momento,

³ De manera muy similar a aquélla en que la dictadura brasileña de 1964-1985 permitió la existencia de un único partido "oficial" de oposición, el Movimiento Democrático Brasileño o MDB, al que por cierto siempre se le negaron o regatearon sus triunfos electorales.

⁴ Idea expresada claramente por Jesús Reyes Heróles ya en 1972, en un discurso pronunciado en Aguascalientes, en el que tras de afirmar que el PRI "necesita" de una oposición, expresó: "lo que resiste, apoya."

⁵ Partido de la Revolución Democrática.

⁶ Desde su Congreso de Oaxtepec (agosto de 1995), el PRD pareció adoptar una línea ya no tan confrontacional con el gobierno, confirmada al asumir su dirigencia nacional Andrés López Obrador.

⁷ Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

propugnan la caída lisa y llana del régimen, y se niegan a pactar una "salida negociada" del mismo. Los segundos, desde una posición más dialoguista y gradualista, como el PAN,⁸ aceptan negociar concesiones parciales, en la esperanza de que éstas les permitirán —sin mayores traumatismos— ir conquistando algunas posiciones marginales primero, luego otras más importantes, y finalmente el poder.

Ahora bien, lo cierto es que un juego de fuerzas y contrafuerzas como el descrito, como enseña la experiencia de otros países latinoamericanos que han accedido a la democracia política en años recientes, puede provocar una moderada y tímida apertura, real y no sólo de fachada, pero no llevar a ésta a su conclusión natural: la democratización plena. Dicho de otra manera: las intenciones del régimen de revestirse de un barniz democrático, la pugna entre "duros" y "blandos" a su interior, y el auge de grupos opositores con distintas posibilidades e intenciones, constituyen condiciones necesarias, pero no suficientes, para llevar un proceso de apertura política a su cumbre. Las demandas de libertad, participación, elecciones libres y control ciudadano de los actos de gobierno, pueden ser levantadas por grupos y partidos políticos específicos y pactarse entre ellos algunos compromisos al respecto. Pero sólo la masiva aceptación y validación de tales demandas entre la ciudadanía —y la concomitante movilización de ésta— pueden producir una total apertura democrática (o sea, que incluya a *todos* los ciudadanos) y obligar a un régimen a dejar que sea la propia ciudadanía quien decida libremente qué tipo de gobierno prefiere y quién debe encabezarlo.⁹ En otros términos: los acuerdos o pactos entre los principales actores políticos (como los celebrados en México a inicios de 1994 y de 1995 y a mediados de 1996) pueden auspiciar una mayor apertura del sistema político; pero si se pretende que tal apertura alcance a todos y desemboque en una democracia política plena, se requiere de la movilización y participación ciudadanas.

En México se registra actualmente una movilización social persistente e importante, aunque las más de las veces con demandas puntuales, y que hasta el momento no ha arraigado entre capas amplias de la población.

⁸ Partido Acción Nacional, fundado en 1939.

⁹ Sobre las modalidades de transición a la democracia, cfr. Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter (comps.), *Transiciones desde un gobierno autoritario*, 4 vols., Paidós, Buenos Aires, y Samuel P. Huntington, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Paidós, Buenos Aires, 1994.

Grupos sociales específicos plantean demandas también específicas: dotación de tierra o de vivienda, solución a conflictos sindicales, quita de intereses a deudores bancarios, reivindicaciones ecologistas, que por su propia índole no llegan a generalizarse ni a adquirir un cariz propiamente político. Grupos cívicos organizan consultas populares y abren otras formas de participación, que atraen cada vez más ciudadanos, pero cuyo impacto político y repercusión social son todavía limitadas. A partir de 1994 se constituyeron grupos y se organizaron numerosas manifestaciones en favor de la paz en el país, cuya capacidad de convocatoria fluctúa según los altibajos de la situación en Chiapas, pero que de ningún modo parecen involucrar a segmentos mayoritarios de la población. Los partidos de oposición promueven protestas populares contra fraudes supuestos o reales, que se desactivan una vez cumplidos sus objetivos, o se extinguen por simple fatiga de sus organizadores y participantes.

No hay entonces una movilización generalizada y que logre incorporar a la corriente principal de la sociedad al clamor por una democratización plena. El sistema político mexicano, en su estado actual de limitada apertura, parece estar todavía dotado de un apreciable grado de consenso social. Sus capacidades adaptativas e inclusivas, su propia apertura, la amplia participación ciudadana en las elecciones presidenciales de 1994, los triunfos electorales de partidos de oposición, al parecer han resultado suficientemente satisfactorios para amplios sectores ciudadanos —y tal vez para los propios partidos opositores— y han inhibido una activación popular contestataria y generalizada como la que se produjo en otros países latinoamericanos (que, debe recordarse, sufrían dictaduras atroces, de ninguna manera comparables con el dominio del conjunto Estado/PRI/gobierno). Por lo tanto, es dable esperar que en el futuro inmediato, de seguir avante y no presentarse acontecimientos imprevisibles, la apertura del sistema político mexicano continúe más por la vía del pacto cupular entre los partidos y fuerzas de oposición y el conjunto Estado/PRI/gobierno, que por la senda no suficientemente hollada de una amplia movilización ciudadana por la democracia política plena.

Las elecciones en México, hasta 1988: ¿para qué servían?

Si uno atendiera exclusivamente a las formalidades, parecería que el México postrevolucionario es perfectamente democrático, y no lo es, como tampoco es plenamente autoritario. Un cuadro pintado hace unos pocos años tendría colores muy matizados. Se respetan en lo general las libertades políticas básicas, y casi cualquiera puede organizarse y decir lo que quiera; pero dichas libertades han sido estrictamente limitadas — especialmente en el medio rural— cuando han amenazado al conjunto Estado/PRI/gobierno, e incluso cuando han molestado a gobernantes particulares. Se realizan elecciones puntualmente, pero los resultados electorales fueron alterados cada vez que eran perjudiciales —en posiciones importantes— para el PRI. El Congreso siempre ha sesionado regularmente, pero en la práctica ha funcionado hasta ahora como apéndice del Ejecutivo. Los gobernadores, hasta hace poco todos de extracción priísta, debían disciplinarse a los mandatos del poder central. El omnimodo poder presidencial desborda en exceso sus facultades constitucionales para asumir otras de tipo metaconstitucional:¹⁰ gran elector de su sucesor y de los gobernadores, jefe nato del Partido, líder fáctico de las mayorías oficialistas en el Congreso federal, revisor de las listas priístas de candidatos a todos los cargos importantes de elección popular, árbitro de disputas al interior de la "familia revolucionaria", componedor en última instancia de todo conflicto social, económico o político de importancia, tomador virtualmente único de las grandes decisiones nacionales y, en suma, monarca sexenal con derecho a escoger sucesor.

La separación de intereses, personal y funciones entre el gobierno y su partido es difusa: no se trata de que el partido llegue al gobierno y coloque a sus hombres en los puestos públicos, como es sano y natural en una democracia; al contrario, el partido depende en la práctica del gobierno (en particular del Presidente de la República). Por añadidura, la militancia en el partido —y el consecuente acceso al empleo público— es más un modo de vida (vivir *de* la política, diría Weber) que una vocación de servicio (vivir *para* la política).¹¹ Todavía más, ser miembro del omnipresente e

¹⁰ Cfr. Jorge Carpizo, *El presidencialismo mexicano*, Siglo XXI, México, 1991.

¹¹ Cfr. "La política como vocación", en Max Weber, *Escritos políticos*, Folios, México, 1982, vol. 2.

inmensamente rico PRI es —en algunos casos, dejó de serlo hace muy poco tiempo— una obligación de hecho o de derecho para muchos grupos sociales: afiliados a los sindicatos de la CTM, empleados públicos, vendedores ambulantes, taxistas, locatarios de mercados, campesinos organizados, y otros más que para mantener sus concesiones y/o empleos deben guardar lealtad al Partido, no sólo a la hora del voto, sino en manifestaciones, desfiles, actos públicos, etc. Desde la fundación del PNR en 1929, este partido y sus sucesores, el PRM y el PRI, ganaron todas las elecciones presidenciales, todas las gubernaturas (hasta 1989, en que sufrió su primera derrota a manos del PAN) y la inmensa mayoría de las diputaciones, senadurías y presidencias municipales.

En este cuadro, que ha comenzado a adquirir otros tonos recientemente, inclusive llegó a darse el caso de que en 1976 sólo hubiera un candidato oficial a la presidencia (obviamente, el del PRI). Ante ello, cabe preguntarse: ¿para qué sirven las elecciones en México? ¿para qué se realizan costosas y largas campañas electorales?¹² Para intentar una respuesta, deben distinguirse dos períodos: antes y después de 1988. Respuesta que habla de la transformación y apertura del sistema político.

Antes de 1988, elecciones y campañas servían no para elegir un gobierno, como quiere la teoría democrática, puesto que en la práctica éste ya estaba elegido desde que el presidente saliente designaba al candidato del partido oficial. Servían, entonces, para legitimar y revestir con una fachada democrática al régimen y a *el candidato*; para que el candidato en campaña recorriera el país (o el estado, el municipio o distrito) y conociera de primera mano a su gente y sus problemas; para que los grupos de poder o influencia locales le planteasen sus demandas y se amarrasen compromisos, casi siempre tácitos; y sobre todo para renovar sexenalmente la esperanza y alentar a la gente a decirse a sí misma: "cuando el candidato esté en el gobierno nos va a ir mejor".

¹² Aunque nuestras ideas al respecto han sido desarrolladas independientemente, será útil al lector cfr. Guy Hermet y otros, *¿Para qué sirven las elecciones?*, FCE, México, vs. eds., y especialmente el cap. de Juan J. Linz, "Funciones y disfunciones de las elecciones no competitivas: los sistemas autoritarios y totalitarios".

La funcionalidad política de las elecciones comenzó a evolucionar en 1988, cuando la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas¹³ concitó gran adhesión popular. Además de Cárdenas, representante del nacionalismo y de los valores de la revolución mexicana y partidario de una activa política social, en 1988 se presentó otro fuerte candidato de oposición, el empresario panista Manuel Clouthier, que también movió muchas conciencias, en este caso a favor del mercado libre, la iniciativa individual y la pulcritud en los actos de gobierno, y que dio al PAN muchos votos de sectores medios y medio/altos urbanos que éste ha sabido conservar celosamente.

Las elecciones de 1988 arrojaron como resultado una escasa participación ciudadana y el más bajo porcentaje de votos que candidato presidencial alguno del partido oficial o sus antecesores¹⁴ hubiera obtenido hasta ese momento, expresaron por primera vez una clara y abierta competencia política, y abrieron la posibilidad a futuro de que el PRI pudiera ser desplazado del poder por la vía electoral.

Vistos sus magros resultados electorales de 1988 y sus consecuencias políticas posteriores, entre las que se contaba la potencial ascendencia del PRD como alternativa de gobierno, el conjunto Estado/PRI/gobierno adoptó diversas medidas para refortalecerse con miras a las elecciones legislativas de 1991. En lo que toca al Estado, se produjo una reforma electoral que creó al Instituto Federal Electoral como órgano autónomo organizador y fiscalizador de los procesos electorales, junto con otras disposiciones (padrón, credencialización) tendientes a asegurar una mayor transparencia de los mismos. En lo que corresponde al gobierno, se realizó un denodado esfuerzo por corregir los desequilibrios macroeconómicos (renegociación de la deuda externa, tranquilidad cambiaria y de precios, reducción del déficit fiscal) y para llevar algún alivio a las capas sociales más necesitadas, que habían sido duramente golpeadas por la crisis económica de los ochentas (Programa Nacional de Solidaridad e incremento fuerte del gasto social del gobierno). Y en lo que respecta al PRI, éste se reestructuró y movilizó masivamente a sus

¹³ Postulado por el Frente Democrático Nacional (FDN). En 1989 Cárdenas fundaría su propio Partido de la Revolución Democrática (PRD).

¹⁴ Partido Nacional Revolucionario en 1929, Partido de la Revolución Mexicana en 1938, Partido Revolucionario Institucional en 1946.

milитantes y simpatizantes, para tratar de recuperar los votos perdidos en 1988.

Así, en una situación económica que por primera vez en muchos años parecía promisoría, el PRI pudo ganar ampliamente las elecciones legislativas de 1991, retomar el control absoluto de la Cámara de Diputados, y demostrarse a sí mismo y a la sociedad que podía competir eficazmente en elecciones libres, como en lo general fueron las de 1991. En la ocasión, el PRD quedó en tercer lugar, con resultados muy inferiores a los que el FDN había logrado en 1988, demeritando sus posibilidades como alternativa real de gobierno; el PAN retomó su posición de principal partido de oposición, consolidando y aumentando su electorado, y los partidos menores obtuvieron resultados muy magros.

Las elecciones de 1994: ¿para qué sirvieron?

El de 1994 fue un año de viraje para el sistema político mexicano. En medio de un decisivo proceso electoral, el sistema político sufrió sucesivas y duras crisis, originadas unas en la violencia política y social, y otras en una situación económica que se descompuso rápidamente a fines del año.

Estimulado por su triunfo electoral de 1991 y jaqueado por las presiones del PRD y el PAN, el conjunto Estado/PRI/gobierno se sintió en condiciones de, y se vio obligado a, aprobar nuevas reformas electorales, que fueron profundizadas y aceleradas en 1994 como consecuencia de las turbulencias que desataron el levantamiento del EZLN y el asesinato de Colosio.

Los pactos previos entre los principales partidos políticos y entre éstos y el gobierno, la nueva legislación y procedimientos electorales aplicados, la vigilancia y participación ciudadanas, la atención que la prensa escrita y electrónica prestó al proceso, la realización de debates televisados, la inquietante situación política, y el fortalecimiento de una cultura cívica participativa, contribuyeron a hacer del de 1994 el proceso electoral más limpio —sin ser libérrimo—, más competido y más concurrido de la historia de México. Los propios informes de las autoridades electorales y de las

organizaciones de observadores¹⁵ avalaron la credibilidad de los resultados comiciales, los que sin embargo fueron contestados duramente por diversos sectores ligados al PRD, que no vaciló en denunciar fraude.

Si antes de 1988 las elecciones servían para legitimar decisiones ya tomadas, en 1994 por primera vez sirvieron para que el pueblo decidiera quién debía gobernar, y para consolidar así la apertura del sistema político. Por primera vez en el México posrevolucionario pudo hablarse de *elección presidencial*, y ya no meramente, como antes, de *sucesión presidencial*. En efecto, la competencia electoral fue tan intensa, que por primera vez pudo pensarse en la posibilidad de que el PRI perdiese unas elecciones presidenciales. Aunque las condiciones de la competencia electoral no fueron equitativas (porque el PRI dispuso de recursos cuantiosamente superiores a los de sus rivales), comenzó a vislumbrarse el surgimiento en México de una democracia política tal cual la define Joseph Schumpeter: aquel sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas, en el que los individuos adquieren el poder de decidir, mediante una lucha competitiva por el voto del pueblo.¹⁶

Emitieron su voto 35.3 millones de ciudadanos, o sea el 77.76 % de la lista nominal.¹⁷ El PRI obtuvo 17.3 millones de sufragios, el 48.76 % de los votos emitidos,¹⁸ porcentaje inferior al que había logrado en las elecciones presidenciales de 1988 (51 %), y sensiblemente por debajo del que había logrado en las legislativas de 1991 (61 %). Comparada con 1988, su votación porcentual disminuyó en todas las entidades federativas, con excepción —curiosamente— de las tres gobernadas al momento por el PAN: Baja California, Chihuahua y Guanajuato. Los votos del PRI se

¹⁵ Por ejemplo, el informe final de Alianza Cívica, que fue utilizado a veces para tratar de probar que hubo un fraude generalizado, muestra que los resultados oficiales no podrían haberse desviado más de un 4 % de los resultados reales, sin que este eventual desvío beneficiase a algún partido o candidato en particular.

¹⁶ Cfr. Joseph Schumpeter, *Capitalismo, socialismo y democracia*, Aguilar, Madrid, 1971.

¹⁷ Lista nominal: ciudadanos empadronados que recogieron oportunamente su credencial de elector, y por tanto tuvieron derecho a sufragar.

¹⁸ Los datos electorales han sido tomados de Instituto Federal Electoral, "Elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Resultados por partido político y por entidad federativa", mimeo, 1994.

distribuyeron en forma bastante homogénea en todo el país,¹⁹ si bien obtuvo mejores porcentajes en los distritos con mayor proporción de población analfabeta, población rural, población mayor de 50 años de edad e ingresos bajos.

El PAN logró 9.2 millones de sufragios (25.94 %), concentrados en estados del Norte y Centro del país, así como en Yucatán y el Distrito Federal. Sus mejores tasas de votación fueron obtenidas en distritos urbanos y muy urbanos, con importantes porcentajes de la población dedicada a la industria y los servicios, con mayor proporción de población de entre 18 y 34 años, y con ingresos elevados. Ello no impidió que adquiriera amplia presencia nacional, pues fueron pocos los distritos de todo el país en que su votación descendió por debajo del 15 %.

El PRD obtuvo 5.9 millones de votos, que si en términos absolutos fueron más que los que el FDN obtuvo en 1988, en términos porcentuales representaron sólo 16.6 %, contra 31 % del FDN seis años atrás. Sus mejores porcentajes se dieron en Michoacán, los estados del Sur, el Distrito Federal, el Estado de México y Veracruz; en el Norte del país, salvo en Tamaulipas, sus sufragios fueron escasos. Su votación porcentual se asoció positivamente —aunque con débil fuerza estadística— con los distritos con importante población analfabeta, de entre 35 y 49 años, y de ingresos bajos; cabe señalar además la buena votación obtenida por el PRD en los distritos con abundancia de trabajadores petroleros.

Con casi un millón de sufragios, el Partido del Trabajo (PT) obtuvo 2.74 % de la votación porcentual (poco, pero más que duplicó el 1.16 % que había logrado en 1991). Sus mejores porcentajes se dieron en su bastión de Durango (8.28 %), otros estados del norte y el Distrito Federal. Los demás partidos obtuvieron resultados inferiores al 1 %.

¹⁹ Para un análisis de la distribución espacial de los sufragios y de su correlación con diversas variables socioeconómicas, véase Gustavo Ernesto Emmerich, "Mapa electoral de México, 1994", en *Elecciones y partidos políticos en México, 1994*, UAM-Iztapalapa, en prensa.

¿Un nuevo sistema de partidos?

Tras décadas de indisputada —e indisputable— hegemonía priísta, las elecciones de 1994 permitieron vislumbrar el surgimiento de un nuevo sistema de partidos, con nuevos actores, más abierto, más participativo, más plural y más competitivo.

Por un lado, crecieron significativamente los porcentajes de participación ciudadana en las elecciones, lo que es el más claro signo de apertura del sistema político: del bajo nivel de 1988 (50 %), al 62 % alcanzado en 1991, hasta llegar en 1994 a un inédito 77.7 %, que se compara favorablemente con cualquier país del mundo donde el sufragio no es obligatorio. (Lamentablemente no puede decirse lo mismo de las elecciones locales y municipales, donde sigue imperando —aunque con altibajos— un alto abstencionismo). Por otro lado, continuó el decremento del porcentaje de votos recibido por el PRI en cada sucesiva elección presidencial realizada a partir de 1976; en esta perspectiva de largo plazo, la recuperación del PRI en las legislativas de 1991 podría considerarse como episódica y debida a las favorables circunstancias económicas y sociales del momento, comentadas más arriba. Esta perspectiva se ve abonada, además, por la generalizada pérdida de votos —e incluso rotundas derrotas— sufrido por el PRI en elecciones locales y municipales realizadas después de las presidenciales de 1994.

Según Guadalupe Pacheco, el PRI ha dejado de ser un partido hegemónico, para convertirse en un partido dominante.²⁰ En términos de Giovanni Sartori,²¹ un sistema de partido hegemónico es aquél en que existen diversos partidos que no tienen posibilidad alguna de desplazar del poder al partido gobernante, por lo que para sobrevivir deben ajustarse a los dictados de éste; según Sartori, México es precisamente un sistema de partido hegemónico. En cambio, en un sistema de partido predominante, diversos partidos compiten efectivamente por el voto popular, dando la ciudadanía libremente el triunfo al partido predominante (la India, donde el Partido del Congreso ha gobernado desde su independencia en 1948, con

²⁰ Cfr. Guadalupe Pacheco Méndez, "La geografía electoral de un partido dominante", en Gustavo Ernesto Emmerich (coord.), *Votos y mapas. Estudios de geografía electoral en México*, Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, 1993.

²¹ Cfr. Giovanni Sartori, *Partidos y sistemas de partidos*, Alianza, Madrid, 1980.

un sólo interregno de dos años, o Japón, antes de que el Partido Liberal Democrático fuera desalojado del gobierno después de casi medio siglo de ejercerlo, en 1994, para volver a ocuparlo en 1996).

En estos términos, es dable aceptar que el PRI ha dejado de ser hegemónico, para pasar a ser predominante. En el momento presente, con tendencia decreciente en su votación porcentual, con graves problemas de división interna, huérfano de fondos por primera vez en su historia y ayuno de los triunfos electorales rotundos a que estaba acostumbrado (el "carro completo"), podría entrar en un declive irreversible si no se moderniza y logra imbuir de nuevo entusiasmo a sus militantes y votantes (para lo cual sería fundamental el éxito del gobierno de Zedillo). Según definición dada en 1994 por su entonces candidato Ernesto Zedillo, el PRI es un partido de "centro amplio" inspirado en los valores a la vez liberales, sociales y nacionalistas de la revolución mexicana, a los que se ha agregado un afán modernista y proempresarial, que algunos de sus integrantes se niegan a aceptar. A su interior coexisten tendencias propias del populismo latinoamericano, con tendencias socialdemócratas y otras — predominantes a últimas fechas— de inspiración neoliberal.

