

Miembros Fundadores

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

Consejo de Honor

Arturo Martínez Legorreta
José Antonio Muñoz Samayoa
Carlos F. Almada López
Roberto Gómez Collado
Guillermo Haro Béléhez
Marco Antonio Morales Gómez
Samuel Espejel Díaz González

Consejo Directivo 2001-2004

Enrique Mendoza Velázquez
PRESIDENTE

Santiago G. Velasco Monroy
VICEPRESIDENTE

Enrique Peña Nieto
Carlos Rello Lara
Guillermo Cano Garduño
Rafael López Castañares
Isidro Pastor Medrano
Carlos Antonio Quijada Arias
Ignacio Rubí Salazar
José Chanes Nieto
Julio César Olvera García
Alejandro Fierro Sánchez
CONSEJEROS

Héctor Luna de la Vega
TESORERO

Roberto Ramírez Pérez
SECRETARIO EJECUTIVO

Directorio

Enrique Mendoza Velázquez
PRESIDENTE

Roberto Ramírez Pérez
SECRETARIO EJECUTIVO

COORDINADORES

Adolfo Hernández Millán
CAPACITACION Y DESARROLLO
PROFESIONAL

Guillermo Legorreta Martínez
DIFUSION Y VINCULACION

César Ortega Elizalde
EXTENSION

Gerardo Albarrán Cruz
INVESTIGACION

Jorge Derbez Gómez
INFORMATICA Y SISTEMAS

Arturo Valdés López
ADMINISTRACION Y FINANZAS

DELEGADOS REGIONALES

Miguel A. Villafuerte y Eudave
TLALNEPANTLA

Héctor Bernal Serrano
VALLE DE CHALCO

Guillermo A. Segura Peral
IXTLAHUACA

Héctor Hernández Reyes
VALLE DE BRAVO

Sedes

TOLUCA
Av. Hidalgo Pte. Núm. 503,
Col. La Merced, C.P. 50080.
Tels. (01 722) 214 38 21 y
214 06 89 Fax. (01 722) 214 07 83

CENTRO DE DOCUMENTACION Y PROFESIONALIZACION

Felipe Villanueva 601-B
Col. Morelos, C. P. 50120
Toluca, Estado de México.
Tel.(01 722) 270 34 54.
Fax (01 722) 270 43 84

DELEGACION REGIONAL EN TLALNEPANTLA

Av. Mario Colín esq. Constitución de 1917
Col. La Comunidad, C. P. 54000
Tlalnepantla de Baz, Estado de México.
Tel. (01 55) 55 65 74 11
Fax. (01 55) 53 90 96 84

DELEGACION REGIONAL EN VALLE DE CHALCO

Av. Popocatepetl s/n, entre Tezozomoc y
Xicotécatl, C. P. 56611
Valle de Chalco Solidaridad, Estado de
México.

Tel. (01 55) 59 71 17 31
Fax. (01 55) 59 71 19 08

DELEGACION REGIONAL EN IXTLAHUACA

Av. Saitama s/n
Ixtlahuaca, Estado de México.
Tel. (01 712) 283 16 00

DELEGACION REGIONAL EN VALLE DE BRAVO

Calle Isidro Fabela No. 13
Barrio de Barranca Seca, Valle de Bravo,
Estado de México. C.P. 51200

Comité Editorial

José Chanes Nieto
PRESIDENTE

Carlos Arriaga Jordán
Luis García Cárdenas
Rodolfo Jiménez Guzmán
Ricardo Uvalle Berrones
VOCALES

Gerardo Albarrán Cruz
SECRETARIO TECNICO

Edición

Revista IAPEM

Ⓢ Instituto de Administración Pública del
Estado de México, A.C.

Coordinación de Investigación
Coordinación de Difusión y Vinculación

Av. Hidalgo Pte. Núm. 503
Col. La Merced, Toluca, México,
C.P. 50080. Tels. (01722) 214 38 21 y
214 06 89. Fax 214 07 83.
correo electrónico: instituto@iapem.org.mx
Página web:
www.iapem.org.mx

ISSN 0187-8484
Certificado de Licitud de Título Núm. 6714
Certificado de Licitud de Contenido
Núm. 6995
Certificado de Reserva de Derechos al uso
Exclusivo del Título Núm. 2967-93

Revista IAPEM. Impresa en Toluca,
México., abril 2002.

Los ensayos que aparecen en esta obra
son responsabilidad de los autores y no
necesariamente expresan el punto de vista
del Instituto de Administración Pública del
Estado de México, A.C.

Diseño Editorial:
D.G. Jasmin Araceli Padua Marín.

Fotografía:
Gerardo Albarrán Cruz
José Arturo López Pérez
Claudio Valverde

Foto de portada:
José Arturo López Pérez

Editorial

La publicación del número 50 de la Revista IAPEM, y con ello de 50, 000 ejemplares impresos desde 1989 hasta la fecha, es un momento significativo que nos convoca a un ejercicio editorial de autoreflexión, es decir a resaltar logros, valorar desafíos y bosquejar nuevos retos.

Con respecto a sus logros, conviene destacar que desde 1989 se edita ininterrumpidamente, y que, en sus más de 12, 500 páginas han sido publicados 440 trabajos entre artículos y ensayos, así como 76 reseñas de libros.

En los 50 números editados, se han abordado prácticamente todos los temas de interés de la administración pública en los ámbitos municipal, estatal, federal e internacional, contando con la participación como ensayistas, de directivos públicos y académicos de México y del extranjero. No está demás destacar, que en la Revista IAPEM han publicado sus trabajos once destacados estudiosos de la administración pública que han sido galardonados con el Premio INAP.