En su breve historia, el PRD no logró repetir la auspiciosa experiencia del FDN en 1988, que pareció en aquel momento convertir al centroizquierda en alternativa de gobierno real y bastante inmediata. De los partidos que integraron entonces el FDN, tres (PARM, PFCRN, PPS²²) fueron prácticamente pulverizados en los procesos electorales subsiguientes. El cuarto, el PMS,²³ transformado en 1989 en PRD bajo el liderazgo de Cárdenas, por un lado fue duramente reprimido; por otro, sus tácticas de lucha (bloqueos, tomas, manifestaciones) fueron explotadas por el conjunto Estado/PRI/gobierno y por los medios de comunicación oficialistas para crearle una imagen de partido proclive a la violencia, lo que en 1994 fue ulteriormente reforzado por su acercamiento al EZLN; por otro más, sus continuas pugnas internas hicieron pensar a muchos que el PRD no está preparado para gobernar; finalmente, sus propuestas

²² Respectivamente: Partido Auténtico de la Revolución Mexicana, Partido Socialista de los Trabajadores (luego Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, y hoy Partido Cardenista), y Partido Popular Socialista (hoy Partido Popular, como en sus inicios a fines de los cuarentas).

²³ Partido Mexicano Socialista, a su vez resultado de sucesivas fusiones de partidos de izquierda.

nacionalistas y de justicia social tienen un olor a socialismo que es rechazado por amplios sectores de la ciudadanía. Así, el PRD, ubicado en un centro-izquierda fuertemente opositor al conjunto Estado/PRI/gobierno, a partir de las elecciones de diputados federales de 1991 se vio relegado al papel de tercera fuerza política (aunque en algunos pocos estados es la segunda), detrás del PRI y el PAN.

El PAN, explotando hábilmente su imagen de partido de oposición democrática y pacifista y capaz de gobernar estados y municipios con probidad, reforzó su presencia entre los sectores de clase media y media/alta urbana a los que dirige su mensaje político total, y logró por primera vez una inserción significativa —si bien minoritaria— en zonas rurales²⁴ y sectores populares urbanos. Así, el PAN se constituyó en principal alternativa de recambio al PRI, lo que fue robustecido en 1995 y 1996 por los triunfos panistas en las elecciones locales en varias entidades y numerosas ciudades importantes. Situado en un centro-derecha moralista en lo cultural, liberal en lo económico y democrático en lo político, surgió como principal alternativa de gobierno, y con excelentes posibilidades a futuro; se lo puede vincular con un socialcristianismo humanista y a la vez conservador.

En cuanto al PT, al que algunos acusan de ser un mascarón creado y/o apoyado por el conjunto Estado/PRI/gobierno al único efecto de restarle votos al PRD, poco se puede decir en estos momentos. Sus votos y sus diputados, así como los municipios que gobierna, ciertamente son pocos. Pero adquiere un rol relevante en los arreglos institucionales que implican acuerdos entre los cuatro partidos representados en el Congreso federal. Por ello, se lo puede considerar provisionalmente como "medio" partido, con posibilidades de consolidación.

México parecería tener así el día de hoy un sistema tripolar clásico, con "tres partidos y medio": el centro ocupado por el partido mayor, a cuyo interior existe gran diversidad ideológica y pugnas subterráneas por el poder; el centro-derecha ocupado por el PAN, y la izquierda retenida por el PRD en disputa con el PT. Se comenta además la posible fundación de un nuevo partido o corriente de centro por el ex-priísta Manuel Camacho, que

²⁴ Según los datos del Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP), del Instituto Federal Electoral, el PAN obtuvo el 12.6 % de los votos de las casillas rurales (contra el 19.9 % del PRD y el 62.1 % del PRI).

trataría de disputar posiciones directamente al PRI, ofreciendo en esencia las mismas propuestas que éste, pero enfatizando la democracia, la probidad y la preocupación social que el partido oficial ha ido perdiendo a ojos de buena parte de la ciudadanía, incluso de sus propios votantes y militantes.

Las tendencias señaladas pueden interpretarse como resultado de una transformación profunda de la estructura social del país. La urbanización, el aumento de los índices de escolaridad, la industrialización, el crecimiento del sector terciario (servicios) de la economía, el mayor acceso a fuentes de información, brindan nuevas posibilidades de empleo y de vida y contribuyen a que cada vez mayores estratos de ciudadanos se sientan material y mentalmente liberados —e incluso cansados o fastidiados— de la tutela del conjunto Estado/PRI/gobierno. Ello los lleva a participar más activamente en los procesos electorales y en la vida política en general, y los induce a buscar nuevas opciones políticas en los partidos de oposición. En otras palabras, la modernización social estimula la transformación de la cultura política. La cultura política parroquial, ignorante y prescindente de la política y por tanto abstencionista, y la cultura política del súbdito dependiente de la tutela estatal y por tanto votante cautivo del PRI, van siendo subsumidas por una cultura política cívica.²⁵ participativa, informada, exigente de un gobierno responsable, y por tanto más dada a buscar y aceptar un cambio del partido en el gobierno.

Si lo postulado en el párrafo anterior fuera cierto, la tendencia al decremento de los porcentajes de votación priísta debería continuar en el futuro inmediato, a menos que el Partido lograra reestructurarse y ofrecer opciones novedosas a una ciudadanía crecientemente deseosa de un cambio político en México. El decremento de los votos priístas se traduce —obviamente— en el incremento de los sufragios por partidos de oposición; pero ello no necesariamente conducirá a la victoria electoral de la oposición, pues ésta no presenta un frente unido y en la práctica está dividida en *dos oposiciones* principales que no pueden ponerse de acuerdo

²⁵ Cfr. Gabriel Almond y Sidney Verba, *La cultura cívica. Estudio sobre la participación política democrática en cinco naciones*, Fundación Fomento de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, Madrid, 1970. Para una síntesis, cfr. Jacqueline Peschard, *La cultura política democrática*, Instituto Federal Electoral, México, 1994.

para sumar sus sufragios o conjuntar sus estrategias para así desplazar al PRI: el PAN en la derecha, el PRD en la izquierda.

Los otros actores del sistema político

La apertura del sistema político incluye también a grupos no partidarios, como la izquierda extraparlamentaria, las organizaciones cívicas, las iglesias, los medios de comunicación y el empresariado.

En efecto, además de los partidos políticos mencionados en la sección anterior, ha surgido en México lo que podría llamarse una "izquierda extraparlamentaria", un amplio conjunto de grupos y personas, generalmente de orientación socialista radical, y escépticos respecto de las posibilidades de cambio que puede ofrecer la vía electoral. La izquierda extraparlamentaria fue revitalizada por el levantamiento del EZLN y se nuclea fundamentalmente en la Convención Nacional Democrática (CND), y luego en el Frente Zapatista de Liberación Nacional, organización política no partidaria cuya creación fue anunciada por el EZLN el 1 de enero de 1996. Por su presión y movilización constante, y además por el anhelo generalizado en México de que gobierno y EZLN lleguen a un acuerdo de paz, la izquierda extraparlamentaria ejerce actualmente una fuerza desproporcionada a su apoyo ciudadano, que puede cifrarse en el nada despreciable número de 1,100,000 personas que participaron en la consulta popular del 27 de agosto de 1995, auspiciada por el EZLN para preguntarle a la ciudadanía si debía convertirse o no en una organización política. Aunque al margen de los procesos electorales, no cabe duda de que la izquierda extraparlamentaria ha pasado a ser un actor de primera importancia en el sistema político.

En los últimos años han cobrado fuerza y relieve las organizaciones no gubernamentales (ONG's): grupos ecologistas, feministas, vecinales, de solicitantes de vivienda, de defensa de los derechos humanos, de vigilancia electoral, etc. Con una perspectiva declaradamente apartidista, las ONG's suelen considerarse a sí mismas —un tanto exageradamente— como voceros de la sociedad civil; su común denominador es una actitud de oposición y desconfianza frente al conjunto Estado/PRI/gobierno. Convirtiéndose en medio de participación social y política (apartidista) para numerosos ciudadanos, y en ocasiones en guía moral para sectores de la opinión pública, producen un aliento fervoroso para la vida democrática de México.

Luego de las reformas de 1991 al art. 130 (y otros) de la Constitución, las iglesias obtuvieron reconocimiento oficial, con derecho a voto para el clero, si bien con estricta prohibición de realizar actividades políticas, sean institucionales o individuales. En algunos estados del sureste han prendido con fuerza las religiones protestantes, lo que ha llevado a choques entre grupos de campesinos divididos por cuestiones religiosas, sobre todo en Chiapas, que tiene la mayor proporción de población protestante del país (16.3 % en 1990, contra 4.9 % a nivel nacional).²⁶ En Chiapas, precisamente, ha adquirido un papel político protagónico el obispo de San Cristóbal, Samuel Ruiz, que desempeña el papel de mediador entre el EZLN y el gobierno federal; su actuación ha desatado enconos entre quienes lo consideran un adalid de la paz, y quienes piensan —sin mayores argumentos o elementos de prueba— que es o fue el inspirador del EZLN.

Pese a la penetración de las religiones protestantes, el predominio social de la Iglesia católica es indisputable, y por ende sería útil estudiar su impacto sobre el sistema político, que ejerce a través de dos vías: una de ellas es su relación institucional con el Estado, tanto mediante la Conferencia Episcopal Mexicana como a través de las relaciones diplomáticas establecidas hace pocos años entre México y el Vaticano; la otra, menos visible pero posiblemente más importante, es la influencia que ejerce sobre la conducta política de sus millones de fieles.

Las prédicas eclesiásticas, más que orientar a sus fieles hacia una u otra tendencia político-ideológica, lo que hacen es fortalecer la participación y la conciencia ciudadana de los creyentes. Así, la mayoría de los párrocos instaron a sus congregaciones a votar por el partido de su preferencia en las elecciones de 1994, lo que probablemente haya influido en el elevado porcentaje de participación ciudadana, y son constantes las referencias en las misas a la difícil situación económica y social del país, y las exhortaciones a superarla mediante el esfuerzo personal y colectivo.²⁷

²⁶ INEGI, *Estados Unidos Mexicanos. Perfil sociodemográfico. XI Censo General de Población y vivienda, 1990*, Aguascalientes, 1992.

²⁷ Por ejemplo, la controvertida homilía del arzobispo primado Norberto Rivera Carrera, de fecha 20 de octubre de 1996, en que señaló que la Iglesia "puede y debe meterse en política... recordando a los cristianos y a los hombres en general que deben obedecer y respetar a la autoridad en todo y sólo aquello que se dirija en bien de la comunidad"; cfr. *La Jornada*, 21.10.96, p. 7. Tiempo atrás, el obispo de Tapachula, Felipe Arizmendi, había

En todo caso, el tema de la influencia política de la Iglesia merece una investigación exhaustiva, que está todavía por realizarse.

México se caracteriza por tener un enorme número de diarios y revistas, en su mayoría partidarios incondicionales del conjunto Estado/PRI/gobierno, unos pocos independientes u opositores, y casi todos escasamente leídos. Mayor importancia por su impacto público tienen la radio, donde existen programas y noticieros con una vocación de independencia política, y la televisión, defensora a ultranza —en sus dos cadenas principales— de las políticas oficiales, sean éstas cuales sean. Sin embargo, en su conjunto, los medios contribuyeron a estimular la conciencia y la participación ciudadanas en el proceso electoral de 1994, y han introducido un indudable contenido político en su programación noticiosa. Lenta y tímidamente, los medios de comunicación han ido ganando influencia política, en tanto que formadores de opinión pública, y parecen estar listos para adoptar el papel de "cuarto poder" que en todo sistema político abierto y plural deberían tener. Su desarrollo en este último aspecto se ve obstaculizado, por cierto, por su concentración en unas pocas manos y por su dependencia casi absoluta del conjunto Estado/PRI/gobierno para obtener publicidad y —en el caso de los medios electrónicos— mantener sus concesiones.

El empresariado siempre ha tenido un papel relevante en el sistema político mexicano, sea mediante sus organizaciones gremiales, sea a través de empresas o grupos que por su propio peso económico reciben trato preferente del conjunto Estado/PRI/gobierno. Aquí, la novedad radica no en su inclusión en el sistema político, que tiene ya larga data, sino en la autonomía que ciertas fracciones del empresariado han ido adquiriendo respecto del conjunto Estado/PRI/gobierno, y que en 1995 se expresó en las dificultades encontradas por el gobierno para lograr que las organizaciones empresariales apoyasen su programa de emergencia económica. Lamentablemente, no puede decirse lo mismo de las organizaciones gremiales de los trabajadores: las más importantes continúan netamente subordinadas al PRI, pese a esporádicas declaraciones de autonomía, y las independientes no logran adquirir un

declarado: "no podemos estar ausentes en un momento en que no hay quien vele por los intereses del pueblo de México"; cfr. *El Universal*, 27.9.95, p. 2.

número de afiliados o un peso social que las convierta en actores del sistema, salvo contadas excepciones.

Cabe aquí señalar el surgimiento a mediados de 1996 del Ejército Popular Revolucionario, EPR (y posiblemente de otras nuevas organizaciones guerrilleras), que sin eco social alguno se coloca expresamente al margen del sistema político y —a diferencia del EZLN— de toda negociación con el gobierno.

Vicisitudes del gobierno de Zedillo

Las elecciones de 1994 significaron un alivio para la tensa situación política del país: al acudir masivamente a las urnas, independientemente del partido por el que se votara, el pueblo dijo *no* a la violencia; y al votar en su mayoría por el PRI y su candidato Ernesto Zedillo, pareció haberse expresado en favor de la continuidad de los programas de gobierno en curso, a los que debería introducirse necesariamente un mayor matiz social. Sin embargo, este alivio fue sólo temporal, porque a poco de iniciado el gobierno de Zedillo, la situación política volvió a tensarse, agravada por el estallido de una severa crisis económica, y adicionalmente por la falta de estrategias definidas y efectivas que durante 1995 caracterizó al gobierno.

Contra las reglas no escritas del sistema político tradicional, hombres del presidente Zedillo endilgaron a la administración de Carlos Salinas de Gortari el haber causado la crisis económica, por su imprevisión y su negativa a ajustar ordenadamente el tipo de cambio antes del relevo gubernamental. A esto se sumó la detención de Raúl Salinas de Gortari. Ello llevó a un notorio rompimiento entre el expresidente y el nuevo equipo gobernante, expresado primero en la huelga de hambre iniciada por Carlos Salinas, y posteriormente en su salida del país, en lo que constituyó la más grave ruptura al interior de la clase gobernante desde que en 1936 el presidente Lázaro Cárdenas expulsó de México al expresidente y hombre fuerte Plutarco Elías Calles.

Durante los primeros meses del gobierno de Zedillo, se suscitaron conflictos postelectorales en diversos estados del país, como Yucatán, donde el PAN denunció fraude en favor de los candidatos priistas, y Tabasco, donde el PRD alegó lo mismo y, además, que el candidato priista a la gubernatura —y actual gobernador— habría violado las

limitaciones legales a los gastos de campaña. Pero luego, en otros estados, las elecciones locales se desarrollaron con mayor tranquilidad, con un balance general más favorable a la oposición —especialmente al PAN— que al partido oficial, lo que a su vez desató nuevas pugnas y tensiones al interior de éste.

Continúa latente el problema de la violencia política y social. El gobierno de Zedillo (como antes lo había hecho el de Salinas de Gortari) buscó infructuosamente neutralizar la insurgencia del EZLN, primero mediante medidas policiales (identificación y expedición de órdenes de captura contra sus principales dirigentes), y luego por medio de largas e inconclusivas negociaciones. A mediados de 1996 aparecieron el EPR y posiblemente otros grupos guerrilleros. En el Sur y Sureste del país continuaron produciéndose enfrentamientos entre grupos de campesinos divididos por cuestiones políticas, religiosas o de tenencia de la tierra. La represión contra campesinos disconformes se agudizó, como lo demuestran las sucesivas matanzas habidas en Guerrero. Persistió el ciclo de asesinatos y "suicidios" políticos, afectando ahora a jueces, fiscales y funcionarios vinculados con la quiebra del sistema de autobuses de la ciudad de México (Ruta 100). El narcotráfico parece haber permeado a altos niveles policiales, de la justicia y del gobierno,²⁸ y la delincuencia común se multiplica, ante la casi total inexistencia de la seguridad pública.

Para completar el panorama, deben decirse algunas palabras sobre la administración encabezada por el presidente Zedillo, que en términos generales emite una imagen de ineficiencia y de falta de decisión para afrontar los graves problemas del país. Vacilaciones, marchas y contramarchas, prolongados silencios, abundancia de declaraciones pletóricas de buenas intenciones pero carentes de concreción, e imposibilidad de concitar apoyos sólidos en el seno de la sociedad e incluso de su propio partido, caracterizan al que parece ser el gobierno más débil —pese a declaraciones en contrario— de México desde inicios de los años treinta. En un país acostumbrado a que "aquí sólo el presidente manda", la debilidad gubernamental podría ser auspiciosa para la apertura del sistema político, al dejar espacios para el crecimiento y fortalecimiento de actores independientes y facilitar el desarrollo de nuevas

²⁸ Sobre la penetración del narcotráfico y la corrupción en el seno del PRI, cfr. Silvana Paternostro, "Mexico as a Narco-democracy", en *World Politics Journal*, vol. XII, núm. 1, primavera de 1995.

relaciones interinstitucionales (p. ej., la autonomía de los poderes Legislativo y Judicial, o de los estados). Pero en un México tan convulsionado como el de 1995 y 1996, la debilidad y la inactividad del gobierno generan no sólo incertidumbre, sino también zozobra, y amenazan a la propia gobernabilidad del sistema y la sociedad.

En este difícil panorama, México ha entrado en los terrenos de la incertidumbre, que no son otros que los de la política como arena donde se dirimen conflictos y se adoptan resoluciones de consenso no siempre previsibles apriorísticamente. En todo sistema democrático existe incertidumbre, porque las grandes decisiones surgen del sufragio popular mayoritario —maleable y cambiante— y de consensos y compromisos entre fuerzas que expresan aspiraciones e intereses diversos. Pero en México la sana incertidumbre democrática se ha visto contaminada por otros tipos nocivos de incertidumbre: la que se origina de la violencia política y sus ignotos motivos, la que deviene de la generalizada suposición de que fuertes intereses están detrás de los asesinatos políticos, la que resulta de las prolongadas e inconclusivas negociaciones de paz en Chiapas, la que surge de la aparición de nuevos brotes guerrilleros, la que rezuma de la crisis económica y sus efectos sobre las familias. Así, México, desde 1994, y sobre todo a partir de 1995, ha estado no sólo en los terrenos de la incertidumbre, sino también —más de una vez— en los linderos de la ingobernabilidad, que hasta ahora ha sabido —precariamente— evitar.

Recapitulación y perspectivas

Recapitulando: el sistema político mexicano está experimentando un proceso de apertura, exigido unas veces "desde abajo", promovido otras veces "desde arriba", que ha permitido incorporar al mismo a nuevos actores, grupos y partidos y, lo que es fundamental, al grueso de la ciudadanía (por lo menos, en el proceso electoral de 1994).

Pese a sus limitaciones, la apertura del sistema político ha sido y es altamente positiva. Ya no todas las grandes decisiones dependen del conjunto Estado/PRI/gobierno, mismo que además —si hemos de creer en las buenas intenciones del presidente Zedillo— habrá de ser desmontado, para que Estado, partido y gobierno sean lo que deben ser: el Estado, ámbito institucional y normativo que regula la vida social sobre una base consensual y de igualdad ante la ley; el PRI, un partido político más que

compite equitativamente —sin favores del Estado o del gobierno— por el voto de los ciudadanos, busca el triunfo y admite sus derrotas; el gobierno, un equipo de personas libremente elegidas por el pueblo para conducir sus destinos durante un período determinado, con apego a la ley, por la vía del consenso y el compromiso, y rindiendo siempre cuentas pulcras de sus actos. La separación de Estado, partido y gobierno no podrá darse sólo por la voluntad de una persona, aún si ésta es el Presidente de la República: deberá surgir de acuerdos o pactos entre los actores del sistema político ampliado, y muy particularmente de la exigencia ciudadana.

Numerosas tensiones amenazan la continuidad de la apertura del sistema político mexicano. Algunas de ellas nacen del interior mismo del conjunto Estado/PRI/gobierno: la defensa del inmovilismo y de los privilegios que brinda el poder. Otras, de la crítica situación económica y del clima de inseguridad pública, que hacen suspirar a más de uno por un "hombre fuerte que ponga orden en la casa", o sea por un presidente autoritario, cosa que Ernesto Zedillo ciertamente no es (y no debería serlo, si verdaderamente México ha de ser un país de leyes). Otras más, podrían devenir de que la situación política volviese a deteriorarse (ruptura definitiva del diálogo interpartidario, renacimiento de la guerrilla en Chiapas u otros lugares del país, retorno a las prácticas del fraude electoral, nuevos atentados políticos, derrumbe económico total, y una serie de imponderables etcéteras), lo que podría provocar reacciones autoritarias imprevisibles.

Por ello, de ninguna manera puede afirmarse, aunque esa sea hasta el momento la tendencia, que la apertura del sistema político continuará hasta conducir al país a una democracia política plena. Para que continuase, ante la ausencia de una movilización ciudadana generalizada que la acelere, México parece necesitar hoy de un gran acuerdo entre las fuerzas políticas y sociales del país. En 1994 y 1995 se celebraron diversos acuerdos interpartidarios, destinados más que nada a garantizar la confiabilidad y el respeto de los resultados electorales. En 1996, un nuevo acuerdo interpartidario produjo reformas a la Constitución y prometió una reforma "definitiva" de la legislación electoral secundaria, que finalmente terminó siendo aprobada exclusivamente por la mayoría priista en el Congreso de la Unión. Cabe anotar que hasta ahora los pactos interpartidarios son acuerdos que se limitan a intentar "limpiar" y dar credibilidad a los procesos electorales, pero que en ningún momento se

plantean la posibilidad de adoptar políticas concertadas para sacar al país de la crisis; o sea, que no son un acuerdo *de gobernabilidad* (o incluso, posiblemente, *de gobierno*).