Los inéditos cambios que derivan de los incesantes procesos de globalización o mundialización en marcha, que impactan los estados, gobiernos y administraciones públicas, y que reconfiguran lo público y lo privado, nos obligan a revisar frecuentemente la línea editorial de la Revista, con el propósito de que su formato y la calidad de su contenido respondan a los requerimientos de nuestros asociados y lectores. Con tal fin, recientemente se han creado nuevas secciones con el objeto de incluir información estratégica que permita dar cuenta de los últimos avances de la disciplina publiadministrativa en sus

Contenido

ENSAYOS 5

- Dimensión ética de la vida local. 5
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz
- La legitimidad de la administración pública en la sociedad posmoderna. 25
José Manuel Ruano Fernández
- Cultura gerencial y patrimonialismo en la administración pública local. 43
Angel López Cruz
- Algunas observaciones sociológicas en torno a estrategias modernizadoras de la gestión pública. 59
Carlos Haefner Velázquez
- Alcances y límites de la Reforma del Estado. 81
José Chanes Nieto
- Administración y gerencia pública en México. 95
José Martínez Vilchis
- ¿Y la Refoma de la burocracia?
Rolando Barrera Zapata
- Federalismo, gobernabilidad y políticas públicas.
Ricardo Uvalle Berrones
- Las maldiciones del pensamiento social latinoamericano.
Marcos Roitman Rosenmann

AGENDA GLOCAL 179

- Conferencias magistrales presentadas en el VI Congreso del CLAD.
(Del 5 al 9 de noviembre de 2001. Buenos Aires, Argentina)
- Conferencias:**
- Retomar la agenda del desarrollo.
José Antonio Ocampo
- La cuestión de la ciudadanía en el marco de las uniones políticas supraestatales; el caso europeo.
Jordi Borja

LETRAS, PENSAMIENTO E IMAGENES DE NUESTRO TIEMPO 24

Comentarios al Diccionario de Política Latinoamericana
de Ricardo Nudelman.
Isidro Muñoz Rivera

RESEÑAS DE LIBROS 249

Susan Rose-Ackerman.
*La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias
y reforma.*
José Luis Mora Castro

Emilio Albi.
Público y Privado. Un acuerdo necesario.
Miguel Ángel Flores Cuenca

ESTADISTICA BASICA REVISTA IAPEM 269

CRITERIOS PARA COLABORAR EN LA REVISTA IAPEM 271

REVISTAS DE INTERES 275

Dimensión ética *de la vida local.*

Por:
Jaime Rodríguez-Arana Muñoz*

Los valores de la sociedad tradicional han quebrado, pero no lo han hecho los valores humanos que cimentan toda civilización. Una nueva cultura no podrá hacerse sin volver a ellos; de lo que se trata es de recrearlos, y este es en el fondo, el reto ético que debe acompañar todo cambio de civilización.

La dignidad, la participación, el diálogo, y el pensamiento compatible y dinámico, son algunos de los presupuestos básicos-relativos a la finalidad de la acción política y a las condiciones y actitudes del hombre público- desde los que debemos abordar cualquier política.

La acción política debe estar centrada en la persona, que es el desarrollo personal del ser humano y el objetivo último de toda acción pública.

Palabras clave: Ética, hombre, civilización, política, local.

Traditional society values have failed, not the human values which support all civilizations. a new culture won't be possible without them; what's necessary is to recreate them, and this is the point, the ethical challenge which must come along every civilization change.

Dignity, participation dialogue and dynamic and compatible thinking, are

** Catedrático de Derecho Administrativo; Director del Instituto Nacional de Administración Pública de España.*

Abordar una cuestión como «La dimensión ética de la Administración pública» en general requiere establecer antes, siquiera sea de un modo general, primero, cuáles son los supuestos éticos de los que se parte, y segundo, cuales son las grandes directrices de toda actividad pública. Desde esos fundamentos podremos -a mi entender- desembocar sin sobresaltos en las exigencias éticas que plantea la Administración pública y, en general, la Administración local.

Probablemente nunca a lo largo de toda la historia tantos han hablado tanto de ética. ¿Por qué de repente un interés tan generalizado por las normas que deben regir íntimamente, si podemos hablar así, nuestro comportamiento?. No pretendo dar una respuesta exhaustiva a esta cuestión, simplemente apuntar lo que a cualquiera de nosotros posiblemente le ha pasado por la cabeza con su sola mención.

En el interés actual por la ética hay razones circunstanciales, como los escándalos que nos sirve con mayor o menor intensidad y frecuencia la prensa diaria. Hay razones políticas en este interés desusado, porque la ética se ha convertido en un valor de primer orden, o cuando menos -hay que admitirlo- como un valor para el mercadeo político. Hay también situaciones de desconcierto,

ante las nuevas posibilidades que ofrece la técnica, que exigen una respuesta clarificadora. Pero hay una razón de fondo que creo que justifica plenamente el interés por las cuestiones éticas, e intentaré ahora referirme a ella con un poco de detenimiento.

Son incontestables los síntomas de que se están produciendo profundísimos cambios en los modos de vida en todo el planeta, cosa que se pone particularmente en evidencia en las sociedades avanzadas de occidente, o en aquellas otras de dispares ámbitos geográficos que con mayor o menor éxito se han adaptado a las exigencias occidentales de vida. Estos cambios en los modos de vida son tan extensos, y se manifiestan con tal intensidad en las diversas áreas de nuestro vivir -desde la producción, la comunicación, el intercambio a la vida familiar- que muy bien podemos estar asistiendo, como muchos autores han apuntado, a un cambio de civilización.

Digamos que una manifestación de todo esto, una experiencia personal de la que todos podemos dar cuenta por su viveza y continuidad, es la incertidumbre y la perplejidad que colectivamente padecemos ante el futuro. Cuando algún experto se atreve a hacer prospectivas sobre el desenvolvimiento de la actividad humana a la vista de

los cambios tecnológicos y sociales que se desarrollan ante nuestros ojos, nos describe panoramas que parecen pertenecer, más que a una realidad inmediata, a la ciencia ficción. Y sin embargo están ahí, tan próximos, que a la vuelta de pocos años, en algunos aspectos, se nos muestran superados por la aceleración vertiginosa de los acontecimientos.

Con seguridad muchos de ustedes podrían muy bien informarnos ampliamente sobre algunos de los vectores de desarrollo que la tecnología y la ciencia están poniendo a nuestro alcance, en el campo de la energía, de las telecomunicaciones, o de las investigaciones aeroespaciales, de la alimentación, la bioagricultura, la medicina, etc. La relación podría hacerse tan extensa como los sectores de la actividad humana. Y les aseguro que para mí sería de sumo interés escuchar a quien pudiera ilustrarnos en estas cuestiones..., pero tenemos que hablar de ética.

Todo el elenco –inacabable- de cambios en la estructura técnica de nuestra sociedad se traduce -de ahí hemos partido- en cambios profundos, entre otras cosas, en nuestros modos de vida. Y con ellos se produce un derrumbamiento de los valores tradicionales, o más bien cabría decir, de los valores de la sociedad

tradicional, entendiendo aquí tradicional en el sentido de una sociedad cerrada, rígidamente estructurada.

Se ha hablado mucho de la contraposición entre sociedades tradicionales y sociedades abiertas, y sin pretender entrar ahora en el pormenor de la cuestión, digamos que efectivamente es posible discernir en la sociedad que estamos creando, –o “se está”, si ese “estamos” suena demasiado pretencioso-, una serie de rasgos que la caracterizan en oposición con el modelo social que se va quedando atrás. La democracia, con todo lo que tienen de perfectible los modos en que la articulamos, parece afianzarse universalmente como forma de organización de la vida política; al menos esa tendencia es clara. La participación en la vida pública por parte de todos los miembros de la sociedad se enriquece progresivamente, sobre todo en las sociedades avanzadas, posibilitándose la integración de los individuos en la vida social a través de un tejido asociativo cada vez más rico. El pluralismo alcanza todos los órdenes de la vida, llegando incluso a alcanzar a la cultura, caracterizándose así nuestras sociedades como sociedades multiculturales.

La remodelación y desformalización de los roles sociales más característicos de la sociedad tradicional, contribuye, en algún sentido, a crear estructuras



Gerardo Albornoz Cruz

más igualitarias y más respetuosas con la condición personal de todos los miembros de la sociedad. La ampliación del tiempo de vida, debido a las mejores condiciones de nuestra existencia y a los adelantos médicos y sociales, está provocando un incremento temporal de dos segmentos de la vida humana -la vejez y la juventud-, con un inaceptable desplazamiento y marginación de sus integrantes.

En fin, es de tal dimensión la avalancha de cambios y en algunos aspectos es tal la obsolescencia de los criterios y modos de organización social pretéritos, que podríamos afirmar que los valores tradicionales han quebrado totalmente.

Sin embargo no puedo seguir adelante sin hacer una importante salvedad a esta afirmación, una salvedad que ya he apuntado antes, y que nos introduce en una cuestión que a mí, personalmente, me resulta del máximo interés para su

análisis, aunque lo limitado del tiempo me impida tratarla como se merecería. Digo esto al hilo de una frase que de seguro han tomado en consideración en más de una ocasión y que a mí me resulta sumamente sugestiva. Me refiero a aquella aseveración de Eugenio D'Ors, de que “todo lo que no es tradición es plagio”.

Lo que ha entrado en quiebra, de acuerdo con lo que venía diciendo, son los valores de la sociedad tradicional, pero siguen con una vigencia renovada, más profunda, más exigente, los valores humanos, los valores que en el sentido d'orsiano de la expresión podríamos llamar ‘tradicionales’. Porque para mí resulta una evidencia histórica, una evidencia empírica y una evidencia racional –si no es demasiado atrevimiento tanta evidencia- que el hombre no puede en ningún caso partir de cero. Sólo un angelismo ingenuo o un pretencioso y exacerbado racionalismo puede hacernos creer que somos capaces de empezar desde nada, como si el ser humano tuviera capacidad de retrotraerse al momento en que un antepasado remoto nuestro fue capaz de alumbrar para la especie caminos inéditos con el uso incipiente de una inteligencia novedosa. En absoluto. El hombre es deudor de su biología, de su biografía, de la cultura y la sociedad que lo ha acogido, de la

historia que lo envuelve. De ahí que la afirmación de D'Ors me resulte tan llena de sugerencias: se camina hacia delante remodelando, reactivando lo anterior, o explorando espacios vírgenes cuyo descubrimiento es posible desde las posiciones ya establecidas, o se permanece parado en el punto a que hemos llegado.

Un escolio que podría hacerse a lo señalado anteriormente sería el siguiente: Toda revolución permanece, abre vías nuevas reales, es fecunda en la medida en que innova desde lo construido y pone a salvo –perfeccionándolo- lo que de aprovechable o ventajoso haya en lo recibido. La revolución radical, la revolución total no es capaz de ser otra cosa que pura destrucción. Y en esto nuestro siglo, con experiencias revolucionarias sin parangón histórico, nos ha dejado una enseñanza que no podemos desoir.