Nadie da el paso inicial hacia un acuerdo de tal índole, por dos razones: por un lado, porque los principales actores están midiendo sus fuerzas (por ejemplo, en los procesos electorales locales); por otro, porque parecen estimar que el simple paso del tiempo llevará agua a sus respectivos molinos. El conjunto Estado/PRI/gobierno da la impresión —en su cúpula— de estar dispuesto a negociar todo, menos la eventual entrega del poder a nivel federal, mientras sus sectores "duros" piden veladamente una mayor cerrazón del sistema. El PAN parece confiar en que obtendrá una mayoría relativa en la Cámara de Diputados y la jefatura del gobierno del Distrito Federal en las venideras elecciones de 1997, y posiblemente la presidencia en el año 2000; por ello, no muestra mayor interés en negociar un acuerdo nacional. El PRD, que pidió infructuosamente la renuncia del presidente Zedillo (como seis años antes había exigido la de Salinas de Gortari), no termina de definir su nueva línea de acción, pero ha convocado a un diálogo nacional que incluya al EZLN y los empresarios, entre otros.²⁹ La izquierda extraparlamentaria —y sectores intransigentes del PRD— parece esperar que la situación política, económica y social se deteriore aún más, y provoque así la caída del gobierno. El ejército se mantiene disciplinado a las autoridades civiles, pero es difícil imaginar cual sería su postura en caso de que se retornase a la guerra en Chiapas, o se produjese un estado de franca ingobernabilidad en el país. Por añadidura, unos y otros actores desconfían profundamente de las intenciones de sus adversarios, y la ciudadanía —en su mayoría— parece descreer de todos ellos, y de su capacidad para ofrecer soluciones. En este panorama, no se vislumbra quién o qué institución —salvo tal vez el propio presidente, aunque ello le implicaría una ruptura definitiva con los sectores "duros" de su partido— tendría la credibilidad para convocar a un amplio y sincero diálogo nacional del que resulte un acuerdo para sacar a México de la crisis en que se debate, garantizar una gobernabilidad inclusiva de todo tipo de grupos y sectores, y abrir el sistema político hasta su democratización plena.

²⁹ Declaraciones del entonces presidente del PRD, Porfirio Muñoz Ledo, recogidas en los diarios del 28.9.95.

Así, el sistema político mexicano ha entrado en los terrenos de la incertidumbre. No es posible afirmar que la apertura continuará; y de continuar, no puede predecirse en qué desembocará. En una sociedad cada vez más vital y autónoma, ya no hay quien señale —y menos, quien acate— un camino único y diga: "por aquí debemos marchar". Aunque acreciente la incertidumbre, esto es bueno, porque una sociedad libre, autónoma y pujante no es la que recibe pasivamente dictados superiores, sino la que se abre, por la vía del debate y la negociación, su propio camino.

POLITICA GUBERNAMENTAL Y PLANEACION*

Luis Ignacio Arbesú Verduzco**

1. Elementos técnicos de la planeación

Partiendo de las posibilidades efectivas relacionadas con las prioridades de una sociedad, la planeación tiene como objetivo principal, traducir cuantitativa y cualitativamente las políticas económicas y sociales.

Por ello lejos de constituir un simple problema técnico, el ejercicio de reflexión a futuro y de diseño de líneas generales de actuar presente definido como planeación, aparece en el momento en que es necesario asegurar la eficacia en la consecución de los objetivos y metas, la congruencia de éstos con los medios, y la eficiencia en la optimización de los recursos.

Así, la planeación para el desarrollo de un grupo social, no puede circunscribirse a la función de un organismo, sino traducirse en una actividad colectiva bajo la inducción, dirección, control, etc. (de acuerdo al modelo económico del grupo social de que se trate) del aparato gubernamental.

En otras palabras, la perspectiva del grupo en el poder para la definición y jerarquización de las expectativas sociales, así como el cuerpo doctrinal que sustenta tal visión, constituyen los fundamentos que ponderan más significativamente las aspiraciones, presencia y ritmos que el Estado confiere a la actividad de planeación. Por tales motivos, no

* Conferencia pronunciada en el marco del Simposio *Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública, Hacia el Nuevo Milenio*, el 22 de noviembre de 1996.

** Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Paris, Francia; ha participado en diferentes actividades docentes en el Instituto Politécnico Nacional, Universidad Iberoamericana, UNAM, Instituto Nacional de Administración Pública, Universidad Anáhuac y en el Centro de Investigación y Docencia Económicas; autor de siete libros, entre los que destacan: "Política Gubernamental y Planeación en México", y "La Experiencia Francesa en Materia de Descentralización"; actualmente se desempeña como Director General de la Empresa de Consultoría y Capacitación denominada "Servicios Estratégicos".

resulta exagerado observar en el plan globalizador, una expresión nítida de lo que es y espera el conglomerado social.

Tradicionalmente, el proceso de planeación se ha visto subdividido en fases o etapas generales: formulación, implantación, ejecución, control y evaluación, donde destaca la formulación por ser la columna vertebral del proceso al definirlo en todos sus aspectos.

Partiendo del enfoque sistémico, la formulación presenta tres etapas secuenciales: el diagnóstico, el pronóstico y la imagen objetivo, dependientes unas de otras, que permiten estructurar un trabajo analítico del objeto de estudio mediante sus posibilidades, alcances, limitaciones, oportunidades, peligros, etc. A continuación se presentan las características fundamentales de cada una de estas etapas.

1.1 El diagnóstico

En esta etapa se pretende dar respuesta a tres cuestionamientos básicos: ¿cómo es el objeto de estudio?, ¿cómo se encuentra en este momento? y, ¿cómo llegó a esta situación?

La primera pregunta implica conocer y analizar las características propias del objeto, aquello que lo hace particular y diferente a los demás de su género y especie, su naturaleza, esto es, su esencia. Surge entonces una seria dificultad: dado que el ser humano no es capaz de conocer la totalidad de las cosas, debe de contentarse en hacer abstracciones de ellas, maquetas de la realidad, versiones simplificadas que los planificadores pomposamente definimos como "modelos".

Al igual que el artista al empezar su obra traza un bosquejo que le permita una primera definición del trabajo a realizar, el diseñador de ejercicios de análisis y reflexión a futuro para el actuar presente, siente la necesidad de establecer un boceto que le ubique en un punto para iniciar su camino, implicando tener una idea inicial de la naturaleza del objeto de estudio, para dar así una respuesta a la primera interrogante, aproximándose de esta manera al conocimiento de aspectos tales como: estructura, niveles, áreas, procedimientos, funciones, líneas de comunicación, etc.

Lo anterior si bien soluciona un primer problema, nos abre también la puerta a otro: el objeto de estudio. Como en la totalidad de resultantes de la actividad humana, tal objeto no constituye un ente estático, sino algo dinámico, en constante cambio, es por ello que surge el imperante de definirlo en un momento y lugar dados. Es de aquí donde podemos partir sacando una "fotografía" del organismo ya no para conocer su naturaleza, sino para saber como se encuentra en un espacio de tiempo, especificando sí: la estructura actual corresponde a la esencia del objeto, sus niveles formales son respetados o no, los canales de comunicación funcionan adecuadamente, la función que cumple está en relación con el medio ambiente, etc., es decir, iniciamos un juicio de valor del objeto, lo que se ha llamado una evaluación de lo anterior ("ex-ante" o "a priori").

Las respuestas a estas dos primeras cuestiones constituyen lo que al interior del diagnóstico se ha definido como: "el análisis de la situación del objeto". Sin embargo, aún nos queda una interrogante no menos importante: ¿cómo se llegó a esa situación?

Aquí se inicia la definición del segundo gran aspecto en que se divide el diagnóstico: "el análisis de la trayectoria del objeto" que lo ha llevado a la situación actual. En este apartado se intentará multiplicar, en la medida de lo posible, el número de fotografías del objeto, con base en información del pasado, definiendo así la "película" que lo llevó a la realidad actual. Se trata de un ejercicio retrospectivo, donde será fundamental el respeto a lo que anteriormente se haya determinado como la naturaleza del objeto.

Por ejemplo: para diseñar un plan de trabajo de una organización definida con ciertas características, hemos partido del establecimiento de sus coordenadas de acción, de sus límites de movimiento y de las relaciones entre estos límites, es decir, definimos una serie de variables que nos permiten, mediante indicadores precisos –las más de las veces numéricos–, conocer el comportamiento organizacional y sus consecuencias.

Ahora bien, deducir su comportamiento pasado –"análisis de trayectoria"–, el principio metodológico básico sería el de respetar exactamente las mismas variables, y en consecuencia los indicadores, que fueron manejados para conocer la situación actual, esto es: la esencia –la

naturaleza del objeto– induciendo comentarios, apreciaciones, juicios de valor, etc., determinando así el diagnóstico.

1.2 El pronóstico

Hasta este momento solamente se cuenta con información de lo que es, ha sido y debe ser el objeto, pero ¿cómo será? La metodología para dar respuesta a esta cuestión constituye el tema de este punto.

Al igual que en el diagnóstico, el pronóstico consta de dos grandes apartados: "análisis de situación" y el "análisis de trayectoria", con la particularidad de que en este caso, la situación corresponde no a un momento presente ni pasado, sino al futuro. Se trata aquí de inferir cual sería la situación en un espacio de tiempo (presente o tiempo "1" más "n" espacios) si no se interfiere en la trayectoria histórica.

Con base en lo anterior, la trayectoria ya no será la histórica, sino la estimada, la continuación de la histórica. Se trata de lanzar el objeto hacia el futuro, pasarlo de un espacio a otro, de desarrollarle una proyección, mediante el manejo de una serie de vectores, de vías, de canales que, al igual que en el diagnóstico, deberán respetar su esencia.

La única posibilidad de respetar la naturaleza del objeto consiste en el manejo –tanto para el análisis de situación esperada como para la trayectoria estimada– de las mismas variables e indicadores. Si en cualquier momento del proceso de planeación se modifican las variables e indicadores, el ejercicio no sería homogéneo, coherente ni consistente.

Lo anterior permite, en la medida en que se cuente con mayor y mejor información, emitir nuevamente juicios de valor sobre el posible comportamiento futuro de nuestro objeto, determinando lo que se ha definido como la evaluación anticipada del futuro ("ex-post" o "a posteriori").

Así tenemos que el trabajo de prognosis, contiene exactamente los mismos elementos metodológicos que el de diagnosis, diferenciándose uno del otro en el espacio de tiempo al cual hacen referencia.

1.3 La imagen objetivo

Una vez determinada la situación actual del objeto, la forma y el porqué llegó a esa situación, así como su posible comportamiento y su definición en un espacio de tiempo más allá del presente, podemos contar – metodológicamente al menos– con los elementos indispensables para el establecimiento de su "situación deseada" para el futuro, la cual forma parte del diseño de la "imagen objetivo".

Partiendo siempre de las mismas variables e indicadores, esta situación engloba sucintamente el conjunto de las aspiraciones de desarrollo para nuestro objeto, aunque contrariamente a lo que podría pensarse, no debe ser la suma de una serie de buenos deseos o de situaciones ideales reflejo de insatisfacciones presentes.

Esta "situación deseada" solamente puede ser contemplada dentro del marco de lo posible, nadie da lo que no tiene, y una situación ideal en sí misma, lejos de coadyuvar a la orientación y dirección de la actividad presente, puede transformarse en un ámbito de desilusión y decepción. Probablemente a la luz de estas reflexiones resulta comprensible el desencanto actual acerca de los alcances y posibilidades del proceso de planeación.

Por ello, no sobra el insistir en la objetividad del diseño de esta situación, que debe encontrarse ligado, relacionado y sobre todo fundamentado en "la realidad" del interior del objeto, de su naturaleza, y en su relación con el medio ambiente, manteniendo la armonía con los demás elementos del proceso de planeación, lo cual no sería posible sí, al igual que en los otros momentos, no se respetan las mismas variables e indicadores.

Como en los casos del diagnóstico y del pronóstico, la imagen objetivo contempla también una trayectoria con la particularidad de que ésta no será el resultado de reflexiones acerca de lo que pasó o podrá pasar y el porqué, sino el conjunto de acciones que se podrán y deberán llevar a cabo para coadyuvar a la consecución de la situación deseada.

Es aquí precisamente donde se ubica el eje alrededor del cual gira todo el proceso de planeación, constituyendo al mismo tiempo, la razón de ser del esfuerzo desplegado en la definición de los momentos anteriores.

Ahora bien, si no es posible conocer la realidad en su totalidad sino mediante abstracciones, ¿con qué garantía efectiva podemos contar para asegurar la objetividad de nuestras consideraciones?

Es precisamente bajo estas consideraciones, que se insiste en que la imagen objetivo en su conjunto no debe transformarse en un instrumento rígido, limitante de las posibilidades de su desenvolvimiento natural del objetivo, sino que en la medida en que nuestro nivel de incertidumbre aumenta, la flexibilidad o posibilidad de modificación coyuntural tanto de la "situación deseada", como de la "trayectoria planeada" que ahí nos lleve, debe también aumentar en la misma proporción.

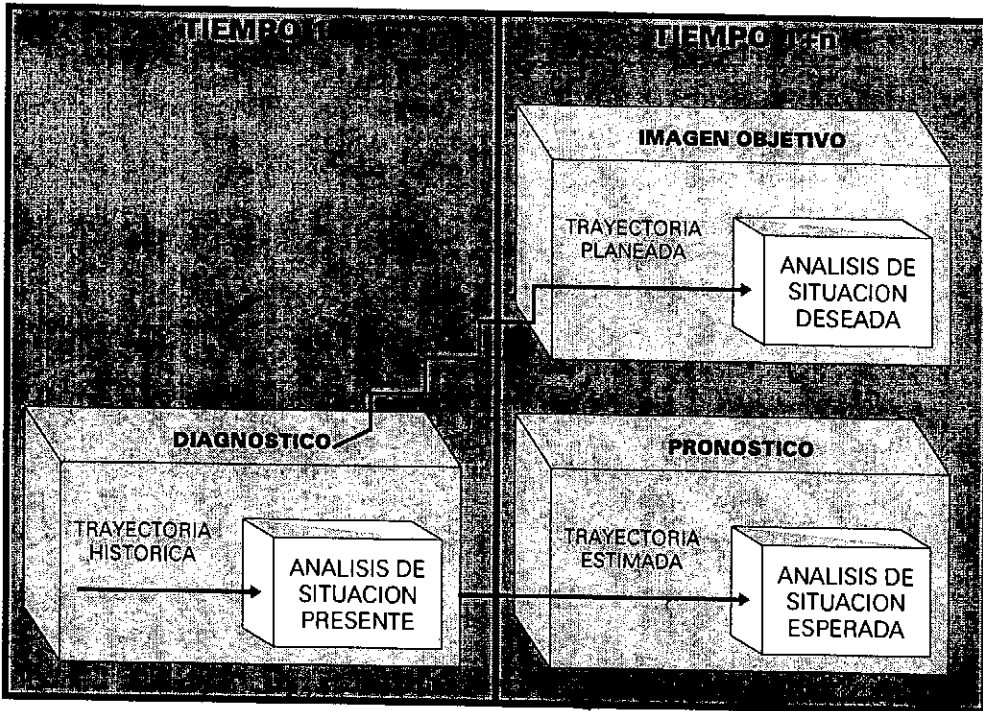
En otras palabras, el plan debe ser un documento sin rigideces y dogmatismos. Una de sus características fundamentales será la capacidad para autocriticarse y reformularse cuando los supuestos y expectativas en que está basado, se modifiquen por razón de la dinamicidad contextual. Por tanto, el incremento de la incertidumbre –que crece en la medida en que se alarga el horizonte de tiempo que se está previendo–, será directamente proporcional al aumento de la flexibilidad y la modularidad del proceso de planeación.

Así, el contenido de la "trayectoria planeada" consiste, tanto en el diseño de la "estrategia", como en la delimitación de las "tácticas específicas" para cada momento comprendido entre la situación actual y la deseada; abre un espectro en el esquema que constituye el "espacio crítico" del proceso de planeación, ya que de él dependerá el éxito o el fracaso de todo el esfuerzo.

Además de los elementos anteriores, la trayectoria comprende también la definición de las políticas a la luz de las cuales, serán no solamente definidos los objetivos particulares y metas específicas, sino que se tomará el conjunto de las decisiones en los niveles medios y operativos del (o los) organismo (s), responsable (s) de la ejecución de los trabajos del proceso de planeación.

Es así como concluye la formulación del proceso que integra tres grandes documentos: diagnóstico, pronóstico e imagen objetivo que, similares metodológicamente al abarcar tanto el análisis de una situación como la trayectoria que ahí desemboca, son diferentes sustancialmente al contemplar tanto espacios como momentos.

**GRAFICA 1
PROCESO DE PLANEACION. FORMULACION.**



1.4 Implantación y ejecución

Bien que lo tangible del proceso sea el resultado de llevar a la práctica los contenidos de los documentos mencionados anteriormente, metodológicamente hablando tanto la implantación –dotar de instrumentos y herramientas al proceso– como la ejecución –seguir paso a paso las directrices establecidas en la formulación–, dependen directamente de la objetividad del esfuerzo anterior o en su defecto, de las posibilidades de modificarlo mediante los márgenes de flexibilidad.

Formalmente, puede decirse que estas etapas inician con la presupuestación de los programas, proyectos y acciones definidos en los documentos anteriores, es decir, en el preciso instante en que son dotados de los recursos financieros necesarios para su desenvolvimiento, sin importar el momento específico en que estos recursos son efectivamente afectados.

Para el caso de la planeación del desarrollo de una cierta economía, los instrumentos para la implantación y la ejecución del proceso, estarán directamente relacionados con las características del modelo económico de que se trate. Más adelante se profundizará al respecto presentando de manera abreviada tres modelos diferentes.

1.5 Control y evaluación

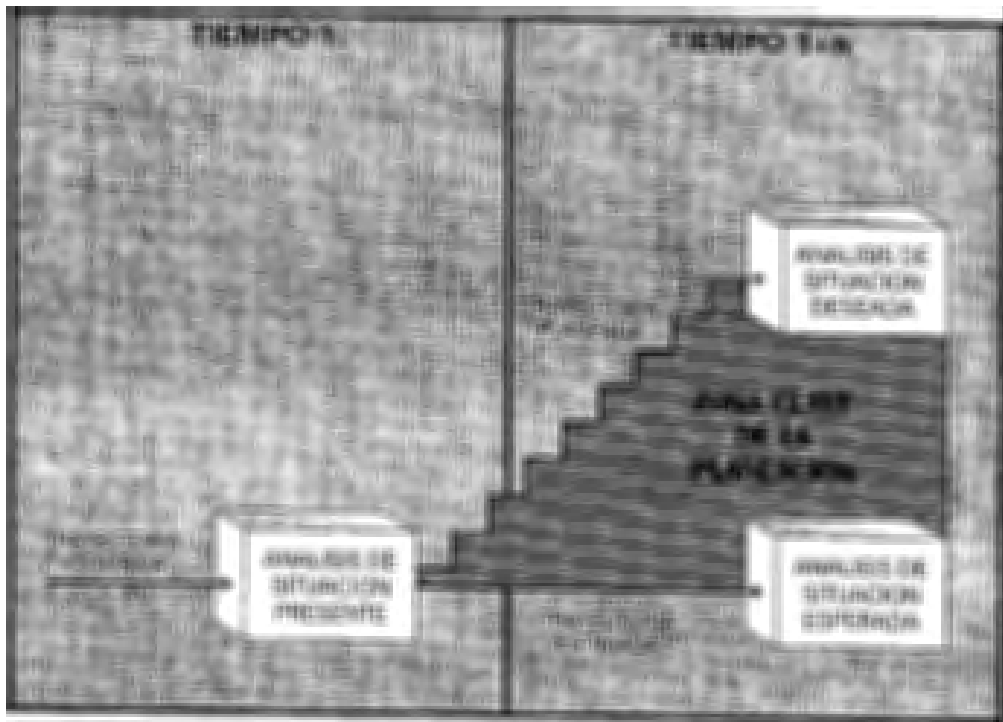
Estas dos últimas etapas del proceso de planeación, constituyen los elementos que permiten su retroalimentación al introducir juicios de valor en relación al mismo proceso, así como el planteamiento de medidas correctivas.

Podemos definir el "control" como: la actividad que permite comparar la forma, el método, los alcances, etc. de las acciones realizadas con las actividades programadas, verificando la congruencia o los sesgos entre ambas.

Por su parte la "evaluación" consiste en una valoración tanto cuantitativa como cualitativa de los resultados de la implantación y ejecución del proceso, si bien, como se señaló anteriormente, existe la posibilidad de evaluar espacios de tiempo anticipados (ex-ante) o posteriores (ex-post), lo medular en esta función consiste en hacer cortes en el tiempo –determinando momentos específicos– para compararlos con otros de características similares.

Hasta aquí se encuentra lo referente al proceso de planeación pero, ¿se podría determinar un instrumental fundamental para llevar a cabo este trabajo? A continuación se presentan instrumentos divididos en: técnicas de información y técnicas de formulación, ambas aplicadas a ejercicios de planeación a nivel del desarrollo.

GRAFICA 2
PROCESO DE PLANEACION. ASPECTOS CRITICOS.



6. Técnicas para la información

Precisar los objetivos requiere del conocimiento, comprensión y análisis de las condiciones políticas, sociales y económicas existentes, así como las posibilidades viables para modificarlas.

Es por ello que el primer esfuerzo en esta técnica, se centra en la definición de los instrumentos esenciales de acuerdo a las necesidades específicas de recolección, manejo, análisis, control y evaluación de la información en ámbitos como:

- a) Demográfico. La población constituye la razón de ser de la planeación, es ella la que determina los alcances, objetivos, metas, posibilidades, etc. Es la base de la estructura del proceso y, al mismo tiempo, su fin último. De entre los principales aspectos a considerar destaca la información relativa a: su distribución geográfica, su estructura por edad

o su tasa de crecimiento, su composición social, profesional, su escolaridad, por ejemplo.

- b) Productivo. En este apartado se resume la información vinculada con la actividad económica propiamente dicha, a fin de conocer desde la estructura económica hasta sus posibilidades de expansión y desarrollo. Destacan los datos referentes a sectores, productos, su distribución geográfica, capacidades, entre otros.
- c) Comercio exterior. Esta información puede ayudar a mostrar la relación de la economía de estudio con el medio ambiente que la rodea. Se analizan: las importaciones y las exportaciones, tanto en cantidades como en valor y fuente de aprovisionamiento.
- d) recursos y su empleo. Se refiere a la información acerca de los "recursos corrientes disponibles", es decir, a la suma de la producción más las importaciones de un periodo dado, a fin de conocer la estructura del destino final de los productos, así como los requerimientos de bienes intermedios necesarios para la transformación. Generalmente son estructurados de acuerdo a cuatro órdenes:
 - Consumo final corriente. Subdividido en público y privado.
 - Inversiones. Representan productos que aún no han sido consumidos: inversiones de capital fijo (inmuebles y equipo), e inversiones en almacén (productos).
 - Consumos intermedios. Productos intermedios o bienes de capital.
 - Exportaciones.
- e) Rotación de productos y distribución de ingresos. Se refiere a la información necesaria para el conocimiento del funcionamiento interno del mercado, esto es, de los precios a los cuales los productos son pagados y a la distribución de los beneficios generados por la actividad económica.
- f) Potencialidades. Con eso se intentaría contar con elementos para definir los alcances de crecimiento de la economía y, por consecuencia, las posibilidades de desarrollo. De entre los datos estudiados destacan los relativos a: superficies cultivables, porcentajes de humedad, precipitaciones, cuencas hidráulicas, yacimientos susceptibles de ser

explotados (petroleros, mineros, etc.), potencial humano y en general todo lo relacionado con los recursos.