Los valores de la sociedad tradicional –los de “nuestra” sociedad tradicional, habría que decir-, repito, han quebrado, pero no lo han hecho los valores humanos, los valores que cimentan toda civilización y cultura posibles, y que, de alguna manera, son valores de siempre. Y la construcción de una civilización o de una nueva cultura no podrá hacerse sin volver sobre ellos. Pero no se trata

de hacer una repetición mimética de la manera en como en tiempos anteriores se han entendido, no se trata de fotocopiarlos o de clonarlos. De lo que se trata es de recrearlos, de remozarlos, de dotarlos de una nueva virtualidad que sólo la inventiva, la imaginación y el poder creador de esta criatura singular que es el hombre puede proporcionarles.

Así que al reto productivo, al reto técnico y tecnológico, debemos añadir el auténtico reto de fondo que es el reto ético, o mejor diríamos que el reto económico y social nos conduce a enfrentarnos a la cuestión última nunca suficientemente tratada y menos definitivamente respondida. ¿Quién o qué es el hombre?, o más bien, en términos éticos, ¿qué debe ser el hombre?

Bien; yo –como muy bien habrán supuesto- no voy a ser quien dé una respuesta a tamaña pregunta. Pero diré además que no podemos esperar que se dé una respuesta cumplida, completa, por parte de nadie a ella. De todos modos, una reflexión sobre el sentido, sobre la finalidad de la política exige indagar la respuesta.

“¿Qué es el hombre?”. También Kant se hizo esta pregunta, cuando proclamaba la mayoría de edad del ser humano, llegada de la mano de la Ilustración. Digamos

—por simplificar— que las respuestas que se dieron, a partir de los planteamientos ilustrados, pretendieron desvelar absolutamente el ser del hombre y condujeron por un camino u otro, cuando propugnaban la absoluta liberación del ser humano, a su absoluto sojuzgamiento en manos de los poderosos —en un feroz individualismo— o bajo el poder del Estado —en un totalitarismo más feroz aún—.

Hoy, seguimos como aquel Diógenes, linterna en mano, buscando al hombre auténtico. Pero hoy, cuando nos hacemos de nuevo esta pregunta, debemos volver a aquella precavida —y al tiempo osada— actitud socrática, tan alejada de los dogmatismos modernos como de las vacuidades postmodernas o postestructurales. Si realmente estamos en el umbral de una nueva civilización, y si somos capaces de abordar con un prudente —“razonable”—, se diría ahora—optimismo los tiempos venideros, es porque tenemos cierto conocimiento de donde estamos y a donde debemos dirigirnos.

El hombre es un explorador, creo que podemos decir sin decir demasiado, pero diciendo mucho. Explorar significa aquí abrir nuevos territorios a nuestro conocimiento. El hombre es también un colono, lo que aquí significa hacer suyos nuevos mundos, instalarse en

ellos. Pero con “explorar” y “colonizar” quiero referirme aquí también a “nuevos modos” de ver, de tener, de ser, de actuar, de vivir. Los “modos modernos” se nos han hecho insuficientes, o mejor, se nos han manifestado como insuficientes, la experiencia histórica nos ha proporcionado esa evidencia. Esto se nos hace presente con tanta obviedad que parece vano repetirlo, pero hemos de considerarlo muy despacio porque creo que de aquí podemos obtener una enseñanza muy sencilla pero muy profunda.

Hoy parece que el desarrollo tecnológico no tiene límites. Es más, parece que el problema que se nos presenta es la asunción de los adelantos que la técnica nos proporciona, ya que la innovación se hace a tal ritmo que puede llegar a antojársenos como indigerible. Pues efectivamente, tal asunción será imposible si no advertimos que el desarrollo de la humanidad no puede caminar por la vía simplista de la extensión de su acción tecnológica, ni por la de su progresiva intensificación, sino que es preciso abrir una vía de reordenamiento de la acción humana, de reorganización profunda, hasta tal punto que hablamos de nuevos supuestos o de un nuevo sentido en su acción. Y a alumbrar ese sentido debe contribuir la reflexión ética.

Pero un nuevo sentido no es un sentido ex novo. Los conceptos de libertad, justicia, igualdad o solidaridad, siguen y seguirán teniendo vigencia. Las relaciones personales seguirán estableciéndose sobre la base de la amistad, la familia –la relación conyugal, del tipo que sea, y la parental- o la integración cultural. En el futuro, en cualquier futuro, la mejor y más valiosa posesión del hombre seguirá siendo sus propias capacidades personales –muy por encima de sus pertenencias- sustentadas necesariamente en una sólida y al tiempo flexible autodisciplina. Bien, pero las ideas que tenemos de libertad, de familia, de autodisciplina, etc., etc., aunque acertadas, son insuficientes, no dejan de ser insuficientes.

Leonardo Polo explica como una característica esencial del hombre que es un ser en crecimiento, un sistema no simplemente abierto, sino libre, en crecimiento. Me resulta muy atractiva esa observación y creo que muy bien puede ponerse en relación con todo lo que hasta aquí venimos tratando. Si hoy hablamos de crisis de la modernidad tenemos que admitir que este estadio no se resolverá por una renovada afirmación de la cultura moderna, es decir, por la proposición de un nuevo paradigma absoluto, omnicompreensivo, cerrado y definitivo sobre el hombre. Pero tampoco puede resolverse con un conformista

escepticismo, o con la reducción de la acción humana a la consecuencia de un entretenido y trivial juego de interpretaciones. Sólo un impulso creativo y expansivo del hombre puede abrirnos nuevos cauces para un efectivo crecimiento. ¿Crecimiento en qué? En humanidad. Por eso hablaba antes de prudente optimismo. Quien no lo tenga, o quien se vea obligado por su discurso o por cualquier otro motivo a renunciar a él, habrá entrado en una vía muerta de la historia. Serán otros quienes por él abran camino. Y si no ha llegado la hora del fin del mundo y de la historia –que bien podría ser esta ¿por qué no?- alguien lo hará, alguien abrirá esas sendas nuevas, que bien venidas sean, vengan de donde vengan.

El hombre es también –lo estamos viendo- un ser de sentido. Es un ser capaz de descubrir el sentido de las cosas, o los posibles sentidos que encierran, y es capaz también de dotarlas de un sentido. La exploración y colonización de la realidad no es una pura receptividad cognoscitiva pasiva, ni una ocupación mecánica, instintiva, o evolutiva de nuevos hábitats. Se trata más bien de acciones no sólo calculadas sino también –y eminentemente- creativas, es decir, que ponen en juego la capacidad creadora del hombre, al concebir y aplicar nuevos sentidos –distintos, o más plenos

y más completos, o “un mejor sentido”- a su existencia.

Y dotar de sentido a la acción es poner en juego la libertad, es elegir. Quiero subrayar la idea de que elegir, dotar de sentido, es –digámoslo así- una elección a largo plazo, que si es una auténtica elección exigirá de nosotros, congruentemente, coherencia y autodisciplina, porque toda elección comporta de algún modo –derivadamente, si no es enfermiza- autonegación y contrariedad, consecuencia necesaria del ser limitado del hombre.

El compromiso que le es exigible al hombre es el compromiso con su propia humanidad, y por si estas palabras pudieran originar alguna confusión aclararé: con su propia realidad de hombre. He recogido en un texto de Millán Puelles una cita de Albert Camus que dice que “el hombre es la única criatura que se niega a ser lo que es”. Pues ahí está la exigencia que planteamos: la libre afirmación de lo que el hombre es, en feliz expresión del filósofo andaluz. Al hombre le es exigible un compromiso radical con su racionalidad y su capacidad dialógica y con lo que de ellas se deriva, con su condición de ser libre, con la dimensión social de su ser

personal, con su capacidad de dotar de sentido la existencia, con su apertura a la naturaleza, el pensamiento, la historia y la realidad en toda su extensión.

¿Cómo, pues, debe ser el hombre? Más humano, volveré a responder. Más libre, más racional, más comunicativo y afectivo, más respetuoso con la realidad, más innovador y creativo.

Ser más, crecer, no significa rechazar o arrasar los valores que tenemos, sino que significa filtrarlos, purgarlos, y reconocer nuestra insuficiente comprensión de lo que es en toda su extensión el ser humano, su dignidad, y su libertad. Por eso aunque probablemente nadie pueda hacer una descripción de cómo será el mundo que nos deparará el devenir de la humanidad, el hombre seguirá dando un sentido a su existencia, es decir, seguirá rendido a la exigencia de racionalidad y de libertad, o no será hombre. Si me permiten el ejemplo, el hombre que ya no encuentra sentido, que renuncia a buscarlo, que se ve incapaz de darlo, se asemeja al corredor de fondo aficionado que, embarcado en una maratón, se pregunta cuando los kilómetros empiezan a pesar, “pero yo ¿qué hago aquí?” –¿a quién no le ha pasado algo similar en alguna situación apurada de la vida?- y se contesta: “yo aquí no pinto nada”. Tal vez siga corriendo por vergüenza

torera, pero si no recupera el sentido, allí mismo se acabó su carrera. Aunque insista en su trote insípido, porque nada significa ya para él la meta, el recorrido, los competidores, o el propio trote machacón.

¿Y cómo se articula la respuesta? Es decir, ¿en qué se concreta ese crecer, ser más, en el orden social y político?. Ya me gustaría saberlo, pero no lo sé. Lo que sí creo saber es que la respuesta se está articulando ahora mismo por la vía de los hechos. Las cosas no funcionan porque un genio universal venga a decirnos cómo tienen que ser, lo que tenemos que hacer y cómo debemos hacerlo. No, pero de hecho se están apuntando ya soluciones, parciales, locales, sectoriales. Hace falta poner en juego tal vez lo más fino del espíritu para saber descubrirlo en la multitud de propuestas, de experiencias, de tentativas que se hacen. Pero la respuesta universal que representa una nueva civilización sólo puede darse con un compromiso masivo, abrumadoramente mayoritario, generalizado y personalmente creativo que alcance a todos los campos y ámbitos de la existencia y la vida humanas, y a todos los segmentos de la población. Sería una obviedad añadir que particularmente a los más dinámicos, porque si no alcanza a estos no alcanza a ninguno. Aunque –pensándolo bien-

no deberíamos olvidar la virtualidad dinamizadora de las convocatorias que alcanzan el corazón y la mente de los hombres.

Ahora bien, si no podemos siquiera esbozar las nuevas relaciones, las nuevas estructuras que el hombre debe crear, sí podemos tal vez apuntar los valores desde los que ese cambio debe ser abordado, o algunos aspectos del sentido que debemos proponer a ese cambio.

En primer lugar, la dignidad del hombre, de la persona, de cada vecino. Me gusta esta expresión “cada vecino”, para subrayar la condición de realidad concreta del sujeto al que me estoy refiriendo. Ese individuo -cada varón, cada mujer, en cualquier etapa de su desarrollo- es el portador de la dignidad entera de la humanidad. Diré –aún a riesgo de ser malinterpretado- que en el hombre concreto, en su dignidad, en su ser personal, encontramos la condición de absoluto, o de referente de cuanto hay, acontece y se produce en el universo.