Los métodos más comúnmente empleados en la recolección de información se dividen en dos grandes grupos: de primera y de segunda mano. Los primeros van desde los simples muestreos y sondeos, hasta la investigación directa con cuestionarios y entrevistas diseñados para la consecución de información específica; los segundos se refieren a datos obtenidos mediante censos, estadísticas especializadas y en general toda la información posible de ser recolectada bibliográficamente.

Una buena recolección de información puede no ser suficiente o ser empleada inapropiadamente, si no se presenta adecuadamente para su comprensión y tratamiento. Podemos esencialmente, distinguir tres formas de presentación de los datos destinados a ser utilizados para la planeación:

- a) Elaboración de cuadros estadísticos y contables. Permiten presentar de manera integrada: agentes económicos, administraciones, instituciones financieras, bancarias, aseguradoras, sectores, etc. El más empleado es el de la Contabilidad Nacional que presenta además, la gran ventaja de poder ser utilizado ulteriormente en la formulación de planes, programas y proyectos, a fin de verificar la coherencia de las previsiones de la planeación en su conjunto. Con ella, es posible obtener los grandes agregados nacionales como: producción, renta, inversión total, consumo, etc.
- b) Empleo de coeficientes y elaboración de correlaciones económicas, técnicas, profesionales, sociales, etc. Son indispensables en la evaluación a todos los niveles y en todos los tiempos, y en general para todo juicio axiológico o teleológico del proceso destacando los relativos a: productividad, rendimientos, coeficientes de capital, técnicos o de insumos corrientes –determinan las cantidades de productos intermedios necesarios para la obtención de determinado producto final– de elasticidad de la demanda, de crecimiento y en general de todas las relaciones recientes observadas entre ciertas magnitudes económicas esenciales.

Conocer los coeficientes y relaciones permite tener una visión de la situación existente del objeto, de su evolución reciente y de sus posibilidades de modificación.

- c) Presentaciones cartográficas. En gran número de casos, puede ser extremadamente útil disponer de una presentación cartográfica de los datos económicos y sociales, particularmente en aspectos como la localización de productos, actividades, necesidades, y agentes económicos.

1.7 Técnicas para la formulación

A partir de la recolección, análisis y tratamiento de la información es posible pasar a la elaboración propiamente dicha del plan, programas y proyectos. Generalmente, se conocen como "planes económicos", desde documentos constituidos por la simple adición de proyectos de inversiones (públicas o privadas), seleccionados de modo más o menos arbitrario y cuyo total parece compatible con las fuerzas económicas y las posibilidades financieras, hasta los detalladamente formulados y específicos que intentan contemplar no sólo el proceso de planeación en su conjunto, sino la totalidad de las relaciones políticas, sociales y económicas de un país.

De ahí, se ha pasado a la definición de técnicas específicas para la preparación de dos tipos de planes: los situados en el marco de la programación económica (llamada comúnmente planeación indicativa) y en el marco de la planificación propiamente dicha (normativa, directa e integral).

Independientemente del tipo de que se trate, para el inicio de la fase de elaboración del plan, es preciso que los organismos responsables (la administración pública) determinen las normas y parámetros relativos al diseño de las políticas públicas, a fin de enmarcar los objetivos políticos, sociales y económicos.

Según las circunstancias, las políticas pueden concernir ya sea a las magnitudes económicas globales –tales como el monto de la renta nacional para alcanzar al final del periodo de planeación, el monto de las inversiones a efectuar en este lapso a la tasa de acumulación que puede ser alcanzado al final del mismo, etc.– para fijar algunas prioridades, determinar ciertas proporciones en el aprovechamiento de la renta nacional o en el consumo.

Lo que corresponde a la duración del proceso de planeación no puede ser especificado, ya que obedece a las características y necesidades particulares de cada realidad y momento, no obstante se han determinado tres clases de planes:

- a) Planes a Largo Plazo. En general se refieren a periodos de más de diez años. Se emplean para la determinación de los grandes objetivos nacionales a alcanzar con esfuerzos constantes y prolongados. Constituyen la base de la planificación normativa ya que permiten definir las direcciones que la economía y la sociedad deberán seguir durante periodos más cortos.
- b) Planes a Mediano Plazo. Se trata de documentos que generalmente, se circunscriben en un rango de cuatro a siete años. Se les ha definido como la "fase de operación" de los planes de largo plazo. Los objetivos de este tipo son el resultado de una doble consideración: por un lado de las conclusiones de la interpretación de la situación presente y, por el otro lado, de haber incluido las líneas generales de las políticas y objetivos a largo plazo.
- c) Planes Operativos Anuales. Constituyen una subdivisión de los de mediano plazo, por lo que la definición de líneas generales para este género de documentos exige un trabajo presente y de los objetivos de planes de mediano y largo plazo. No obstante, por lo que se refiere a su especificidad, resultan ser los documentos más complejos y detallados, ya que de ellos depende el buen funcionamiento y por consiguiente el éxito del proceso.

El detalle de la formulación de documentos varía según las características de cada realidad social, así como de la cantidad y la calidad de la información. La técnica más desarrollada, sobre todo en las economías planificadas, es la llamada "exploración progresiva" que se realiza de la siguiente manera:

Partiendo de un cierto número de variables macroeconómicas determinadas por las líneas de política económica, se procede a determinar objetivos provisionales, concernientes a las diversas ramas de la producción, importaciones, exportaciones, etc., coherentes entre sí y con la política y, hasta donde sea posible, técnicamente realizables. Para todo esto, se les someterá a un cierto número de pruebas de coherencia:

- a) Interna. Entre los recursos y los aprovechamientos corrientes: se intenta demostrar si para las diferentes categorías de consumo, las cantidades de los insumos necesarios estarán efectivamente disponibles.

A nivel de las fuerzas de trabajo: estimando, a partir de los diferentes objetivos de producción de bienes y de servicios, las cantidades de mano de obra de diferentes niveles de calificación necesarias.

A nivel de los flujos monetarios: verificando los diferentes balances financieros a todos los niveles y sectores

- b) De materiales y equipos de trabajo. Entre los objetivos y metas y los medios para su consecución.
- c) Intermedia. Se refiere a la vinculación entre los objetivos previstos para el año de que se trate, así como a las operaciones que pueden y deben ser efectuadas entre el momento presente y el año final del plan.
- d) Ulteriores. Tratan de esclarecer en que medida el programa ha sido adoptado provisionalmente para el año final del plan y cuales podrán ser sus consecuencias definitivas.

A partir de lo anterior se puede proceder a la formulación definitiva de los planes y programas para lo cual será necesario determinar, para cada rama de actividad y agente económico, los objetivos, metas y acciones específicas considerando un conjunto de detalles, que el proyecto inicial no podía tener en cuenta con precisión. En este estadio se trata de asegurar la coherencia no ya de objetivos generales, sino de planes por sectores específicamente determinados.

2. Planeación y política gubernamental en México

Si bien el estudio, análisis e interpretación de lo relacionado con la política pública y específicamente con la gubernamental, así como de las técnicas de planeación, son fenómenos administrativos relativamente novedosos para la mayoría de los estados y particularmente para el nuestro, ambas constituyen prácticas muy antiguas sin las que además, no sería posible comprender globalmente el actuar del aparato público.

Así nos encontramos ante una situación similar a la que algunos autores definen en torno a la planeación estratégica, donde a pesar de que los métodos formales de esta técnica son recientes, la planeación estratégica informal ha constituido un ejercicio permanente de los protagonistas del mercado a todo lo largo de la historia. ¹

Es por ello que, si aceptamos la política pública como "una elección relevante, realizada por un individuo o grupo, que explica, justifica, guía y perfila un curso de acción, real o contemplado... y que además, se diferencia de una decisión por su mayor amplitud y permanencia, ya que... establece un marco de referencia para que se tomen decisiones particulares ...", podremos decir entonces que —como en el caso de la planeación estratégica— las políticas públicas han estado permanentemente ligadas al desarrollo histórico de los grupos sociales distinguiendo solamente, hoy en día, un mayor interés por estudiarlas, formularlas, analizarlas o comprenderlas de forma más metódica y formal.²

Ahora bien, la presente exposición intentará resolver el planteamiento establecido por las cuestiones siguientes: ¿qué pasa con la relación entre política y planeación?, ¿es la política gubernamental el resultado de una acción o una decisión planeada? o en todo caso ¿no será la planeación el resultado de una política gubernamental en un lugar y momento dados?

Para responder estas cuestiones y a efecto de ordenar la exposición, dividiremos la trayectoria histórica del país a partir de la Revolución mexicana en "momentos", caracterizados más por la presencia de elementos homogéneos en relación al tema tratado, que en función a espacios de tiempo regularmente delimitados.

¹ Puede consultarse: Steiner George a. *Planeación Estratégica*, C.E.C.S.A., México 1993; Porter Michael E. *Estrategia Competitiva: Técnicas para el Análisis de los Sectores Industriales y de la Competencia*, C.E.C.S.A., México, 1986.

² Guevara Bautista, Julieta. "Política Gubernamental" en: *Diccionario de Política y Administración Pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., México, p. 273.

2.1. La gestación de la planeación económica.

El empleo de planes, programas o proyectos para la dirección de la política gubernamental, es una práctica muy antigua en nuestro país. Ya don Lucas Alamán, como Director General de Industria de 1842 a 1953, había retomado las consideraciones de don Esteban de Antuñano resumidas en 17 puntos, que bien podrían constituirse hoy día como un programa nacional de desarrollo, de entre los cuales para el tema que nos ocupa, cabría destacar los siguientes:

- "La formación de una estadística de población, productos y consumos con un mapa geográfico, para conocer el origen de nuestras necesidades y recursos y aplicar remedios oportunos.
- El establecimiento de fábricas de construcción de instrumentos modernos y la explotación del hierro, porque esto debe considerarse preliminar, la introducción, la base natural de toda la industria.
- La prohibición absoluta de todas las manufacturas extranjeras, que probablemente nosotros podemos construir de un modo fácil y barato, es la base de toda la reforma económica de México".³

De lo anterior, además de impresionar la visión de estos mexicanos, puede desprenderse que ni la política gubernamental, ni los planteamientos prospectivos para dirigirla, son extraños en nuestra sociedad. Sin embargo, documentos que hagan referencia a la planeación económica propiamente dicha, no se van a encontrar sino hasta el año de 1930 en que es publicada, el 12 de julio, la Ley sobre Planeación General de la República.

Son dos las principales razones que a nuestro juicio dieron por resultado la presencia de este documento: una de carácter teórico e ideológico y, la otra más bien coyuntural.

Si bien la Revolución mexicana surgió sin una ideología clara, ésta se fue delineando a lo largo del movimiento culminando en el interés por parte

³ Alamán, Lucas. "Memoria sobre la Industria y la Agricultura Mexicana en el año de 1842", México, 1945. Citado por Nava García, Francisco. *Bases Históricas de la Economía Mexicana 1810-1982*, Editora Latinoamericana, México, 1983.

de los principales grupos participantes, de intentar formar socialistas de organización económica donde la planificación, como se mencionó anteriormente, constituía una categoría histórica, una condición sin la cual sería difícil imaginar este nuevo proyecto.

Por lo que toca a la segunda, al término del movimiento armado, el país se encontraba en una situación crítica en lo relativo a su aparato productivo. El campo mexicano, fundamental generador de la riqueza, estaba destrozado y su reorganización económica y social representaba el principal reto y objetivo de las nuevas administraciones, mismas que vieron en la planeación un útil y deseable instrumento.

Esta afirmación se encuentra basada en el contenido mismo de la Ley, cuyo lenguaje incluso nos hace pensar en la necesidad de la época por determinar lo que sería un diagnóstico general, o un análisis —que hoy llamaríamos estratégico— de las oportunidades, peligros, debilidades y potencialidades de la Nación, al proponer no la elaboración de un plan, sino del "plano" de la República mexicana, casi noventa años después de que don Lucas Alamán planteara la necesidad urgente de contar con información de estas características.

Ahora bien, aunque jurídicamente todo parece indicar el interés por parte de la administración pública por orientar la política gubernamental mediante un ejercicio de planeación, realmente el Ejecutivo federal nunca formuló ningún documento; más bien dirigió las líneas de su política en base a la interacción de los grupos de presión o a las consideraciones de grupos o individuos talentosos (élites).

Siguiendo a Lowi, podríamos decir que en este particular momento histórico, la administración pública dependiendo el caso, empleó los tres tipos de políticas: distributivas, ya que la acción gubernamental dispensó beneficios tangibles a individuos o grupos específicos; redistributivas, mediante un esfuerzo por afectar cambios en la manera como se distribuía la riqueza entre los amplios sectores de la sociedad, pero sobre todo, regulatorias, al intentar modelos para imponer controles sobre conductas específicas.

En el año de 1934, en que tendrían lugar las primeras elecciones para un período presidencial de seis años sin posibilidades de reelección, el Partido Nacional Revolucionario diseñó su programa de gobierno bajo el

esquema de un plan que, al triunfo de este partido, sería retomado por la administración del general Cárdenas; el primer Plan Sexenal 1934-1940.

Es importante recalcar que no se trataba de un documento elaborado por la administración pública sino por un partido político, el P.N.R., que posteriormente será adoptado por el Gobierno federal. Se trataba de un ejercicio prospectivo con características más cualitativas que cuantitativas, que si bien presentaba objetivos, líneas de acción, etc., en base a dos de las principales reivindicaciones de la Revolución mexicana (Reforma Agraria y Educación), presentaba también ciertas cifras e incluso metas específicas para cada uno de los años.

Como ejemplo de lo anterior se puede señalar la construcción de escuelas donde se proponían 10,000 para todo el período, divididas en 1,000 para el segundo año de gobierno, 2,000 tanto para el tercero como para el cuarto y el quinto y, 3,000 para el último.

Ahora bien, si hacemos un análisis de los resultados de la política gubernamental de este sexenio, comparada con los planteamientos originales del plan, el balance mostraría que los resultados de la gestión rebasaron con mucho, los objetivos del plan, a pesar de que las metas específicas no se cumplieron. Aunque el esfuerzo fue considerable, no se construyeron por ejemplo, las 10,000 escuelas.

Leopoldo Solís hace un análisis comparativo bastante detallado al respecto, dividido en tres grandes partes: primero nos presenta los planteamientos de los principales planes nacionales de desarrollo desde la época postrevolucionaria hasta los años setenta, después muestra los resultados de la gestión de la política gubernamental de cada período presidencial y finalmente, plantea un estudio comparativo entre ambos apartados⁴.

Una fuerte causa explica lo anterior: la expropiación petrolera, que rompió el esquema original al tener el Estado mexicano la necesidad de desviar una importante cantidad de recursos para cubrir los gastos de indemnización, amén de otras decisiones históricas como el apoyo a la República española en la Guerra Civil, etc.

⁴ *Planes de Desarrollo Económico y Social en México*, Sep Setentas, Diana, México, 1980.

Con base en lo anterior podemos decir que, a pesar de una aparente vinculación de la política gubernamental con la planeación del desarrollo, la gestión del general Cárdenas respondió más a las necesidades coyunturales de la época, con el diseño de los tres tipos manejados por Lowi. Sin embargo, dado que destacan más las redistributivas y distributivas que las regulatorias, a veces tiende a pensarse que se trataba de una orientación más "racional" de la política.

Esta afirmación se fortalece con comentarios como el de Miguel Wionczek quien considera que, una de las razones por las que el Plan Sexenal no se llevó cabalmente a la práctica fue porque la gestión del general Cárdenas "se orientó hacia los ideales agrarios de la Revolución y el nacionalismo extremo"⁵.

El tercer documento de esta etapa de gestación de planeación económica en el país, surgió cuando el general Manuel Avila Camacho contendió por la Presidencia de la República, con un programa de gobierno conocido como el Segundo Plan Sexenal (Aunque es el Partido de la Revolución Mexicana el que presenta este documento algunos autores como Arturo Guillén, señalan que fue elaborado a petición del general Cárdenas, por la administración pública).

Con este programa se pretendía consolidar el esfuerzo realizado por la gestión precedente, mediante un documento más rico que al anterior tanto cualitativa como cuantitativamente⁶. Sin embargo, este último no rebasó ni siquiera el marco de la contienda electoral, de tal suerte que cuando Avila Camacho tomó posesión como Presidente de la República, ignoró totalmente este Segundo Plan Sexenal que, aún al nivel del debate y de la discusión pública, no volvió prácticamente a ser mencionado.

2.2 El pragmatismo gubernamental

Mientras que la política de Cárdenas se caracterizó por ser más redistributiva y distributiva, orientada a un sector en particular de la

⁵ Wionczek, Miguel, "Antecedentes e instrumentos de la Planeación en México" integrado en *Bases para la Planeación Económica y Social de México, Siglo XXI*, México, 1966, p. 28.

⁶ Puede ser consultado en: *Antología de la Planeación en México* (Tomo I), Secretaría de Programación y Presupuesto, Fondo de Cultura Económica, México, 1985.

población, los trabajadores, la relativa a la administración de Avila Camacho no fue así. Para analizarla sería conveniente hacer una distinción:

Por lo que toca a su discurso, la política parecería haber sido orientada a eliminar las diferencias entre los grupos sociales, de tal suerte que él se presentaba como el Presidente de todos los mexicanos con lo que se podría pensar que fue de carácter regulatorio. Sin embargo, en los resultados se evidencia un cambio radical en los grupos políticos sobre todo, con el surgimiento de un nuevo grupo industrial, ligado incluso a la exportación de materias primas bajo la influencia de la Segunda Guerra Mundial lo que nos muestra el carácter más bien distributivo de su política.

Así, a partir de esa época entramos en lo que podríamos definir como el pragmatismo gubernamental, donde se identifican dos claras tendencias en torno a esta materia: por un lado, los defensores del manejo de las políticas sin limitaciones o restricciones, caracterizados por una franca oposición a las ideas de planeación y; por otra parte, la presencia de una nueva corriente, en la administración pública, donde comienzan a pulular las ideas del manejo de la política bajo el esquema de un modelo "racional", inspiradas principalmente en los trabajos de la Comisión Económica para América Latina (C.E.P.A.L.).

Por lo que toca a la primera corriente, cabe señalar que la presencia de una oposición a las ideas de planeación no podría ser fundamentada del todo en razones ideológicas, sino simple y llanamente, en el temor de los gobernantes en aceptar el compromiso político que un plan implicaba. Es claro que todo plan tiene no sólo intenciones sino, también objetivos cuantitativos cotejables con resultados.

De esta manera, era más fácil para cualquier funcionario público decir al final de su administración, que había obtenido tal o cual "logro" durante su gestión, que si bien podría cuantificarse, difícilmente sería comparable con antiguas promesas. La confrontación entre lo que se pretendía hacer y lo que se hacía verdaderamente, no tenía la posibilidad de existir debido a los discursos políticos de orden cualitativo, así como a causa de la simplicidad de los objetivos de las políticas públicas, gubernamentales o no, en los cuales no se podría fácilmente identificar compromisos.

En contraparte, la corriente interesada en esquemas racionales de definición y control surgió a partir del "Estudio Económico para la América

Latina" de 1948, donde se planteaba en la C.E.P.A.L., una nueva plataforma de política económica, la cual fue recibida y aceptada por la mayoría de los países de la región. Esta plataforma proponía la industrialización como principal fórmula para el desarrollo económico.

Lo anterior permitió al menos, contar con ejercicios de planeación parciales, regionales o nacionales, pero de orden sectorial, dejando el diseño y manejo de la política gubernamental en base al presupuesto de egresos, lo que explica la existencia de comisiones y programas para las inversiones del sector público.

De entre los primeros destacan por ejemplo: el Programa Nacional Fronterizo, el Plan Lerma y/o Plan Nacional Hidráulico, el Plan de 11 años (del Sector Educativo), el Plan Nacional Indicativo de Ciencia y Tecnología, etc.; de los segundos: el Proyecto de Inversiones del Gobierno Federal y Dependencias Descentralizadas 1947-1952, el Programa de Inversión-Financiamiento del Sector Público Federal 1971-1976, etc.⁷

2.3 Influencias externas

La redefinición de esquemas racionales, globalizadoras y nacionales para el diseño y la conducción de la política gubernamental, va a ser la consecuencia de una serie de causas externas a nuestro país y que se pueden dividir en dos grandes bloques: por un lado las de carácter metodológico, técnico o formal y por el otro, las contextuales y coyunturales.

Las primeras son el resultado de la influencia, que sobre el modelo de planeación adoptado por el país, tendrán tres grandes escuelas o centros de estudio y análisis en la materia, adonde acudieron y acuden aún, importantes contingentes de funcionarios, estudiantes y en general interesados en los temas de la conducción racional y prospectiva de la política pública.

Es importante señalar que no se trata de las tres escuelas más importantes del mundo, sino de aquellas que para nuestro caso han tenido

⁷ Para mayor información y detalle pueden consultarse los tomos II, III, IV y V de la *Antología de la Planeación en México*.

una mayor influencia, gracias a las cuales, el país pudo contar con cuadros de profesionistas en la materia, capaces de desarrollar modelos de planeación tanto indicativa, como normativa o mixta a que nos referimos en puntos anteriores:

- La holandesa, que siguiendo a Jan Tinbergen, se desarrolló en el Instituto de Estudios Sociales de La Haya, en la Escuela Superior de Economía de la Universidad de Rotterdam y en la Oficina Central de Planificación de los Países Bajos, que como Holanda cuenta con una economía de mercado, diseñaba modelos de planeación indicativa sectorial y en algunos casos regional.
- La de Polonia donde Michal Kalecki y Oskar Lange proponían, en la Escuela Central de Planificación y Estadística de Varsovia, un modelo normativo, tanto global como regional para sistemas económicos de organización socialista.
- La del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (I.L.P.E.S.), que como un organismo dependiente de la Comisión Económica para la América Latina y con participación de expertos de la región latinoamericana, diseñó elementos para la construcción de modelos de dirección de las políticas de desarrollo en economías de mercado, subdesarrolladas y dependientes por lo que, a nuestro juicio, constituye la escuela que más ha influido en nuestro actual modelo de planeación mixta.