El hombre y los derechos del hombre, que se hacen reales en cada hombre – insisto-, son para mí la clave del arco que queremos construir, y no nos exime esta aseveración de la necesidad de indagar y buscar una comprensión cada vez más cabal y completa de su significado. No me

importaría ser tildado de reiterativo por esto, pero para mí la dignidad personal del hombre, el respeto que se le debe y las exigencias de desarrollo que conlleva constituyen la piedra angular de toda construcción civil y política y el referente seguro e ineludible de todo empeño de progreso humano y social.

Otro punto de apoyo esencial para abordar esta tarea civilizadora, que es una tarea ética, lo veo en la apertura a la realidad. La realidad es terca, la realidad es como es, y un auténtico explorador no debe dibujar edenes imaginarios en su cuaderno de campo, sino cartografiar del modo más fiel la orografía de los nuevos territorios. Y el colono debe pegarse al terreno y acabar de desentrañar sus potencialidades y encontrar, desde sus posibilidades locales, el mejor modo de satisfacer sus necesidades. La apertura a la realidad significa también apertura a la experiencia. Apertura a la experiencia quiere decir aprender de la propia experiencia, y de la ajena. Quizás haya sido esta una de las lecciones más importantes que nos ha brindado la experiencia de la modernidad: descubrir la locura de creer en los sueños de la razón, que cuando se erige en soberana engendra monstruos devastadores. No hay ya sitio para los dogmas de la racionalidad, incluida la racionalidad crítica. La aceptación de la complejidad

de lo real, y muy particularmente del hombre, y la aceptación de nuestra limitación, nos conducirá a afirmar la caducidad y relatividad de todo lo humano –salvo, precisamente, el ser mismo personal del hombre- y a sustentar por lo tanto, junto a nuestra limitación, la necesidad permanente del esfuerzo y el progreso.

Pero lo que estoy haciendo -no se me malinterprete- es criticar una racionalidad que podríamos denominar absoluta, no la capacidad real de la razón para conocer, aunque sea de un modo todo lo limitado y parcial que se quiera. Es decir, pienso que es necesaria una reivindicación terminante de nuestra capacidad racional para conocer y, si vamos acompañados del acierto, para conocer progresivamente mejor la realidad. Pues bien, para que nuestro conocimiento de las cosas progrese, para que superemos los límites que la modernidad nos impuso, al tiempo que creía que nos hacía dueños absolutos de nuestro futuro, considero que debemos desarrollar lo que he llamado pensamiento compatible. Debemos desarrollar formas de pensamiento que nos permitan orillar las dificultades originadas por un pensamiento sometido a las disyuntivas permanentes a que nos condujo el racionalismo. El pensamiento compatible nos permite superar esas disyunciones y apreciar que en la

realidad se puede dar unido –y de hecho se da- lo que una mentalidad racional “matemática” –llamémosla así- nos exigía ver como opuestos. Estimo que es un imperativo ético hacer ese esfuerzo de comprensión. Posiblemente nos permitirá descubrir que realmente –como creo- lo público no es opuesto y contradictorio con lo privado, sino compatible y mutuamente complementario, o que incluso vienen recíprocamente exigidos; que el desarrollo individual, personal, no es posible si no va acompañado por una acción eficaz a favor de los demás; que la actividad económica no será auténticamente rentable –en todo caso lo será sólo aparentemente- si al tiempo, y simultáneamente no representa una acción efectiva de mejora social; que el corto plazo carece de significado auténtico si no se interpreta en el largo plazo; etc., etc. Que la norma no se opone a la libertad, sino que si es auténtica, justa, la potencia; que debe distinguirse la valoración moral de los comportamientos –que es una exigencia ética- del juicio moral de las personas, que es un abuso de nuestra condición racional... Discúlpenme, pero no me he resistido a hacer, aunque sea de pasada, una referencia a cuestiones tan trascendentes y tantas veces mal tratadas.

Pero tengo que mencionar, al menos, otro rasgo que debemos potenciar en nuestro

acercamiento a las cosas: el pensamiento dinámico, que nos lleva a comprender que la realidad –y más que ninguna la social, la humana- es dinámica, cambiante, abierta, y no sólo evolutiva, preñada de libertad. Por eso debemos superar la tendencia a definir estáticamente, o con un equilibrio puramente mecánico, lo real, que no resistiría tal encorsetamiento sin sufrir una grave tergiversación. A esto venimos refiriéndonos, precisamente. Sobre la afirmación de su ser radical, el hombre ha de desarrollar las virtualidades que allí se encierran, tanto en lo que se refiere a su autodesarrollo personal como en lo relativo a la realización de su ser social. Pensar el hombre, la sociedad o la historia, a plazo fijo, con un punto final, como un proceso cuyo



Generato Albornán Cruz

cierre vislumbramos, viene a ser negar el ser mismo del hombre. Quizás pueda afirmarse que ese ha sido el más grave error de la modernidad, o el de más graves y trágicas consecuencias.

Estas dos características del pensamiento

y del conocimiento que, según me parece, debemos desarrollar y potenciar -el pensamiento compatible y dinámico-, y las anteriores referencias a la dignidad del hombre y la apertura a lo real fundamentan otro de los valores sobre los que debemos asentar nuestra acción: el diálogo. No me extenderé más en esta cuestión, únicamente apuntaré que el diálogo sólo es auténtico si se construye sobre una actitud profundamente ética. El diálogo es una acción propia no del hombre astuto, del negociador, del habilidoso, del que regatea en corto. El diálogo es propio del hombre bueno. Bueno no en el sentido de “bondadoso” –ya me entienden-, en el de “torpe de buenas intenciones”, ni siquiera me inclino a aceptar lo de “bueno, en el buen sentido de la palabra”, como se definía el maestro Machado. El diálogo es propio del hombre bueno en el sentido fuerte de la palabra “bueno”, en el sentido ético.