Respecto a los aspectos contextuales, cabe destacar las transformaciones que, después de la Segunda Guerra Mundial, se van a operar en la organización política internacional.

El antiguo esquema de intervención política directa de las metrópolis con la periferia, vía colonias, tutelajes, etc., se va a ir agotando desde el siglo pasado en América Latina, hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, en Asia y Africa, dejando su lugar a una nueva forma de dependencia: la económica.

Después de la Gran Guerra, las economías tradicionalmente fuertes se encontraron destrozadas, siendo la excepción la norteamericana que empieza a consolidar su papel preponderante en los mercados internacionales, sobre todo en los de la región latinoamericana que

constituían, desde la época de la Doctrina Monroe, su zona natural de influencia.

Es bajo este esquema que tuvo lugar la Revolución cubana, en un momento en que trastocó desde su base, la forma en que los Estados Unidos pretendían consolidar su hegemonía internacional. Cuba representaba para ellos mucho más que una zona de recreo, simplemente hay que recordar que organismos internacionales promovidos e influenciados por intereses norteamericanos como el G.A.T.T., la I.A.T.A., etc., vieron la luz en reuniones internacionales cuya sede fue La Habana, que amén de su cercanía con este país, hacían de la isla un punto estratégico.

Ante esta situación, los Estados Unidos pudieron palpar algunas de las injusticias generadas por el nuevo esquema de organización económica internacional, así como la posibilidad de que este ejemplo cundiera en el resto de la región latinoamericana, lo que los llevaría finalmente a dar un giro en su política con la región, invitándola a "participar del desarrollo" mediante la industrialización. Recuérdese que prácticamente hasta el final de la década de los sesenta, el concepto de país desarrollado estaba directamente relacionado con la producción de manufacturas, mientras que el de subdesarrollado se aplicaba al productor de materias primas.

Así tuvieron lugar, en la ciudad de Punta del Este, Uruguay, reuniones con los presidentes del continente que dieron un doble resultado: por un lado, la "Carta de Punta del Este" y por el otro, la "Alianza para el Progreso", donde uno de los principales objetivos planteados consistió en el apoyo a la industrialización de la región a través de recursos depositados en la Banca Interamericana de Desarrollo.

Las condiciones de acceso a estos fondos se condicionaba a la aplicación por parte de los solicitantes, de la reforma fiscal, la reforma administrativa y la reforma agraria en el marco de una planeación global del desarrollo económico, lo que obligó a la mayoría de los países latinoamericanos, a orientar sus políticas públicas bajo el esquema racional de la planeación económica. O al menos ésto manifestaron.

La administración pública mexicana, ávida de recursos diseñó el "Plan de Acción Inmediata 1962-1964" ante lo cual surge una interrogante: ¿podría decirse que, a partir de este momento la planeación retoma la dirección de la política gubernamental?

Para dar respuesta a esta cuestión es necesario hacer una doble consideración: metodológicamente, el Plan de Acción Inmediata constituye un programa de inversiones más que un ejercicio global de conducción de la actividad económica, por lo que sería difícil pensar que pudo, en un momento dado, ser un elemento determinante en el diseño y dirección de la política gubernamental; por otro lado, el Plan fue prácticamente desconocido para la sociedad mexicana —escasamente se llegaron a editar una veintena de ejemplares— y solamente algunos periódicos hicieron una breve referencia al documento, lo que fortalece nuestra afirmación anterior.

De hecho se trataba solamente de un programa para obtener el crédito, ya que proponía como recursos para el financiamiento de los proyectos de desarrollo un 50% de capital nacional y un 50% de crédito externo ⁸.

Fue presentado en 1964 ante el Consejo de Acción Económica y Social en una reunión en Washington, fundamentalmente como un medio para tener acceso a los "fondos blandos" del B.I.D. Quedó catalogado prácticamente, como un documento confidencial, al que tuvieron acceso solamente un número muy limitado de personas, y hoy puede consultarse en la "Antología de la Planeación en México" (tomo III).

Con estas mismas bases, la administración del Lic. Díaz Ordaz formuló otro documento de mayor alcance: el "Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970" que fue mejor conocido como el "Plan de Acción del Sector Público".

Se pretendía ordenar de cierta manera las acciones conjuntas del sector público, mediante el establecimiento de directrices generales de política, pero lo que a nuestro juicio parece algo de lo más importante es que, si bien el Estado conservaba su papel director del proceso de desarrollo, se establece por primera vez el hecho de orientar la actividad del sector privado de manera indicativa.

Lo anterior quedó reafirmado en 1968, cuando la Secretaría de la Presidencia editó un folleto titulado "La Planeación en México" donde, además de presentar una versión sucinta del desarrollo de la planeación en el país, se establece que ésta será de carácter indicativo, informativo y

⁸ Ver: Solís, Leopoldo. *Op. cit.*, pp. 70 y ss.

orientador para el sector privado, que además de reflejarnos un trato preferencial para dicho sector, constituye un rompimiento con los ejercicios de "planificación" plasmados en los planes sexenales dejando en claro la tendencia regulatoria y distributiva de la política gubernamental.

"Nunca nos apartaremos del principio de que nuestra programación no es imperativa ni suprime la posibilidad de ajustes y reacomodos. En el sector público, jerarquiza y determina. Para el sector privado indica, informa y orienta. Le concierne establecer pautas y realizar acciones que coordina a ambos sectores de la economía nacional. No hemos erigido la programación como un fin en sí; la consideramos medio e instrumento"⁹.

Este plan, de la misma manera que el anterior, se conservó como un documento reservado, su difusión fue muy limitada, escasamente se editaron cincuenta ejemplares debido, a nuestro juicio, a que se trataba de un compromiso de dirección de la política gubernamental, con base en un ejercicio a futuro que el sector público no quería manifestar.

2.4. Bases para el Sistema Nacional de Planeación

Cuando el Lic. Luis Echeverría asumió la Presidencia de la República, los planes de desarrollo económico no fueron de su aceptación, ni siquiera a nivel del discurso político. El pragmatismo como medio de dirección de las políticas públicas por sobre todo, así como la posibilidad de actuación sin "camisas de fuerza", con la mayor libertad, fueron el tono de su gobierno.

Lo anterior no impidió que fuera precisamente en este momento cuando el país, con base en los cuadros de profesionistas en la materia formados en las tres escuelas mencionadas anteriormente, determinara la infraestructura orgánica básica para implantar en la administración pública, las funciones de planeación.

Con el Decreto de la Comisión de Administración Pública de 1969, se establecieron una serie de instancias administrativas que serían la base para el establecimiento del sistema:

⁹ Secretaría de la Presidencia. *La Planeación en México*, México, 1968, p. 10.

- Las Comisiones Internas de Administración que, mediante la reunión de las autoridades de nivel superior, pretendían identificar los principales problemas de gestión al interior de cada dependencia y entidad, así como determinar los mecanismos necesarios para su solución;
- Las Unidades de Programación, que se constituían como el órgano ejecutor del anterior, y
- Las Unidades de Organización y Métodos, que se encargaban de la determinación, revisión y, en su caso, modificación de los métodos y procedimientos específicos de trabajo.

Con estos instrumentos se buscaba lograr una adecuación de la política de la administración pública a las necesidades del país, la cual giraba en torno a las directrices de tres dependencias del Ejecutivo:

- La Secretaría de la Presidencia, que se encargaba del diseño de las políticas públicas;
- La Secretaría de Patrimonio, que seguía su implantación y gestión, y
- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público que verificaba la congruencia de las políticas sectoriales y regionales, con los objetivos nacionales planteados por la administración (esto es lo que se denominó en su época como: "el Triángulo de la Eficiencia Administrativa" que constituía además, el principal instrumento de diseño y aplicación de la política gubernamental).

Fue una problemática organizacional fuera de las dependencias del Ejecutivo, la que inclinara la balanza hacia el empleo de la planeación como una herramienta de política económica: el crecimiento desmedido del sector paraestatal.

Según datos de la entonces Secretaría del Patrimonio Nacional, en 1970 el total de entidades fue de 84 mientras que para 1976 el número ascendió a 795. Otras fuentes señalan cifras diferentes; Alejandro Carrillo

Castro nos da para mayo de 1974 un total de 963 que incluyen las 21 dependencias centrales de la época.¹⁰

Si bien sería difícil determinar la proporción real de crecimiento del sector paraestatal, lo cierto es que desbalanceó por completo la organización de la administración pública que garantizaba el Triángulo de la Eficiencia Administrativa, lo que explica por qué su más fuerte defensor, el Lic. José López Portillo, inició su mandato presidencial con la creación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual, mediante la sectorización, modificó definitivamente la estructura anterior, planteando además, la nueva idea de un Sistema Nacional de Planeación, de donde se desprenderían los lineamientos básicos de diseño y acción para la política.

2.5 El Sistema Nacional de Planeación

En su origen, el Sistema Nacional de Planeación pretendía partir de la formulación de un plan global de desarrollo, del cual se desprenderían los planes sectoriales y a su vez los institucionales pero, en la realidad, esto no se dio así.

Los problemas propios de la constitución de una nueva dependencia, la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como las diferencias conceptuales y metodológicas acerca del diseño de la política económica entre Moctezuma Cid y Carlos Tello, retardaron la formulación del documento rector y los diferentes sectores se adelantaron.

Es así que primero surgieron: El Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1978-1982, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano 1979-1982, el Plan Nacional de Turismo, etc. y no fue sino hasta finales de 1979 cuando, como una síntesis de todos los documentos sectoriales, apareció el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1982¹¹.

¹⁰ Carrillo Castro, Alejandro, *Las Empresas Públicas en México*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1976, p. 19.

¹¹ Para mayor detalle ver: *Antología de la Planeación en México*, tomos VI, VII y VIII.

Pero el sistema no sólo proponía la formulación de planes sino sobre todo, la vinculación a nivel nacional del proceso planeación-programación-presupuestación para el diseño, implantación, gestión, control y evaluación de las políticas públicas en general y de la gubernamental en particular.

Así, de la misma manera en que la planeación sectorial e incluso institucional se adelantó a la global, los procesos tradicionales de programación y principalmente el de presupuestación sufrieron modificaciones antes de culminar con los trabajos de planeación.

El ejercicio presupuestal que se llevó a cabo en 1977 resultó ser demasiado ambicioso, ya que se formularon en total tres presupuestos: el primer presupuesto por programas en la historia de la administración pública mexicana para el año de 1978, el programa presupuestal de mediano plazo para 1978-1982 y, como no se podía abandonarlo de un sólo golpe, el presupuesto tradicional.

La intención original fue de ir dejando paulatinamente el tradicional, mientras que se formaban y capacitaban los cuadros necesarios para que a partir de 1982, solamente se trabajara el programático.

Desafortunadamente, por lo que a la planeación toca, se llegó a la exageración de pedir detalles tan precisos que no hicieron más que limitar el control y el seguimiento de los programas.

De igual forma, se llevaron a cabo esfuerzos por tratar de implantar la planeación a largo plazo e incluso, como en el caso del "Programa de Acción del Sector Público", de proponer acciones para el mediano plazo. No obstante, así como pasó con los programas presupuestales, gran parte del esfuerzo no se aprovechó debido a que los diferentes sectores no contaban con una planeación global que los coordinara. Es así que, si bien en términos formales debería haber sido la planeación la que determinara las líneas generales de la política, fue ésta, mediante la labor de los sectores, la que determinó, a nuestro juicio, el diseño de la planeación global.

2.6 El Sistema Nacional de Planeación Democrática

El inicio de la gestión del Lic. Miguel de la Madrid se caracterizó por una serie de modificaciones en la materia, que bien podrían ser presentadas en tres aspectos: conceptual, jurídico y, metodológico.

En primer término, es interesante descubrir la presencia de un nuevo calificativo para la planeación, que a partir de ese momento, será "democrática".

Sin el ánimo de entrar en discusiones de carácter teleológico o axiológico, resulta evidente que el concepto democrático en la sociedad occidental actual está considerado, en términos políticos, como de valor superior. Ante ello surge una interrogante: ¿la presencia de este calificativo es el resultado de un mayor interés por la participación colectiva, en la definición de un marco a futuro para el diseño, gestión y control de las políticas públicas? o bien ¿no se tratará simplemente de un intento de legitimación de una decisión gubernamental definida en esta materia?

Resultaría demasiado sencillo y por lo tanto, lejos de toda objetividad, dar una respuesta afirmativa al segundo cuestionamiento y evitar una reflexión sobre las razones de ser y las posibilidades del primero. Es por ello que si bien no sería posible profundizar en un espacio tan limitado como el de esta exposición, es conveniente señalar algunas consideraciones:

En primer término, la democratización obedece a un fenómeno generalizado en los últimos tiempos, y definido por una búsqueda de orientaciones —al interior de las organizaciones— de carácter más ascendente que descendente, donde las técnicas administrativas no han quedado de lado, sino que han presentado una serie de cambios que van, desde su interpretación hasta los mecanismos para la toma de decisiones.

Es así que en cuanto a mercados, por ejemplo, ya no se habla de crear necesidades y por lo tanto demandas de bienes y servicios, sino de a partir de los mismos consumidores, definir la táctica y posteriormente la

estrategia organizacional ¹². O como en el caso del llamado "control total de calidad" donde, ante lo subjetivo de la categorización de la calidad para un bien o servicio, empresas como el grupo S. A. S., proponen que sea el mismo consumidor quien la determine.

Lo anterior, no es exclusivo de organizaciones propias de economías de mercado. A partir de los años sesenta, dentro de las socialistas, emerge el concepto de unidades productivas autogestionadas, que se verá rápidamente generalizado incluso en países altamente desarrollados.

Christian Montet define la autogestión como: "Un sistema económico y social caracterizado por la propiedad colectiva de los medios de producción y tendiente a asegurar a todos los individuos un perfecto control de sus condiciones laborales y de existencia mediante una amplia autonomía de los grupos de trabajo y de las diferentes comunidades sociales, asociadas en el marco de una planificación común, democrática y descentralizada."¹³

Es así que en Francia, el Partido Socialista emitió en 1975, un documento autogestionario denominado: "Quinze Thésés Sur l'Autogestion" de donde algunos contenidos fueron retomados en el programa de planeación democrática por Michel Rocard (Ministro de Planeación en el primer gobierno de Francois Mitterrand y Primer Ministro en el tercer período), quien plantea formular, implantar, controlar y evaluar los planes partiendo de la sociedad y las comunidades territoriales hacia arriba y al centro, lo que supone transformaciones culturales, sociales, etc., ante las cuales nuestro país no permaneció ajeno.

Por lo que se refiere al aspecto jurídico, la administración que inició en 1982, partió de la reforma a los artículos 25 y 26 constitucionales, para dar sustento tanto a la rectoría del Estado en materia económica, como a la nueva Ley de Planeación que dejaba sin efecto formal (real nunca lo tuvo) la de 1930. Se estableció así el Sistema Nacional de Planeación Democrática (S.N.P.D.), como la base para la formulación y el comportamiento de las políticas públicas.

¹² Puede consultarse: Ries, Al y Trout, Jack. *Marketing de Abajo hacia Arriba*. Mc. Graw Hill, México, 1989.

¹³ Montet, Christian, "L'idée Autogestionnaire", en *L'Autogestion un Système économique?*, bajo la dirección de Dumas, André. Dumond, Paris, 1981, p. 6.

Metodológicamente, todo esto plantea una serie de retos que dan por resultado la definición de los componentes del S.N.P.D. (la infraestructura básica, la estructura administrativa, el proceso de planeación propiamente dicho y los documentos resultantes) donde quedan integrados los niveles (global, sectorial e institucional), las etapas (formulación, ejecución, control y evaluación) y las vertientes del sistema (obligatoria para el sector público, concertada e inducida con los sectores social y privado, y coordinada con los gobiernos estatales y municipales).

Con base en lo anterior podríamos suponer que las políticas públicas en general y la gubernamental en particular, se encuentran actualmente enmarcadas en este esquema metodológico y ordenado de reflexión prospectiva, pero tal interpretación resulta ser del todo inexacta.

El inicio de la administración de Miguel de la Madrid, debido en gran medida a los problemas económicos que el país enfrentó —y enfrenta desde ese momento—, se caracterizó por la eliminación paulatina de las áreas de planeación de las diferentes dependencias y entidades, de forma tal que la política gubernamental ha respondido más a problemáticas y en general a situaciones coyunturales, que al resultado de un ejercicio ordenado de reflexión y actuación con base en un futuro esperado.

Actualmente, si bien los esfuerzos nacionales mediante la aplicación de mecanismos surgidos del S.N.P.D., como el Pacto de Estabilidad y Crecimiento Económico (P.E.C.E.), han modificado la problemática anterior en vías de una posible recuperación, es nuestro sentir que tanto la formulación como la implantación, gestión, control y evaluación de la política gubernamental responde más a lo que se define, con mayor o menor información, como las necesidades del momento, destacando las de carácter regulatorio antes que las distributivas y redistributivas.

A manera de conclusión

Problemática de los ejercicios a futuro

A partir de la exposición podría simplemente concluirse que si bien los tres tipos de política siempre han estado presentes en el actuar del sector público, su comportamiento ha obedecido más a aspectos coyunturales y contextuales que al interés por enmarcarlos dentro de un modelo "racional"

de análisis a futuro, es decir, finalmente la planeación no ha sido capaz de transformarse en un instrumento determinante en la conducción del desarrollo nacional, y por consiguiente han sido las políticas públicas las protagonistas preponderantes en los diferentes momentos históricos.

Pero, frente a lo anterior, cabría plantearnos una serie de interrogantes: ¿estaremos en presencia del "ocaso de la planeación" como un elemento técnico-metodológico de dirección del desarrollo? Si la respuesta es afirmativa no cabría la posibilidad de profundizar más, pero si esto no es así, entonces ¿será esto el resultado de una falta de preparación de cuadros para implantar los ejercicios de planeación? Lo cual no sería del todo correcto, ya que existen en nuestro país profesionistas suficientes y altamente calificados, que además son reconocidos a nivel internacional en la materia, provenientes la mayoría de las tres escuelas mencionadas en la exposición pero, entonces ¿han tenido estos cuadros la posibilidad de acceso a los niveles de diseño y conducción de la política gubernamental? Es aquí donde sentimos que podríamos empezar a profundizar en el conocimiento de la raíz del problema, aunque desafortunadamente un desarrollo serio acerca de los problemas organizacionales de la administración pública saldría de los alcances de esta presentación, ante lo cual solamente podríamos plantearnos si: ¿será que simplemente hemos esperado demasiado de la planeación?

En si misma la planeación o planificación, como cualquier ejercicio prospectivo, presenta una doble problemática difícil, sino es que prácticamente imposible de solucionar: la objetividad y el factor tiempo.

En cuanto a la objetividad, debemos reconocer que el ser humano es incapaz de conocer la totalidad de las cosas, de tal forma que, desde Platón al plantear la esencia de su Demiurgo (idea perfecta), hasta Kant, diferenciando entre el Noumeno (objetos carentes de cualidades específicas) y el Fenómeno (forma en que cada sujeto representa o da cualidades específicas al objeto), las posturas relacionadas con teoría del conocimiento (realismo, idealismo, empirismo racionalismo) aceptan, bajo distintos planteamientos, que el hombre ve la realidad a partir de abstracciones, de simplificaciones, de maquetas, esto es: de "modelos" de los objetos de estudio.

Con base en lo anterior, surge una limitante para los ejercicios de reflexión a futuro: ¿si el ser humano solamente puede conocer parcialmente el presente, podrá concebir objetivamente el futuro?

Ahora bien, ¿qué problemática plantea el factor tiempo? La base sobre la cual se sustenta cualquier actividad consiste en la información como elemento para la toma de decisiones. La información implica conocimiento y ya comentamos las dificultades en cuanto a su objetividad pero, supongamos que por un momento esa limitante desapareciera y que además, pudiéramos contar con toda la información relativa a nuestro objeto de estudio actualizada diariamente. Sin pretendiéramos hacer el diagnóstico de nuestro objeto el día de hoy, la información más reciente sería la de ayer, es decir, estaríamos deduciendo el presente de acuerdo con los datos del pasado y, dado que la realidad de este momento no tiene porqué ser similar a la de otros momentos, la posibilidad de sesgo en las interpretaciones es evidente.

Por otro lado, si además la interpretación que hacemos del presente la proyectamos a otro momento, al futuro, el efecto multiplicador del sesgo y en consecuencia, de la subjetividad de las apreciaciones darían el sustento a la segunda limitante mencionada para estas reflexiones del futuro.

Finalmente, y dado que la planeación como la planificación y el diseño de políticas públicas no son simples reflexiones, sino directrices para influir en el momento presente tomando en consideración el futuro, ¿qué pasa cuando actuamos en consecuencia con una previsión de algo, que no se ha dado y subjetivamente pensamos que se va a dar?, ¿no estaríamos quizás desarrollando las condiciones para que se dé? o, ¿estaríamos simplemente creando una nueva situación que de seguir el curso normal de los acontecimientos, sin nuestra intervención, nunca se hubiera dado? Tremendas consideraciones para los responsables del diseño y conducción, tanto de la planeación como de las políticas públicas.

Frente a lo anterior ¿qué podemos hacer?, ¿deberíamos olvidarnos de los problemas futuros y preocuparnos solamente por los actuales? Definitivamente sentimos que esto no sería posible ni deseable para un mejor desenvolvimiento social.

Una posible vía de solución, consistiría simplemente en darle a los ejercicios de esta naturaleza su adecuado alcance y posibilidad, no es admisible vivir el presente sin tener una meta en el horizonte futuro, que le de sentido a nuestro actuar cotidiano, pero definir la meta no puede tampoco limitarnos a tener una "camisa de fuerza", que nos impida seguir caminos alternativos descubiertos con el desarrollo de nuestra actividad individual y colectiva.

PERFIL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA SOCIALMENTE NECESARIA*

Omar Guerrero**

Construir un paradigma de administración pública que pueda considerarse como socialmente necesaria, constituye un poderoso incentivo para la reflexión de quienes nos dedicamos a la academia como una actividad profesional. Este simposio es muy propicio al respecto, pues se nos ha pedido hacer un ejercicio de prospección, que juzgo debe hacerse razonablemente.