La participación es otra condición de acción de futuro, congruente con todo lo que venimos diciendo. Simplemente me limitaré a recordar aquel principio kantiano de que el hombre no debe ser tomado nunca como medio, sino como fin. Y si lo que buscamos es un crecimiento en libertad, en humanidad, en definitiva, solo podrá hacerse realidad ese objetivo, si cada uno se hace protagonista de sus acciones y de su desarrollo, y posibilita

con su actuación que los demás también lo sean. Así entiendo la participación.

La dignidad suprema del hombre, de cada hombre concreto, en cualquier circunstancia, en cualquier lugar, en cualquier momento, es para mí –y creo coincidir en esto con todos ustedes- el hecho incontestable sobre el que ha de basarse la construcción de la democracia. Es más, considero que no es posible establecer un auténtico régimen de derechos y libertades si no es sobre este fundamento. Y ahí, en el reconocimiento de la dignidad humana, sitúo también la más radical aportación de la modernidad, que en medio de los aberrantes sistemas políticos y sociales que en su nombre se han levantado, parece alzarse como talismán, y también como piedra de toque, de toda construcción futura. Cierto que no significa esto un punto final en la tarea ética. Antes parece anunciar esta afirmación el difícil problema de la fundamentación última de esta dignidad. Y ahí está, abierta, la senda para una tarea moral de descubrimiento personal, que si es auténtica nunca acaba. En mi caso puedo decir que no encuentro cimiento más sólido y firme sobre el que asentar esta convicción, lejos de los avatares y las oscilaciones a los que la someterían los criterios puramente sociológicos, o racionalistas, que un fundamento trascendente. Pero esta es –insisto- una

labor que ha de realizarse personalmente y en la que nadie puede sustituirnos, y que, sea cual sea su resultado, en nada tiene por qué entorpecer que trabajemos todos juntos, cada uno con sus ideas, por hacer mejor el mundo en que vivimos y hacer honor a la dignidad del hombre que tan enfáticamente proclamamos.

Si estos son algunos de los presupuestos éticos básicos –relativos a la finalidad de la acción política y a las condiciones y actitudes del hombre público- desde los que debemos abordar cualquier tarea política, la reflexión sobre su articulación en el ámbito municipal nos pone en el entorno más adecuado para concretar su aplicación.

Si la exigencia ética básica podemos enunciarla de aquel modo atrevido, pero preciso, de que el hombre debe ser aquello que es, convendremos en que la vida, el entorno municipal, reúne las circunstancias comunes, ordinarias, en las que se desenvuelve la vida de los ciudadanos, hasta el punto de que es el entorno municipal el adecuado para la aplicación de aquella expresión a la que ya he hecho referencia y por la que tengo cierta predilección, la vida municipal es el entorno de los vecinos.

La acción política debe estar centrada en la persona, que es el desarrollo personal

del ser humano, el objetivo último de toda acción pública. Ese desarrollo no podrá producirse de un modo forzado, obligado, ni siquiera –apurando la expresión- podemos propiciarlo, porque propiamente sólo en la libertad se produce el crecimiento y la realización personal del propio proyecto, indisociable de nuestra condición de seres con intimidad, con libertad de conciencia. Pero debemos insistir en que la condición personal mira tanto a la dimensión individual como a la dimensión social del ser humano, en una hibridación portentosa que hace del hombre un sujeto de derechos. Y tal y como yo lo veo, o la política es capaz de acercarse a él, de allegarse a la persona concreta, o será una política fracasada.

La aproximación al ciudadano que propugnamos se realiza adecuadamente como en su ámbito natural en la vida municipal. Se ha repetido hasta la saciedad que la administración local es la administración más próxima al ciudadano, y se ha repetido igualmente que la administración debe acercarse al ciudadano, serle accesible. Yo, como administrativista, no puedo hacer otra cosa que insistir en esas dos ideas, que sitúan la política municipal en su dimensión propia. Podríamos decir que la vida política se realiza primariamente, principalmente, en la política local. Es verdad que la espectacularidad

corresponde a otros ámbitos, es verdad que las decisiones más graves pueden ser tomadas en otras instancias. Pero también es cierto que la frialdad jurídica y política del imperio de la ley toma acentos humanos en su aplicación. Alguien dijo “que dicten otros las leyes y que me dejen a mí los reglamentos”, queriendo significar que lo verdaderamente resolutorio, lo que alcanza la vida real está en la ordenación más próxima a la vida práctica. Podríamos traducir semejante valoración al campo de nuestro discurso afirmando que en la política municipal se produce la humanización de la vida política.

Sin embargo debo destacar que tal proximidad no puede significar ahogamiento, encorsetamiento. La cercanía que la administración local tiene al administrado no puede traducirse en un control rígido de su actividad y de su vida. Tal cercanía debe traducirse única y exclusivamente en la posibilidad de un servicio más real y efectivo. Si cercanía se tradujese en control opresivo, estaríamos socavando la condición básica y fundamental de toda vida política que pueda llamarse así, la libertad. Y la vida municipal debe entenderse antes que ninguna otra cosa como un ámbito de libertad. El utopismo, lo que podríamos llamar ingeniería social, un racionalismo desbordado tiene en la vida municipal el

ámbito más tentador para la aplicación de sus recetas salvadoras y organizadoras. Tal tentación se ve agravada por la carga de “irresponsabilidad” de que se pueden ver aquejados ciertos políticos, derivada de la falta de una auténtica autonomía municipal.