A pesar de la impronta social que exige esta disertación, pues trata de la administración pública socialmente necesaria, no voy a poner el énfasis en los aspectos interpersonales e impersonales, ni en los organizativos, funcionales o procesales, de la administración pública. Deseamos, más bien, subrayar lo *humano* como la esencia social de dicha administración, y que es lo más relevante.

Pero dentro de lo humano acentuaremos a los elementos de participación de aquellos que son los usuarios de los servicios administrativos, y de profesionalización de quienes tienen por actividad vital al servicio público, pues una administración pública socialmente necesaria debe partir de una premisa humanística.

* Conferencia pronunciada en el marco del Simposio *Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública, Hacia el Nuevo Milenio*, el 22 de noviembre de 1996.

** Doctor en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México; miembro regular de la Academia de Investigación Científica, del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; obtuvo el premio de Administración Pública del INAP en 1978, institución en la cual fue Director del Centro de Investigación, y de la Revista de Administración Pública; ha dictado cursos y conferencias, participado en seminarios, y publicado numerosos ensayos y artículos, así como varios libros sobre temas de administración pública; actualmente es profesor investigador de la UNAM y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores.

Razonamos que la administración pública socialmente necesaria, debe configurarse con base en dos elementos sustanciales: a) la militancia cívica en la administración pública; y b) la carrera administrativa en el servicio público.

La militancia cívica, que entraña una multiplicidad de modos de intervención que incluyen a la participación ciudadana, la participación comunitaria, ha dado pruebas de gran eficacia en situaciones de excepción, tales como los siniestros naturales o bien, en sucesos políticos como los vigentes ahora en Chiapas. En este sentido, las organizaciones no-gubernamentales requieren un adecuado acomodo social y político, que permite extraer de ellas ese gran caudal de energías desplegadas allí donde el Estado deje de actuar. Los servicios públicos y las contralorías sociales constituyen ámbitos en los cuales se podría convocar dicha *militancia*, sin excluir los programas de desburocratización, protección del consumidor, defensa del contribuyente y otros similares.

Una sociedad civil participante supone un Estado protagónico razonablemente activo y preocupado de sus deberes, tanto de las responsabilidades primigenias, tales como el cuidado de la paz y el orden, como otras referentes a su modernidad, entre ellas las del bienestar social y la administración del patrimonio económico de la nación. Hablamos de un estado al margen de la abstinencia económica y la indolencia social; estamos pensando en un Estado social y públicamente responsable, pero alejado finalmente de la hiper-actividad y el super-protagonismo.

Un Estado tal, requiere un gobierno cuya administración pública socialmente necesaria sea distinta, donde la *militancia cívica* tenga un acomodo adecuado.

Por consiguiente, una opción deseable para discernir el espacio público organizativo y funcional de la administración gubernamental, bajo nuevos requerimientos, consiste en la identificación de los ámbitos posibles y deseables de participación ciudadana a través de sus propias organizaciones formales. Se trata de una vía de actividad continua, directa y organizada, no de una acción espontánea y difusa, y por lo tanto, posiblemente infructuosa. Un buen ejemplo lo constituyen los órganos colegiados de planeación y diseño de políticas públicas, en especial en los cuerpos de autoridad pública próximos a sus intereses. Estamos hablando de instituciones públicas territoriales, principalmente de carácter local y regional, en las cuales es propicia y deseable la incorporación de vecinos y

moradores de los barrios, colonias y ciudades pequeñas. Además de la corresponsabilidad en la gestión de los negocios colectivos, se mejoraría la contraloría social de los servicios públicos y su adecuada inspección.

Debido a las deficiencias de los prestadores de servicios públicos y privados, en nuestros países el usuario se ha convertido de manera informal en un monitor de la calidad de esos servicios, y hasta en contralor y enmendador de las deficiencias de los prestadores de los mismos. Inclusive, con frecuencia el prestador demanda al usuario el no haberle reclamado la falla o deficiencia, o el no haber hecho a tiempo la reclamación. Institucionalizar este papel y hacerlo un deber público, con respaldo de autoridad, haría de estos organismos de planeación y elaboración de políticas, centros de recepción de demandas y de participación ciudadana y, además, de democratización de la administración pública.

Asimismo, los ciudadanos podrían participar más propiamente dentro de contralorías sociales de defensa de derechos civiles relativos a servicios públicos, y extender su acción dentro de comisiones mixtas de servicios públicos y sociales, y en las visitadurías de servicios públicos prioritarios de carácter funcional. En nuestros países, el abandono de servicios es más evidente en la vida municipal, como los referentes al agua potable y alcantarillado, los mercados y el abasto, los transportes y otros servicios similares. El problema, sin embargo, suele hacerse más complejo cuando en ciudades medias y pequeñas se introducen elementos tales como el flujo turístico, el crecimiento industrial o el desarrollo comercial, incidiendo en la vivienda, los servicios municipales, la oferta educativa y otros similares. La concurrencia de autoridades administrativas no resuelve el problema, lo agrava, por la imposibilidad de hacer coherente y sincrónica la operación de entidades cuyos mandos son diversos. La falta de colaboración y sincronía se advierte, a menudo, en los asfaltos abiertos mucho tiempo, luego que se rompieron para la instalación de líneas telefónicas y están a la espera de los trabajadores municipales para su arreglo.

La opción es hacer participar a los habitantes del lugar, a los prestadores de servicios y a las autoridades locales, para atender ciertos servicios estratégicos por su grado de repercusión funcional o geográfica. Hay servicios públicos que son insumos de otros servicios, ellos deben asumir un carácter prioritario y ser adjudicados por la congregación de esfuerzos organizativos que, al mismo tiempo sea pública, civil y privada.

También es menester considerar el papel de nuevas entidades profesionales que pueden fungir como auxiliares de la administración pública, de modo similar a como lo hacen los notarios públicos. Debemos recordar que, de antaño, se ha ido generando consenso en el sentido de observarlos, más que como profesionales liberales, como agentes de una función pública. Un estatuto similar pueden tener los despachos de consultoría, integrados por profesionales de procedencia diversa, a cuyo cargo estén tareas delegables por la administración pública, pero que no se definan bajo el tradicional concepto de la contratación o concesión.

Los colegios profesionales podrían tener un papel principal como auxiliares de la administración pública, en asuntos que antaño se llamaban de administración consultiva y deliberante, y requerían el concurso de "facultativos".

Por cuanto a una administración pública profesional, ella debe ser proyectada a través del establecimiento de la carrera administrativa, tomando como bases las experiencias ancestrales del servicio exterior y las más recientes del Instituto Federal Electoral (IFE). Pero estaríamos alertas de meditar sobre proyectos de una carrera administrativa general, que en Iberoamérica han fracasado, y optaríamos por tres vías aparentemente más factibles:

La primera es la creación de *nichos organizativos* singulares de servicio civil, en aquellas actividades administrativas altamente especializadas o que exijan la necesaria imparcialidad política. Tal es el caso ya experimentado del servicio exterior y el IFE, y se podría extender al INEGI, Archivo General de la Nación, Acervo Histórico de la Secretaría de Relaciones Exteriores, Banco de México, Nacional Financiera y los centros e institutos de enseñanza e investigación del Gobierno, tales como el Instituto de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana y el Centro de Estudios Históricos del Agrarismo Mexicano, entre otros más.

El segundo es el establecimiento de carreras administrativas funcionales, que podrían comprender actividades administrativas demandantes de un elevado sentido de ética profesional, y por consiguiente, un código de conducta estricto referente al ingreso al cargo, desempeño, permanencia y rendimiento. Tales funciones podrían ser, por ejemplo, las relativas a la administración interna, asuntos internacionales de las secretarías de Estado (distintas a la SRE) y asuntos jurídicos de las mismas. Comprendería también a los sectores de bienestar social, tales

como la salud, educación y vivienda, formando "gerentes sociales" especializados en la gestión de programas sociales masivos, que constituyen intrincados modos de comportamiento administrativo moderno que reclama el concurso de una diversidad de organizaciones públicas, privadas y sociales.

Finalmente, nos referimos a la formación de cuerpos de servidores públicos para el desempeño de funciones de alta gerencia pública —a manera de los administradores gubernamentales argentinos y los gestores gubernamentales brasileños—, que se ocuparían de las tareas generales de coordinación, planificación, dirección, asesoría, hechura de políticas públicas estratégicas e implementación de programas gubernamentales en gran escala. Más particularmente, atenderían deberes de asistencia técnica, auditoría, seguimiento de programas y formulación de proyectos, así como el análisis y evaluación de programas sociales masivos. Serían agentes de vinculación organizativa, se encargarían de la regimentación de la implementación, y la colaboración intra e inter-gubernamental.

Estos cuerpos funcionariales tendrían como postulantes a los egresados de las escuelas, facultades y centros de administración pública. En México hay 21 programas en licenciatura, cuatro en maestría y dos en doctorado, además de cuatro especializaciones; ningún país Iberoamericano está mejor dotado que el nuestro, al respecto. Debemos agregar seis programas de enseñanza de ciencia política en pregrado, y a las cuatro instituciones que ya están enseñando políticas públicas, y gobierno y asuntos públicos.

Esos focos de formación en administración pública, ciencia política, políticas públicas, y gobierno y asuntos políticos, están repartidas en todo el país. Lo cual ayudaría a la formación profesional para la carrera administrativa en las entidades federativas, de acuerdo con los principios de un federalismo fortalecido. En estas entidades se podrían formar cuerpos funcionariales y establecer nichos organizativos, como en el gobierno federal, pero en ellas se podrían extender a los gobiernos municipales, en los cuales el calendario político de renovación trienal requiere de servidores públicos imparciales y capaces de organizar la continuidad de los asuntos administrativos, como contraparte al cambio de autoridades políticas. La experiencia de los Institutos de Administración Pública de las entidades federativas, podría ser un gran nutriente de sabiduría acumulada a favor de estas carreras administrativas.

Una administración pública personalizada, así como responsable y responsiva, está integrada por servidores públicos formados como tales: como servidores públicos profesionales, capacitados continuamente. No se puede exigir capacidad de desempeño y responsabilidad de deberes, sin la debida preparación en los negocios públicos, tanto para el funcionario de carrera, como para el de confianza.

El papel del funcionario de confianza es, y será, de principal relevancia debido a la intensificación de la politización de los asuntos públicos. Su presencia y postura, bajo un compromiso de partido, lo presenta como un elemento imperecedero de la vida política.

Las mencionadas instituciones académicas de enseñanza en administración pública, ciencia política, políticas públicas, y gobierno y asuntos públicos, pueden surtir de aspirantes al servicio público, pero no formarlos cabalmente. Se requiere de una escuela de formación para el servicio público, cuyos programas de enseñanza y adiestramiento partan de los requerimientos gubernamentales concretos y reales, para ser respondidos mediante el desempeño en cargos seriados de la administración pública, que constituyan una carrera, un *cursus honorum*. En una escuela tal, establecida por y para el gobierno, se prepararían los aspirantes al servicio público que provienen de aquellas instituciones, además de otras más, para formar al personal de carrera en los nichos organizativos y los cuerpos de servidores públicos, y capacitarlos continuamente; toda vez que se realizarían cursos de perfeccionamiento para funcionarios de confianza. Una escuela así tendría un estatuto propiamente nacional, podría servir tanto para el gobierno federal, como para los gobiernos de las entidades federativas.

Aquí el Instituto Nacional de Administración Pública tiene una larga experiencia que puede ser aprovechada, principalmente en el aspecto de formación y capacitación de servidores públicos en el nivel de posgrado.

Estas, entre otras, son algunas ideas que pueden ser vertidas sobre una administración pública socialmente necesaria.

REFORMA DEL ESTADO, GOBIERNO Y ADMINISTRACION PUBLICA*

María del Carmen Pardo**

El cambio estructural principal, la llamada reforma del Estado ha sido planteada como telón de fondo para incluir la reforma del gobierno tendiente a que "la función pública sea ejercida con absoluta transparencia, con trato imparcial para todos los grupos sociales y ciudadanos, rindiendo cuentas puntualmente sobre la normatividad y el uso honesto y eficiente de los recursos públicos".¹ Una cuestión central y que se desprendería del propósito oficial anunciado, es que para lograrlo habría que incrementar la capacidad de gobierno, entre otras razones, para hacer frente a la crisis económica, pero también para resolver las ahora urgentes necesidades sociales.

Los límites del Estado interventor

En el pasado, el Estado echó mano de diversos instrumentos y concluyó programas de importancia para cumplir con esos objetivos, como las nacionalizaciones y la creación de empresas públicas para administrar los recursos nacionales; este proceso fue, sin duda trascendente y sirvió mientras las condiciones económicas-financieras del país resistieron el

* Conferencia pronunciada en el marco del Simposio *Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública, Hacia el Nuevo Milenio*, el 22 de noviembre de 1996.

** Tiene estudios de Doctorado en la Universidad de París II, y de Historia en la Universidad Iberoamericana de México; autora del libro: "La modernización administrativa en México y coordinadora de la obra "Teoría y práctica de la administración pública en México"; y de numerosos artículos y ensayos sobre administración pública; miembro del Sistema Nacional de Investigadores; ha participado en congresos, coloquios, seminarios, conferencias, comisiones editoriales y evaluadoras; actualmente es profesora-investigadora en el Centro de estudios internacionales de El Colegio de México.

¹ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Plan Nacional de Desarrollo: 1995-2000*, México, mayo 1995, p. 48.

modelo de desarrollo hacia adentro y el de respuesta a necesidades sociales, que muchas veces, se hicieron con cargo al erario público.

Sin embargo, la creciente participación del Estado en casi todos los aspectos de la vida social, además de ir perdiendo efectividad se convirtió, de manera progresiva, en un obstáculo por la dinámica que generaba su propia acción. Además, cada vez fue menos capaz el gobierno de atender sus responsabilidades formales y de promover mecanismos de igualdad para el acceso de amplios grupos de la sociedad al desarrollo y a sus beneficios.

La reforma del Estado plantea, entonces, una reconfiguración de los espacios de la acción pública debido a que: primero, el Estado de México había tenido una influencia decisiva en casi todos los ámbitos de la interacción de la sociedad, ahogando sus iniciativas; segundo, el gobierno se había visto involucrado en actividades de toda índole, diluyéndose el sentido real de sus prioridades, y, lo que es peor, perdiendo la capacidad para atenderlas; tercero, la constatación de la transformación que ha experimentado la sociedad mexicana en el último cuarto de siglo, que modifica de una manera importante la índole y cantidad de sus demandas y también su interacción con el Estado. Pasa de ser pasiva y sólo reactiva a una sociedad activa y propositiva; y cuarto, la necesidad impostergable de atención para los rezagos sociales que adoptan un tono de mayor urgencia, primero por haberse pospuesto sus soluciones, y, segundo, porque se agudizan en medio de la grave crisis económica por la que el país atraviesa.

Hasta ahora se ha tratado de identificar el proceso de reforma del Estado con el abandono de un modelo de Estado, el llamado benefactor, que en el caso mexicano, resultó sobre todo un Estado interventor, para dar paso a lo que debiera ser un modelo más moderno, más pequeño, mas descentralizado. Se ha buscado, entonces, pasar, del "Estado benefactor a un Estado gestor, con lo que se ha pretendido igualar las condiciones de acceso de la población a los satisfactores sociales al desterrar el intervencionismo estatal, cuyo componente burocrático, con sus excesos reguladores y de control había distorsionado el fin último y se

había convertido en un medio de legitimación del mismo sistema político".² Se consideró al mercado como el recurso que permitiría al aparato productivo adquirir las dimensiones necesarias para servir de motor del desarrollo, se regularía tanto el empleo como el consumo y por lo tanto la inversión. Al Estado sólo le correspondería la responsabilidad de las empresas estratégicas, los beneficios sociales indispensables y compensar los efectos negativos de los programas de ajuste emprendidos para enfrentar la crisis, esto es, el desempleo, la pobreza y la pobreza extrema. El gasto público se reduciría drásticamente al igual que el social, pero el gasto estatal que quedaba se transferiría a las comunidades y a los grupos hasta entonces marginados de la dinámica económica, particularmente de la mercantil.³

En el caso mexicano se puede decir que las dimensiones del gobierno, por sí solas, no significa que sea más capaz o más eficiente para resolver las necesidades sociales; esta característica sólo tiene sentido si se ve a la luz de las condiciones reales, en las que su desmesurada dimensión condujo a una menor atención y a la desviación de recursos de aquellos destinos en dónde eran más necesarios. En México el problema no ha sido el de un gobierno pequeño y débil, sino el de uno que al crecer, se fue debilitando. Los problemas se agravaron cuando su energía institucional se concentró en cómo mantener sus dimensiones en detrimento de su compromiso con la sociedad, particularmente con los grupos menos favorecidos.

Los porqués de la reforma del Estado

La reforma de Estado entraña —entonces— una serie de mecanismos complejos planteados con el propósito de concluir con un Estado paternalista y promover que otros sectores compartan responsabilidades al quitarle a uno de los actores, esto es al gobierno, la exclusividad en la ingerencia y atención de los asuntos públicos. En este proceso que se inició hace una década es claro que el protagonista principal en la

² Miguel Bazdrech Parada, "Las relaciones de los gobiernos locales: una visión comparada", *Diploma nacional en políticas públicas y gobierno local: materiales de trabajo*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996, p. 315.

³ *Ibidem*.

formulación de políticas había sido, pero sigue siendo el gobierno. Por ello, resulta difícil identificar la participación de otros actores sociales y darle a este propósito el contenido democrático que exige la propuesta metodológica de la construcción de políticas públicas. Este proceso en México está significando darle viabilidad al Estado para que sea capaz de generar —además con la creciente exigencia de la sociedad— respuestas para las demandas que tanto internamente debe satisfacer como aquellas que la interacción internacional le está exigiendo.

La estrategia se centra en un evidente énfasis en decisiones en materia económica en busca de salidas para la crisis; pero también en decisiones en materia de reforma política en las que la falta de consensos está resultando un serio obstáculo. Una de las razones principales por las que la llamada reforma política ha estado seriamente cuestionada, es porque sólo ha incluido cambios en materia electoral, descuidando aspectos cruciales del fortalecimiento de la capacidad institucional para el diseño de políticas específicas, que sirvan para enfrentar problemas sociales agravados por la crisis, en el contexto de un mejor equilibrio en el ejercicio del poder político entre los poderes del Estado y entre los tres ámbitos de gobierno.

El énfasis puesto en razones exclusivamente económicas está resultando difícil, entre otras razones porque "la apuesta al mercado ha mostrado sus limitaciones y exacerbado el conflicto entre la sociedad y el gobierno, puesto que las promesas ligadas a esa propuesta se han convertido en penurias".⁴ Pero también porque no se han eliminado prácticas y quehaceres correspondientes al modelo económico anterior y al autoritarismo político que permeó la relación Estado-sociedad. Esto es así debido, entre otras causas, a que al mismo tiempo que se pretende modificar el modelo de Estado, se está enfrentando una de las más severas crisis económicas vividas en los últimos años, manifiesta sobre todo en niveles intolerables de desigualdad social.

⁴ *Ibidem.*

Los dilemas de la reforma del Estado

Sin embargo, la reforma emprendida por el actual gobierno, aunque incluye como propósito explícito fortalecer la capacidad institucional para el diseño de políticas, reduciendo el protagonismo del gobierno en la solución de necesidades, y para contar con una administración pública mucho más profesional, sus acciones han quedado atrapadas en las discusiones sobre los acuerdos que deben regir los comicios electorales, que, sin duda son fundamentales para la vida democrática de cualquier país, y , México no sería, para esos propósitos, una excepción. Pero la llamada reforma del Estado no puede verse reducida a la necesidad de establecer los acuerdos en la mesa del diálogo político entre los partidos. Los cambios que ha sufrido la estructura administrativa pública, sólo han respondido en buena medida a los imperativos del proyecto económico en curso, es el caso , por ejemplo, de la agregación de funciones en la ahora Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca. En el análisis de la relación entre fortalecimiento de la capacidad institucional, toma de decisiones y diseño de políticas, no aparece una importante intención de mejorar mecanismos que permitan claramente el incremento de capacidades con ese propósito. A dos años de gobierno está aún bastante desdibujada la preocupación por generar procesos que efficienten la acción de su aparato administrativo y profesionalicen la función pública. Quizá la iniciativa de que la Cámara de Diputados cuente con un órgano de auditoría superior de la Federación, constituya la propuesta más comprometida para contar con un órgano de vigilancia para los actos del Ejecutivo, sobre todo en materia de control presupuestario y de cuenta pública. Esta iniciativa se sustenta en la idea de revisar el sistema de control y evaluación que ha regido a la gestión administrativa de la Federación, así como el papel que han desempeñado tanto los órganos de control interno como externo.

La propuesta toma en cuenta las nuevas demandas de la sociedad y la necesidad de que el órgano de control sea, primero, externo, y, segundo, tenga la fortaleza y las atribuciones necesarias para constituirse en una entidad superior de fiscalización, que es el término genérico con el que se conoce a las instituciones de esta naturaleza a nivel internacional.⁵

⁵ Presidencia de la República, "Exposición de motivos de la iniciativa para crear el órgano de auditoría superior de la Federación", noviembre de 1995.

La reforma del Estado debe implicar necesariamente cambios de fondo en distintos frentes además del electoral. Esta reforma se sustenta en la posibilidad de contar con márgenes de gobernabilidad democrática que se construyan a partir de un esfuerzo tanto del gobierno como de la sociedad. La gobernabilidad, entonces, no sólo estaría referida a la tarea de gobierno, sino a las condiciones que deben existir para que esta tarea pueda realizarse con eficacia y respaldo social, esto, es de manera legítima. Tal esfuerzo busca una convivencia en la cual ninguno de los dos actores principales: gobierno y ciudadanía se obstruyan y limiten mutuamente.

La reforma del Estado debe buscar generar una gobernabilidad sustentada en un auténtico equilibrio de poderes, en un federalismo real, y en un importante ajuste de intercambios en el lugar donde esta convivencia se da de manera cotidiana: la "ventanilla", tal como está planteado en el plan de gobierno y en el programa de modernización de la administración pública. La sociedad mexicana no ha sido, sin duda, indiferente a los grandes procesos generados por la retracción del Estado en muchas de sus tradicionales áreas de intervención, y de la discusión generada a propósito de la intención de retirarse de otras, como es el caso de la petroquímica, pero es aún más evidente constatar que está angustiada e impaciente y en el límite de su tolerancia, por lo que respecta al "gobierno de lo cotidiano", en donde la intención de reforma parece mucho menos decidida.⁶

Los organismos internacionales han subrayado las condiciones que deben prevalecer para que la tarea de gobierno sea eficiente. Contar con una estructura legal que incluya reglas que normen el desempeño de las estructuras administrativas; establecer los procedimientos necesarios para que los funcionarios respondan de sus acciones como tales frente a la ciudadanía, esto, es introducir en la cultura político-administrativa la noción de "accountability", la cual rebasa una práctica formal de rendición de cuentas; de igual manera se deben acercar a la ciudadanía los procesos de toma de decisiones, para conocer la información que les sirve de insumo y para que esas decisiones que atañen al conjunto resulten lo más transparentes posible.

⁶ Enrique Cabrero Mendoza, "La reforma del gobierno, un problema de principios", ponencia presentada en las mesas redondas sobre la *Reforma del Gobierno: propuestas para una agenda*, Cambio XXI, Fundación Mexicana, A.C., marzo de 1994, (mimeo), s/p.

Se ha sostenido, incluso, que la única vía para hacer frente a la crisis era modificando el modelo económico y los arreglos estatales. Sin embargo, ambas empresas han requerido esfuerzos y decisiones muchas veces contrapuestos; la idea de gobernabilidad se asocia, entonces, con la estabilidad y preservación del régimen político en lugar de asociarla con los cambios que implican la instrumentación de un modelo económico que permita, por un lado, a sus procesos internos favorecer la satisfacción de las demandas sociales, y, por el otro, lograr acompañarse con los externos.

De ahí que se haya acudido al expediente de la privatización de las empresas de manera un tanto indiscriminada, y, en mucho menor medida a procesos de rediseño institucional del Estado.

Se redujo la actividad estatal sin haber trabajado suficientemente en su readecuación y ajuste bajo presupuestos distintos en los que su presencia estaría limitada sólo a la normación y regulación de los procesos. Esta falta de definición está impactando de manera negativa los esfuerzos descentralizadores emprendidos, como por ejemplo, los de los servicios educativos. Adicionalmente, en las propuestas descentralizadoras sigue imperando la idea de que éstas resultarán eficaces para problemas y situaciones que se presume son iguales en todo el territorio nacional; presunción errónea que sin duda ha impedido la obtención de resultados satisfactorios. También se ha creído y vuelto a creer que la solución de los problemas sólo puede imaginarse en el centro, desdeñando capacidades locales, a pesar de que tanto los estados como los municipios están dando infinitas muestras de su empeño por generar ideas y soluciones que, al menos, resultan más acordes con la realidad que se intenta influir y modificar.

Otro elemento que se está constituyendo en una limitante para el proceso de reforma, incluso también para la electoral, es el abuso de la necesidad de contar con marcos legales adecuados. Esto ha dado como resultado que la invocación de la "ley" se esté convirtiendo en un escudo para disculpar la imposición de una idea o proceso, lo que a todas luces atenta contra la construcción de consensos democráticos, pero sobre todo invalida la legalidad que debiera derivarse de esa norma.

En el tránsito de un modelo de Estado a otro, se exacerbó la contradicción no resuelta entre el papel asignado tradicionalmente al Estado de generar condiciones de igualdad para el conjunto de la sociedad

y el requisito fundamental de la propuesta del Estado "modesto" en la que se reivindica la responsabilidad individual en la satisfacción de sus necesidades. No se han logrado tampoco modificar las prácticas de la intermediación corporativa y sustituirlas por formas de representación social en las que los intereses individuales no obstruyan la representación de los colectivos. Este tránsito también ha obligado a abrir el abanico de actores sociales sin tener claro qué papel le corresponde jugar a cada uno de ellos, notablemente al sector privado al que se le pide pasar de socio a gestor directo de servicios públicos.

Todos estos asuntos "pendientes" están entorpeciendo tanto las soluciones de coyuntura frente a una crisis económica de dimensiones inéditas, como la construcción de propuestas de largo aliente dentro del proceso llamado reforma del Estado. Por ello, es que ahora se está volviendo a plantear el alcance de este proceso, quitándole los estrechos márgenes de contenido sólo económico, esfuerzo inscrito en el marco del llamado desarrollo sostenible.

Conclusiones

Como conclusiones y a efecto de contribuir al debate, diría que la reforma del Estado debe incluir no sólo en el papel y en los discursos la reforma del gobierno y de la administración pública, para efectivamente construir la gobernabilidad democrática. Esta construcción tiene que hacerse diferenciando, por un lado, las acciones encaminadas a enfrentar la crisis económica y su recuperación, y, por el otro trabajando en el fortalecimiento del diseño institucional del Estado, para permitir que sus aparatos administrativos puedan efectivamente responder a la demanda social, sin que esto signifique drenar los recursos públicos; esto necesariamente implica generar mecanismos que permitan una interacción equilibrada entre los gobiernos centrales y los locales y entre los poderes del Estado. De la misma manera, la necesidad de hacer más eficiente, sensible y honesta la gestión pública, tiene que incluirse como una preocupación esencial puesto que hasta ahora ha aparecido como secundaria. En el caso mexicano, gran parte de la energía de reacomodo institucional se ha puesto en lograr acuerdos políticos en materia electoral. Es más la ciudadanía podría contar para las próximas elecciones, aunque tampoco es seguro, con reglas electorales consensuadas. Pero tanto el PRI como los otros partidos deberían estar preocupados también por ir

generando acuerdos en los que se sustente la gobernabilidad. Esos acuerdos sólo se construirán frente a decisiones de política pública en las que se incluya la posibilidad de pasar de un federalismo formal a uno real, esto es, generar las condiciones para que los estados y municipios actúen de acuerdo con sus propias necesidades y no con las inducidas desde el centro. De igual manera, en el marco de una auténtica división de poderes favorecer que su interacción fortalezca las capacidades institucionales. Tomar decisiones en el sentido de completar procesos descentralizadores que coadyuven a la autonomía de gestión de los gobiernos locales. Establecer acuerdos para introducir reglas que permitan profesionalizar la función pública de manera que no sólo sea más eficaz en términos de respuesta pública, sino que pueda ser evaluada y se le permita rendir cuentas, sin que esto signifique ningún tipo de atropello para los funcionarios en cuestión. Incluir la participación ciudadana no como un recurso retórico sino tomando conciencia de que también en el tránsito de un modelo de Estado a otro, esta participación ha adquirido una significación diferente. La relación vertical que prevaleció por mucho tiempo está dando paso a una mucho más horizontal que no puede ser acotada en los términos tradicionales de control y estabilidad del sistema político. La ciudadanía debe estar segura de que cuando vuelva a salir a votar, en las promesas del futuro gobierno estará incluida no como un ente pasivo, sino como un actor activo, con el que la interacción permanente y los intercambios deberán irse convirtiendo en los insumos fundamentales para fortalecer una auténtica convivencia democrática.

•

DOCUMENTOS

MENSAJE INAUGURAL*

Guillermo Haro Bélchez**

El Estado, ese supremo representante de la sociedad, no es ni ha sido siempre el mismo en la historia moderna. Por el contrario sus características se han modificado con la evolución de las sociedades.

En lo político, el Estado es la concreción de los grupos específicos que hacen coincidir sus intereses globales con los de la nación. En ese sentido, los intereses grupales tienen la responsabilidad de edificar una organización política con los suficientes consensos sociales y una estructura económica cuyo dinamismo otorgue viabilidad material al país.

Un Estado con esos antecedentes es capaz de crear las instituciones suficientes y necesarias para darle curso a la gestión pública y canalizar a tiempo las necesidades sociales.

El Estado mexicano, que se ha venido conformando a lo largo de casi 200 años de vida independiente, herencia colonial incluida, tiene como puntos de referencia fundacional más importantes, las Constituciones de 1824, 1857 y la de 1917.

Como es bien conocido hasta el triunfo de las armas republicanas en 1867, el país vivió una era convulsa a consecuencia de intereses y visiones del mundo, confrontadas entre conservadores y liberales, es decir, entre centralistas y federalistas. En esa confusión se perdió la mitad de nuestro territorio. De ahí que en el siglo XIX no se haya podido construir el Estado Nacional.

Las Leyes de Reforma y el predominio de los liberales abonaron el terreno para la llegada del porfirismo, que, con la Ley de Baldíos dio inicio

* Pronunciado en el marco del Simposio *Reforma del Estado, Gobierno y Administración Pública, Hacia el Nuevo Milenio*, el 21 de noviembre de 1996.

** Presidente del Consejo Directivo del IAPEM.

a un proceso acelerado de concentración de tierras en manos de hacendados.

El régimen de la dictadura porfirista, bajo la guía de los científicos, abrió la puerta a la inversión extranjera con el criterio de que ese era el camino a la modernidad, siempre bajo el lema de Orden y Progreso, o si se prefiere poca política y mucha administración.

Por su propia naturaleza, el porfirismo fue un sistema excluyente en lo político, con lo cual cancelaba la idea misma de Estado Nacional.

Por otra parte, la modernidad que quiso implantar el porfirismo tenía lugar en un escenario nacional con una cultura tradicional, atrasada, donde imperaban los feudos y el caciquismo. En suma, un país incomunicado geográficamente y socialmente. Ese estado de cosas fue incubando, a lo largo de 30 años, el descontento popular que estalló en 1910 con el movimiento revolucionario que echó abajo la dictadura.

Al destruir al régimen porfirista y su sistema de las haciendas, la Revolución (por primera vez en la historia del país) tuvo la oportunidad de erigir a un Estado al frente de la nación, al tiempo que eliminaba como clase dirigente, a los viejos latifundistas y permitía el ingreso de los antiguos grupos marginados; los obreros y campesinos en la vida política nacional.

En la lucha civil que siguió a la caída de la dictadura de Díaz y después con la de Victoriano Huerta, siempre estuvo presente el elemento popular, particularmente el de las masas campesinas tanto en el norte como en el sur del país. Con ellas se hacían presentes las viejas reivindicaciones de los marginados. Emilio Zapata, peleó siempre por la tierra; y Villa, aunque con menos noción, lo hizo siempre por la causa popular.

Pocos años después Venustiano Carranza, con el instinto político y la visión del hombre de Estado, emitió la Ley Agraria del 5 de enero de 1915 en Veracruz y una vez que Alvaro Obregón derrotaba al ejército villista, el propio Varón de Cuatro Ciénegas convocaba a las fuerzas políticas de la Revolución para discutir y elaborar una nueva Constitución.

Por eso con la aprobación de la Constitución el 5 de febrero de 1917, se erige el Estado de la posrevolución.

La característica básica de la nueva organización política era que el texto constitucional reconocía los derechos de los diversos grupos sociales y le otorgaba al Estado la conducción de los asuntos sociales, económicos y políticos nacionales. En nombre de la nación, el Estado detentaba, entre otros, los bienes del subsuelo. Se trataba de un Estado incluyente por cuanto su existencia misma se debía a un gran Acuerdo Nacional.

Así, el Estado mexicano tuvo en su origen un proyecto nacional que fue el producto de una revolución social. Con él se incorporaron las masas indígenas y rurales a la nación para modernizar la vida de la República y construir un Estado democrático.

De ahí que no resulte nada extraño que en nuestro suelo el primer sujeto político sea el Estado y después el mercado, los obreros, la burguesía y los partidos. Fue a través del Estado que se quiso eliminar el antiguo conflicto entre lo viejo y lo nuevo, el de los caciquismos y caudillismos, que no es más que la unión estructural de dos mundos heterogéneos provenientes desde la Colonia.

Con ello el Estado mexicano moderno quiso por lo menos atemperar nuestra ancestral pobreza, signo principal de nuestra desigualdad. Ese objetivo fue sin duda el desvelo de los liberales en todo el siglo XIX.

Con la Constitución de 1917 (como acuerdo mínimo entre los grupos participantes en la lucha), con la creación del PNR en 1929 y con la consolidación del presidencialismo durante el régimen del general Cárdenas, se crearon las instituciones públicas que dieron origen al Sistema Político Mexicano. Si en lo interno ya había un acuerdo tácito acerca del papel del Estado, hacia lo exterior y como un mecanismo de autodefensa determinado por cuestiones históricas de agresiones, se acentuó el carácter nacionalista del régimen, con una profunda conciencia del significado de la soberanía nacional.

El Estado mexicano, con la aceptación general de que era el rector de todas las instituciones de la vida nacional, y de los instrumentos de política económica y social, se dio a la tarea de impulsar los resortes para el desarrollo, aprovechando la coyuntura de la 2a. Guerra Mundial.

Fue en la etapa expansiva de la posguerra, cuando los capitales extranjeros llegaron a nuestro país para colocarse en las diversas ramas

productivas en ascenso: química, farmacéutica, automotriz, autopartes, bienes intermedios, etc.

Si la industria empezó a conocer momentos de auge en los años cincuenta, no le fue a la zaga la agricultura. En efecto, con la reforma agraria cardenista se dinamizaron los recursos productivos del y hacia el campo mexicano. El campo era, por el origen mismo del sistema político, el gran favorito de la política gubernamental. Los cincuenta fueron, por igual, los prolegómenos de la "revolución verde" como el gran abanderado de la modernización agrícola.

Durante los años 50' y 60', la economía mexicana conoció verdaderos avances cuantitativos con crecimientos mayores al 6% anual. Fueron los tiempos del gran impulso a la industrialización abanderada en sus inicios por el régimen alemanista. En esos años la industrialización era sinónimo de desarrollo económico y ésta a su vez de modernidad.

En lo político, México se convirtió en el modelo de la estabilidad cuando en la región latinoamericana menudeaban los golpes de Estado como la forma preferida para dirimir los conflictos nacionales.

Atrás de estos resultados exitosos estaban: la economía internacional con exceso de ahorro, un Estado operado por el sistema político en cuya pirámide se hallaba el Presidente de la República y por último el Partido Revolucionario Institucional, como el partido abrumadoramente mayoritario en el escenario nacional. Los buenos tiempos hacían ver de soslayo la naturaleza del sistema y los cuestionamientos democráticos apenas eran unas voces aisladas provenientes generalmente del Partido Acción Nacional.

Sin embargo, la crisis mundial de los años 70' y 80' trastocó por completo las expectativas del país, fue cuando nuestra sociedad inició una profunda metamorfosis económica y social, al grado que, en estos años 90', ha cambiado por completo la visión que teníamos del futuro.

La crisis petrolera de 1973-1979; la profunda transmutación tecnológica de Occidente de los últimos 20 años; el desempleo masivo; el deterioro ambiental, y la caída del muro de Berlín, son fenómenos que generaron un agudo cuestionamiento a los sistemas políticos en todas las latitudes.

Dicho cuestionamiento no necesariamente tiene su origen en una genuina búsqueda por superar los autoritarismos y arribar a sistemas de gobiernos más incluyentes y democráticos.

En el fondo y de acuerdo a los acontecimientos internacionales, los sistemas de gobierno y la conducción política están siendo refuncionalizados al tenor de la forma como los países centrales se distribuyen los excedentes mundiales, en los momentos en que estos últimos se reducen por los efectos de la crisis que lleva a una baja generalizada de la demanda.

Esa circunstancia es la que recientemente, en los centros del poder mundial, ha originado el cuestionamiento radical no propiamente del Estado en sí, sino del aparato gubernamental sobre el cual se asienta aquel y especialmente de los países pobres. Curiosamente, las naciones industrializadas inducen y presionan a reducir los aparatos estatales, pero ellos, en cambio, no disminuyen sus partidas de subsidios destinados al complejo industrial militar y a la agricultura.

Así las cosas, no resulta casual que en los medios políticos y académicos nacionales abunde la literatura sobre la reforma del Estado.

Sin embargo, aquí hay varios equívocos a esclarecer.

1) En primer término, es a todas luces urgente llevar a cabo la reforma del Estado mexicano, pero entendida en su acepción más profunda, es decir, como la transformación de la organización política, la mutación de la estructura productiva (educación, tecnologías, etc.) y social, así como la creación de nuevas instituciones sociales.

Se trata de una nueva articulación de las instancias políticas, económicas e ideológicas fundadas sobre la formulación de un proyecto nacional. Lo anterior si entendemos al Estado como el cuerpo político de una nación y si vislumbramos el futuro como colectividad.

2) En segundo lugar, en la última década, se ha venido registrando una política de desmantelamiento del aparato estatal como una forma de redefinir su papel en la economía mexicana. A ese proceso de adelgazamiento del llamado "Estado obeso" se ha denominado en amplios círculos como la reforma del Estado. Esto es, que a dos fenómenos de dimensiones totalmente diferentes se ha querido equiparar como

sinónimos. En realidad, el llamado "redimensionamiento" estatal tiene una connotación evidentemente menor, la reforma del Gobierno, y forma parte de lo que es la reforma del Estado.

La modernización de los últimos diez años ha sido más que nada una reforma de Gobierno, de los organismos del Poder Ejecutivo; la administración pública central y paraestatal. Es obvio que si se trata de reorganizar la economía nacional tiene que contarse con una administración pública eficiente. Pero esto tampoco resuelve el problema del tamaño del sector público, porque no necesariamente se es eficaz siendo pequeño o ineficiente cuando es enorme.

En ese nivel se ha entrampado la discusión. Entre el dilema de un "Estado propietario o un Estado solidario". Se argumenta que había dejado de cumplir con los compromisos de justicia por ineficiencia a la que lo había conducido su tamaño. Por lo tanto, la modernización consistió en reducir sus dimensiones burocráticas. A lo anterior se agrega la desregulación de los procesos económicos y laborales, así como la racionalización del gasto público. En síntesis la reforma del Estado de los últimos años se agotó de hecho en poner a dieta al "Estado obeso".

Es evidente que el tamaño del Estado no es una cuestión técnica o numérica, siempre difícil de medir, el asunto es más bien de definiciones políticas y de organización social.

Lo cierto es que la reforma del Gobierno ha tenido mayor preponderancia que la reforma del Estado, si se exceptúa de esta última la apertura del comercio exterior y la firma del TLC.

Parte sustancial de la reforma del Estado sería la concreción de la reforma política, esta última entendida como el conjunto de acuerdos entre los partidos políticos que fijan los términos en que tienen lugar las elecciones y la ampliación de los cauces de la vida democrática.

En este punto, habría que acotar además su significado y tener claro sus alcances, pues si bien es cierto que a través de las elecciones se llega al poder en las democracias, igual es cierto que la democracia no llega al poder con las elecciones.

Habría de ponderarse, adicionalmente, la dirección de dos tendencias que chocan en la realidad mexicana. De un lado, la condición actual del

Estado mínimo o solidario con su secuela de empresas estatales desincorporadas, que al abandonar los espacios económicos atendidos por muchos años, deja innumerables vacíos ahí donde antes se establecían relaciones clientelistas y de acuerdos mutuos entre el Estado y ciertos grupos sociales que daban vida y estabilidad al Sistema Político Mexicano. La política de la modernización ha cancelado esos puntos de acuerdos sociales y políticos, sin sustituirlos por otros que sean funcionales a las nuevas condiciones. Al parecer el mercado no cuenta todavía con esos mecanismos de compensación.

Del otro lado, la magnitud de la intervención estatal en la economía mexicana no fue el resultado de la mente socializante de algún presidente en turno, sino más bien, el producto de un largo proceso histórico del que no es ajena la Colonia, el mestizaje y la presencia de la iglesia. El "gobierno" en México sustituyó al Rey y al Tlatoani como dador de todos los favores. Y lo fue porque en la etapa de la formación nacional no surgieron los agentes para desarrollar las diferentes ramas de la vida productiva o de las actividades políticas. A falta de ello, el "gobierno" fue ocupando y creando los espacios de todo tipo. El gobierno creaba los empleos, la industria, la escuela, etc.

El desafío es el cómo hacer compaginar esas dos tendencias históricas sin violentar la vida política de la nación.

Una reforma del Estado, en su sentido verdadero, tiene que contemplar esa paradoja histórica para lo cual habrá que concretar la reforma política paralela a la reforma económica, y poder elaborar un nuevo consenso nacional que le otorgue legitimidad al régimen y evitar la política del fundamentalismo. Sólo así es posible hacer coincidir al país real con el país legal y enfrentar el unilateralismo internacional que no tiene nada de democrático.

En el mundo de la globalidad, que no es necesariamente libertad de mercados, es inaplazable reorientar la estrategia y los límites del Estado Nacional, para no ser víctimas propiciatorias de fuerzas económicas internacionales que nos superan y poder así salvaguardar la soberanía y los espacios económicos, sociales y políticos que nos identifican y nos permiten la convivencia y el ánimo de seguir construyendo al país.

Realizar la reforma del Estado, es consensar la fórmula para recompensar una nueva redistribución del poder dentro de un sistema

democrático de deberes y responsabilidades. Es decir, se trata de modificar la naturaleza del poder, para que se disemine en la sociedad civil y no en las corporaciones.

Si bien la esencia de la política es el poder llegó el momento de introducir la ética política en el comportamiento público de los actores. Interminable ha sido en México la búsqueda de la armonía entre moralidad y legalidad. Empeño en el cual siempre hemos fracasado.

Quisiéramos los mexicanos, como querían los clásicos, que la política y la moral fueran compatibles. En el colmo de la utopía aspiraríamos a que la política fuera una ciencia de la moral.

La historia de México, con el trauma de la conquista de por medio, nos imposibilita hacer esa equiparación.

Pero podemos, en cambio, perseverar y mejorar nuestra organización social con el propósito de que, las conductas colectivas, concienticen las conductas individuales en la dirección de un proyecto nacional que nos de sentido de identidad y de pertenencia a la comunidad nacional.

Ese es el mayor de nuestros desafíos.

RESEÑAS DE LIBROS

**Von Justi, Juan Enrique, Ciencia del Estado, con un Estudio
Introdutorio de Omar Guerrero, Toluca, Méx. Instituto de
Administración Pública del Estado de México, 1996, 143 pp.**

Por Omar Guerrero* "

No cabe duda que las palabras reflejan los sucesos de sus tiempos y que las categorías no son sino representaciones abstractas de las relaciones sociales reales, tal y como existen en momentos determinados de la historia. Cabe esta aseveración para el concepto de *policía*, ampliamente utilizado en el siglo XVIII de un modo muy similar a lo que hoy es la administración pública.

Difícilmente en la actualidad, la policía significaría lo que antaño; es más, hace mucho que dejó de significarlo. Tal como se puede apreciar en la versión española del *Compendio de los principios de administración* de Carlos Juan Bonnin, publicado en 1834, este gran prócer de la moderna ciencia de la administración afirmaba que "La policía entre los antiguos significaba la forma de institución de la sociedad y tenía un sentido político. Al perder este sentido entre los europeos, en lugar de constituirse en aquella vigilancia cuyo objeto es la seguridad, tranquilidad y salubridad públicas, degeneró en inquisición, carácter distintivo de la debilidad y la tiranía, es decir, el miedo que constituye la base de sus gobiernos".

Hoy en día, el significado de la policía como vigilancia y seguridad pública difícilmente representaría, como título de un libro, su significado original. Tal es la razón de su nueva cabeza, para una obra que en su tiempo se tradujo al español como *Elementos Generales de Policía* y fue el seno en el cual se engendró la administración pública considerada como una disciplina científica independiente.

* Profesor investigador de la UNAM y pertenece al Sistema Nacional de Investigadores.

** El texto constituye su intervención en la presentación de la obra el 13 de noviembre de 1996, en el Edificio Central de la Universidad Autónoma del Estado de México.

Por esto, asumiendo más que una mera convención a favor de obtener una adecuada comunicación con los lectores, el libro aquí presentado se titula *Ciencia del Estado*.

Una vez que explicamos porqué esta obra no lleva su título original, me referiré a la razón por la cual opté por que tomara la segunda denominación.

Las ciencias camerales estaban interesadas primordialmente en el Estado, tal como ha sido observado por Albion Small, quien explicó lo siguiente: "Para los cameralistas, el problema central de la ciencia era el problema del Estado. Para ellos el objeto de toda teoría social era mostrar como puede ser asegurado el bienestar del Estado. Observan en el bienestar del Estado la fuente de todos los demás tipos de bienestar. La clave del bienestar del Estado eran los ingresos pertinentes para satisfacer necesidades. Su teoría social general circulaba alrededor de la tarea central de ministrar al Estado esos bienes".

El eje de esas disciplinas era la ciencia de la policía, cuya preocupación nodal consistió en la nutrición del vigor estatal. Justi mismo daba a la policía el papel principal de *asegurar la felicidad del Estado por la sabiduría de sus reglamentos, y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea posible*.

Titular a esta obra cimera de Von Justi como Ciencia del Estado, armoniza completamente con el concepto justiano de la policía.

El mérito principal de Justi es haber identificado, definido y desarrollado a la materia administrativa dentro de los asuntos públicos, a partir de una prístina actitud científica. Dentro de un ambiente académico, profesional y político caracterizado por un notable desarrollo de los asuntos económicos, financieros y administrativos, como era la Prusia del siglo XVIII, una multitud de tratadistas se empeñaron en desarrollar tales materias a través de metódicas labores, pero sin llegarlas a diferenciar en beneficio de su aplicación. Fue tarea esencial de Von Justi, sin mediar fatiga, distinguir los campos respectivos de cada rama de la actividad estatal, delineando y acotando el contenido de la materia administrativa, que entonces se llamaba policía.

Von Justi afirmó lo siguiente:

"La policía es una ciencia tan poco conocida, que yo oso lisonjearme de ser el primero que haya dado de ella un sistema fundado sobre la naturaleza misma de la cosa, y que la haya tratado a fondo e independiente de todas las otras ciencias, que tienen alguna relación con ella. La mayor parte de los errores que se han cometido sobre este punto, provienen de haberse confundido la policía con la política.¹ Nosotros tenemos infinidad de libros de política, en los cuales los principios de esta ciencia se hallan perfectamente bien establecidos, pero por haber mezclado en ellos cantidad de cosas relativas a la policía, no se ha tratado una ni otra de estas ciencias como debía hacerse. En efecto, cada una de ellas tiene sus extensiones y sus limitantes. La *política* tiene por fin la seguridad de la República tanto por fuera como por dentro, y es su principal ocupación instruirse de la conducta, de las acciones y de los objetos, o intentos de las potencias extranjeras, ponerse a cubierto de sus empresas; como también establecer un buen orden entre los súbditos, conocer los sentimientos que los unos tienen hacia los otros; igualmente que para el gobierno, ahogar los partidos y las sediciones que se forman, y tomar las medidas necesarias para prevenirlas. Al contrario, el fin de la policía es asegurar la felicidad del Estado por la sabiduría de sus reglamentos, y aumentar sus fuerzas y su poder tanto como sea posible. Para este efecto ella vela en la cultura de las tierras, a procurar a los habitantes las cosas de que tienen necesidad para subsistir y establecer un buen orden entre ellos, y aunque respecto de esta última se emplea y se ocupa aún a procurar la seguridad interior del Estado, sin embargo, en esto no es más que un instrumento de la política, y nota las ofensas que no hieren a la constitución y al mejoramiento del Estado".

Justi agrega, igualmente, que:

"Muchos autores que han escrito sobre la policía, han confundido sus principios con los de Hacienda, dejando muy mal cumplidas sus empresas. Yo convengo en que estas dos ciencias tienen mucha relación entre sí. La policía es el fundamento y la base de la ciencia de Hacienda, y a ella le toca ver hasta que punto puede aumentarla sin vejación del público; más

¹ Justi se refiere estrictamente a Staatskunst, literalmente traducible por "arte del Estado"; pero cuya versión aceptada es "arte del Gobierno", según optaron por hacerlo muchos autores, salvo Puig y Gelabert, con quien compartimos su decisión muy atinada. En última instancia, el "arte del Estado" es la capacidad de gobernar a la Polis, y entre los griegos se llamaba política.

no impide esto, que estas dos ciencias tengan cada una sus límites. La policía trabaja a conservar y a aumentar las rentas del Estado por la sabiduría de sus reglamentos; y el que está encargado de la *Hacienda* se ocupa de descubrir medios para poder en tiempo de necesidad, o en la oportuna ocasión, subvenir a los gastos que está obligado a hacer".

Finalmente, Juan Enrique Von Justi afirmó que:

"Hay otros autores que han confundido la policía con la economía. En este número puede ponerse a (Jorge) Zinke, Consejero del Tribunal de Hacienda que estableció en el principio de su obra algunos principios fundamentales de la economía, de los cuales deduce los de la policía, después examina algunas circunstancias particulares de la primera, luego relativamente a la policía; de manera que independientemente de infinidad de repeticiones en que cae, no trata de policía conforme debía hacerlo, porque esta ciencia se extiende más que la economía, sin contar que omite una gran cantidad de artículos de policía importantísimos, de los que no trata sino muy de paso. Se esperaba con razón, que el difunto Canciller M. Wolff que ha escrito tantos libros y se proponía tratar de todas las ciencias con un modo sistemático, no olvidaría la policía; pero a él le ha gustado hacerlo por particulares razones, que no convienen siempre con la esencia y los límites de las materias de que trata, de hablar de la sociedad y de remontar a su origen; y aunque en estas obras da muchas máximas de policía utilísimas, mezcla en ellas tantas otras relativas a la moral, al derecho de la naturaleza y a la conducta de la vida, que no se puede mirar su libro como un tratado completo de policía".

Por todo lo anterior, considero que su libro *Grundsätze Der Policywissenschaft* (Elementos generales de policía), publicados en 1756, constituye la inauguración universal del estudio de la administración pública como una disciplina científica independiente. Von Justi es para la ciencia de la administración, lo que Adam Smith es para la Economía o Comte para la Sociología.

Los *Elementos* fueron vertidos al Francés en 1769; y después al Español, en 1784, por Antonio Francisco Puig y Gelabert. Esta es la versión que ahora ponemos al alcance del público.

La Prusia donde nació Von Justi se había educado en el Cameralismo desde los días de Federico Guillermo I y así permanecería hasta mediados del siglo XIX. Tal como lo comentó Schmoller, "La Prusia anterior a 1740

parece una escuela. Los funcionarios son maestros y el rey el gran pedagogo, que continuamente con la vara en la mano, castigando, premiando o corrigiendo, visita las clases. La burocracia es una *ecclesia militans*, un partido reformador en el Estado, que con las ideas de la ilustración y de la igualdad política, con la nueva educación cameralista luchaba contra una vieja sociedad y contra sus egoístas puntos de vista". No está demás comentar que incluso Federico Guillermo I había hecho que el futuro Federico II se entrenara en las faenas administrativas prácticas, dentro de la cancillería del reino.

Normalmente, un estudio introductorio que trata la obra de un autor, comienza hablando de la persona, refiriendo su biografía. Nosotros dejamos casi para el final la vida de Juan Enrique Von Justi, atendiendo la idea central de referirnos primero a la circunstancia del autor. Ahora entremos a tratar a la persona.

Con la vida y la obra de Juan Enrique Amadeo Von Justi (1717-1771), el cultivo de las ciencias administrativas llegó a su nivel más elevado de desarrollo. Ni antes ni después, los estudios alcanzaron la altura y calidad, que en la época en que fueron cultivados por Justi.

Traian Sofonea, un estudioso rumano de la administración pública, considera a Von Justi como el mayor cameralista. Su idea se haya confirmada unánimemente por todos los tratadistas actuales de las disciplinas administrativas.

Para llegar a realizar su obra escrita y profesoral, un hecho notable, no requirió mucho tiempo. En el lapso de su vida, de sólo 54 años de duración, Justi invirtió 21 años para realizar su notable y voluminosa producción de literatura administrativa, política, económica y financiera.

Von Justi nació en Brucken, Alemania. Su existencia combinó la participación en campañas militares en Bohemia y Moldavia, y los estudios universitarios, que realizó en Wittenberg, donde se graduó como Abogado con la tesis titulada *Fuga Militae*. Radicado en Dresde, desempeñó el cargo de Consejero en Sajonia, ciudad en la que no olvida los estudios y que le hacen obtener un premio otorgado por la academia Prusiana. Pero la etapa más importante de su vida ocurrió en Viena, donde comenzaron sus estudios sobre administración pública.

En Viena, la Reina María Teresa se esforzaba por afirmar el poder del Estado austriaco, cuidando en especial el mejoramiento administrativo y fiscal. En 1746 había establecido la Academia Teresiana cuyo objeto era la formación de los servidores públicos de lo interior y lo exterior, así como de los altos mandos militares. En un principio, Justi fue invitado a encargarse de una asignatura relativa a la cancillería, debido a su experiencia y buen gusto en la redacción de documentos oficiales. Corría 1750 cuando comenzó a impartir la cátedra llamada *Práctica de las ciencias camorales, comerciales y de la industria minera*.

En 1753 viajó a Gotinga, donde obtuvo el doble nombramiento de Consejero en Minería y Profesor en la Universidad. A partir de 1757, ya radicado en Alemania, comenzó sus estudios sobre política. Pero fue hasta 1765 que alcanzó el reconocimiento más elevado en su carrera administrativa, comenzada desde su estancia en Viena, cuando fue nombrado por Federico II como Superintendente de Minería.

Sólo tres años gozó de los frutos de sus logros políticos; en 1768 fue acusado de malversación de fondos. Justi murió en prisión en 1771, sin haber aceptado jamás los cargos que se le imputaban. En su libro sobre *Los Héroes*, Tomás Carlyle explicó que "todo gran hombre tiene precisamente que ser sincero, un verdadero hombre, porque de no ser así carecería de la condición fundamental. Ni Mirabeau, ni Napoleón, ni Burns, ni Cromwell, ni hombre alguno capaz de realizar altos hechos, dejaron de convencerse de esta esencialísima verdad, y se preocuparon, ante todo, de ella".

Yo le creo a Justi.

Von Justi, hombre extraordinario, tuvo una inteligencia excepcional. Como ya lo dijimos, en 21 años logró producir una gran obra, no únicamente en lo cualitativo, que es lo más importante, sino también en cantidad. Seis libros, la mayoría voluminosos, dan fe de ello.

La producción de literatura preparada por Justi obedece a un riguroso programa académico formulado originalmente en el prefacio de su obra *Economía de Estado*, que apareció en Leipzig en 1755.

Su segundo tratado es *Elementos Generales de la Policía*, que publica en Gotinga apenas un año después, es decir, 1756, y es la que aquí nos ha reunido.

Productor incansable, estando en Copenhague, Justi saca de la imprenta en 1757 su *Tratado Completo de las Manufacturas y Fábricas*. Dos años después (1759) da a la luz en Frankfurt y Leipzig, a la vez, su primer libro de política: *Compendio del Buen Gobierno*, trabajo que constituye una muestra de la versatilidad de Justi. En Berlín, durante 1760, publica su segundo documento politológico: *Naturaleza y esencia de los Estados*. En este mismo año aparece el primer tomo de la segunda obra monumental de Juan Enrique Von Justi: *Los fundamentos del poder y el bienestar de los Estados o exposición detallada de toda la ciencia de la policía*.

El último libro de Justi es *Sistema de Finanzas*, aparecido en el año de 1766.

La complejidad del libro, la relevancia histórica que entraña y el propósito de hacerlo trascender en su justa dimensión, implicaba una tarea de elevada sensibilidad humana, su publicación requería una elevación de miras que sólo podía cumplirla una conjunción de fuerzas aportadas por una variedad de instituciones.

El Dr. Guillermo Haro Bélchez hizo posible una notoria agregación de capacidades de colaboración, que asoció en la tarea al Instituto de Administración Pública del Estado de México, bajo su atinada presidencia, así como a los Institutos Nacionales de Administración Pública de México y España, además de la Agencia Española de Cooperación Iberoamericana y la Comunidad Autónoma de Madrid. A estas ilustres instituciones brindo tributo de gratitud y a Guillermo mi admiración, aprecio y reconocimiento.

Moreno Espinosa, Roberto, *La Administración Estatal y Municipal en el Estado de México en los Procesos de Globalización, Apertura e Intercambio*, Toluca, Méx., Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1996, 288 pp.*

Por Martha Mejía Márquez**

La obra que hoy se presenta es el resultado de una investigación encomendada por el IAPEM al Maestro Roberto Moreno, en su propósito de promover y realizar estudios que coadyuven a modernizar la práctica publiadministrativa en nuestra entidad, en un contexto mundial de formación de bloques económicos, entre otros importantes cambios. Hoy los diferentes continentes son partes de un todo articulado, en donde ningún país puede permanecer ajeno a los acontecimientos suscitados en las distintas latitudes del planeta.

La integración de Canadá, Estados Unidos y México en el marco del Tratado de Libre Comercio; el proceso de integración europea, el cual trasciende el ámbito meramente comercial para insertarse en las esferas política, social, cultural y de defensa común; así como la conformación de la región del Pacífico asiático, la más activa en el concierto internacional en esta década, en torno a la poderosa economía japonesa y los llamados "tigres asiáticos": Corea del Sur, Singapur, Hong Kong y Taiwan, constituyen algunos de los fenómenos mundiales más importantes de nuestro tiempo.

En este contexto, como parte de una nueva estrategia de desarrollo, a partir de 1986 con la firma del Protocolo de Adhesión al Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT), México inicia el tránsito de una economía relativamente cerrada a una más abierta a la competencia exterior. De tal manera se emprenden negociaciones para la firma de acuerdos y tratados de libre comercio con países de América Latina, de Europa y de la Cuenca del Pacífico, entre otros. En 1992 se concreta el

* Comentarios a la obra en su presentación el 21 de noviembre de 1996, en la Sede Regional del IAPEM en Tlalnequiltla, Estado de México.

** Secretario Ejecutivo del IAPEM.

Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, entrando en vigor en 1994.

La formación de la zona de libre comercio más grande del mundo en América del Norte, se caracteriza por profundas desigualdades culturales, lingüísticas y las enormes asimetrías entre las tres naciones, particularmente de México respecto a Estados Unidos y Canadá —dos de los países más influyentes en la economía internacional y en las finanzas mundiales— debido a diferencias en tamaño económico, tasas de crecimiento, grado de industrialización, competitividad y avance tecnológico, por ejemplo. Hechos que en su momento constituyeron fuertes resistencias para la negociación y puesta en marcha del Tratado.

Si bien el Tratado tiene un carácter fundamentalmente comercial, sus implicaciones se extienden a prácticamente todos los órdenes de la vida social: política, administrativa, educativa, laboral etc., como queda de manifiesto en esta investigación.

El Tratado de Libre Comercio se enmarca en una tendencia mundial de formación de bloques comerciales, empero también en la perspectiva de lograr beneficios significativos para nuestro país tales como, un aumento considerable de las exportaciones principalmente a Estados Unidos; mayores flujos de inversión e incremento de la productividad asociada con economías de escala y a los esfuerzos internos que se hagan, para mejorar la competitividad en el ámbito internacional.

Expectativas muy alentadoras, sin embargo a dos años de haberse firmado el Tratado y otros acuerdos comerciales, en México todavía no se observa una elevación importante de la eficiencia que, de haberla, se reflejaría en crecientes niveles de ahorro, en la inversión y en el crecimiento del conjunto de los factores de la producción. En su lugar, cada vez más la productividad está ligada a la mano de obra barata.

No obstante, el comercio intrarregional crece con fuerza consolidando este proceso que no se detendrá. Así, aún cuando persisten diferencias importantes en relación con las estrategias óptimas hacia regímenes de comercio e inversión más libres, se piensa que éste es el camino a seguir, por sobre una economía cerrada, ajena al devenir internacional.

La presente investigación tiene como objetivo fundamental efectuar un acercamiento a la situación actual y perspectivas que se presentan a los

gobiernos y administraciones estatal y municipal en los procesos de globalización, y en particular en el caso específico de la integración económica con Norteamérica.

La obra está dividida en cuatro partes: en la primera se plantea el lugar que corresponde a México en las tendencias mundiales de globalización e integración económica. Así, se hace referencia a las relaciones de orden económico con Norteamérica, con la Unión Europea, a la incorporación mexicana al GATT, la perspectiva del país en el ámbito de los países de la Cuenca del Pacífico, con la OCDE, y con referencia a los tratados de libre comercio con centro y sudamérica.

La segunda parte corresponde al proceso de negociación, firma y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y las implicaciones que tiene para México en aspectos tan fundamentales como el económico, jurídico-legislativo, laboral, político-administrativo, y en el sector educación dada su trascendencia. Esta parte se inicia con una puntualización de las tesis que se esgrimieron en su momento tendientes a la firma del TLC, a las cuales se añaden las tesis adversas, y a manera prospectiva se plantea la síntesis de ambas posiciones; asimismo se incorpora lo fundamental del Tratado y del acuerdo de cooperación ambiental.

En la tercera parte de la investigación se efectúa un análisis de las reformas, cambios y procesos que han seguido las administraciones públicas federal, estatal y municipal frente a los procesos de globalización, fundamentalmente en la última década; se hace una particular alusión a los casos de los estados de Sinaloa, Nuevo León, Coahuila, Durango y Guerrero. Sin duda, en la actualidad las administraciones públicas en los tres ámbitos de gobierno, se encaminan inexorablemente a una eficiencia y coordinación sin igual en la historia político-administrativa de México, habida cuenta de las fuertes restricciones a que se ven sometidas ante las consecuencias de las medidas adoptadas desde la década pasada en congruencia con las condicionales del país, producto además en una buena proporción de recomendaciones y presiones de organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

La cuarta parte se dedica al estudio de la administración estatal y municipal en el Estado de México de cara a la integración económica con Norteamérica. Se inicia con una breve referencia a algunos aspectos del

proceso de desarrollo de la administración pública de la entidad, al proceso de desincorporación de organismos auxiliares; como parte fundamental se plantea la labor de promoción y fomento de la administración pública, así como a aspectos específicos de profunda significación relativos a la calidad y productividad del aparato productivo en el estado; también se analizan los procesos de simplificación, descentralización y democratización de la administración pública; finalmente se estudia a la administración municipal en el período comprendido de 1983, año de importantes reformas al artículo 115 constitucional y el momento actual, resaltando aspectos inherentes a la autonomía municipal, a las nuevas fuentes de financiamiento, formas alternativas de prestación de servicios y a la profesionalización de los servidores públicos.

Los tiempos actuales nos obligan a desempeñarnos en forma responsable, efectiva y oportuna; a desentrañar las causas y consecuencias del abrupto cambio interno y externo; a reflexionar y proponer alternativas a los grandes problemas vigentes. Así, es esencial avanzar en la configuración de un gobierno y administración pública estatal y municipal más atentos a las demandas y expectativas sociales; movilizar y aprovechar cada vez más y mejor el potencial económico y de organización de la sociedad; lograr una distribución de la riqueza, del capital y del ingreso más justa social y económicamente; continuar diversificando las relaciones comerciales con el propósito de alcanzar una mínima equidad e igualdad de derechos, tanto con los Estados Unidos y Canadá como con los demás países de la Unión Europea, de la llamada Cuenca del Pacífico y del resto del Tercer Mundo, principalmente los latinoamericanos por su cercanía geográfica.

Bajo estas circunstancias y como brazo ejecutor de la política estatal en la sociedad, la administración pública del Estado de México enfrenta enormes retos, a fin de adaptarse a las nuevas realidades e identificar los riesgos y oportunidades presentes y futuros en una época de revolución tecnológica y globalización económica sin precedentes, así como estimular un desarrollo económico-social para toda la población, especialmente para la de menor capacidad económica.

Esperamos que esta obra contribuya a un mejor conocimiento de las principales características del TLC y de otros acuerdos y tratados formalizados para promover el comercio nacional en el mundo; así como de las circunstancias y factores que los promovieron y fortalecieron, y de los alcances e implicaciones sobre la administración pública estatal y

municipal frente a los procesos de globalización, apertura e intercambio. Y mejor aún, aliente entre el público su lectura para continuar y profundizar el debate a fin de encontrar vías objetivas y viables para la transformación cualitativa tanto de la sociedad como de la administración pública, principalmente del Estado de México.

Revista IAPEM Núm. 32, se terminó de imprimir en el mes de enero de 1997, en los talleres de Pliego Impresores, S.A. de C.V., ubicados en Pedro Cortés Núm. 402, Col. Santa Bárbara, C.P. 50050, Toluca, México. Tels. 14-01-86, 14-29-20 y 14-44-08. El tiraje consta de 1,000 ejemplares más sobrantes para reposición. La edición estuvo al cuidado del IAPEM.