Pero la pretensión de organizar la vida municipal desde arriba, contradice enteramente los supuestos sobre los que pretendemos asentar una vida política auténtica. Justamente es la libertad y la participación, un mayor grado de libertad y de participación, lo que podemos considerar finalidad última de la acción política, y consecuentemente la tarea política, con todo lo que tenga de proyecto y de aportación de soluciones, debe entenderse ante todo como un apoyo a las iniciativas sociales.

Tengo que decirles que la relación entre ética y política constituye para mí un problema tan profundo como la conciliación de aquellas dos dimensiones –la individual y la social- del ser humano. Posiblemente sólo en la vida, en la aplicación práctica que realiza el hombre justo –el hombre en su plenitud moral- se ve esa conciliación de lo aparentemente opuesto o paradójico. Igualmente la conciliación de ética y política tiene su plenitud no en una teoría sino en la praxis del político honrado, digamos del

buen político, para incluir también los calificativos de eficaz y avisado, porque un político honrado pero inoperante o tonto no nos serviría de referencia.

Por este motivo una reflexión sobre ética y política no creo que deba ser conducida por los derroteros de códigos éticos, de una deontología, con ser estos de suma importancia en la articulación de la vida democrática. Más bien sería preferible hablar de las cualidades del político, y a ellas he hecho ya antes referencia al hablar de sentido de la realidad, capacidad para el pensamiento dinámico y compatible, disposición para el diálogo, etc.

Pero cabría ahora atender al modo en que debe conducir su acción, a qué debe atender prioritariamente. Si pretendo contestar a esa pregunta atenderé en primer lugar a la realidad que estamos observando en este momento, en las sociedades occidentales, en la articulación de la vida política municipal. En qué se centra hoy la vida municipal: en la atención a la tercera edad, a la mujer, en los niños y la educación, en la maternidad, en la promoción del empleo y en los problemas de la marginación... Ciertamente que esa preocupación puede deberse a circunstancias políticas interesadas: la necesidad de captación del voto de determinados sectores de

población, la necesidad de abordar la solución de problemas sociales y culturales –incluso médico-higiénicos– de gran alcance, la urgencia de resolver déficits demográficos que amenazan el futuro de nuestras comunidades... Lo que puedo decir es que, sean los motivos los que sean, hay una coincidencia muy acentuada entre esos objetivos políticos citados de los que la pura experiencia nos da cuenta cumplida, y aquellos a los que nos conduce una reflexión racional.

Si tuviera que establecer –siquiera provisionalmente– un orden de prioridades en la acción política municipal –y si pudiera hacerse realmente una segmentación de la vida pública de esta clase– diría que si la finalidad última y más general de la vida política podíamos ponerla en la atención a la persona, la concreción primera de esta finalidad debería establecerse en la atención a nuestros mayores. No es una casualidad, no es una casualidad, que la sabiduría universal haga del respeto y veneración por nuestros mayores una norma fundante de todo orden social y moral. Supongo que no habría que ir muy lejos para establecer la conexión entre la desvertebración social de nuestras comunidades y la pérdida de ese sentido del respeto a la dignidad de los ancianos. Es de elemental justicia para con quienes nos han dado, nos han transmitido lo que tenemos y somos. Somos humanos



Gerardo Albarán Cruz

—podríamos decir— porque nuestros corazones son capaces de albergar gratitud. Y creo que podríamos decir que, de alguna forma, la gratitud es justicia colmada.

No sabemos lo que nos deparará el futuro, pero hoy por hoy seguimos siendo de un lugar, de unas gentes. En ese lugar y entre sus gentes es donde el anciano debe sentirse plenamente acogido. Y no sólo pasivamente sino haciéndole ver la utilidad de su servicio para la vida de la localidad en la que se asienta. De tal modo que la edad de la vejez ha de ser si no la edad de la plenitud de la vida, la de su pleno cumplimiento, y por tanto la del más pleno reconocimiento de su dignidad.

La atención a la mujer debe ser otro de los puntos neurálgicos de la política municipal. Y no me refiero aquí a la consecución de la igualdad plena con el varón, que debe ser, efectivamente, un

objetivo político prioritario. Me estoy refiriendo a la especificidad femenina sobresaliente, la maternidad. Haría consideraciones gratuitas quien me atribuyera la reducción de la condición de mujer al papel de madre. Pero es que fuera de ese papel poco tengo que decir sobre su condición, como no sea, en todo, la absoluta igualdad con el varón. Pero aún a sabiendas de que la atención a la crianza de los hijos no es una tarea exclusiva de la mujer, sería de necios obviar la especialísima relación que nuestra misma condición de primates superiores establece entre la madre y la cría —permítanme que me exprese de este modo—. Es verdad que la cultura y la civilización humanas son capaces de torcer, de enderezar, de perfeccionar, de completar los cauces de la naturaleza, pero a más de una mujer progresista he oído hacer la consideración de que no puede serle arrebatada la capacidad exclusiva de parir. Eso ha de significar necesariamente algo. La realización plena de la mujer ha de implicar hacer real su capacidad de opción libre a la maternidad, sin que tal elección comporte menoscabo de su vida profesional, o de sus relaciones sociales; y aún una elección más definitiva y completa de dedicación a la vida familiar debe ser considerada como dignísima y enriquecedora de todo el cuerpo social. Por eso tal opción no puede significar el ostracismo social para

quien la haga, encerrada entre las cuatro paredes necesariamente agobiantes de un hogar estrecho y cerrado. El apoyo al desarrollo de la vida familiar en las múltiples estructuraciones que esta puede tomar me parece una condición de cualquier política humanizadora. La traducción de este supuesto en políticas municipales concretas –muchas de ellas harto experimentadas- puede hacerse muy extensa.

Los niños y su educación es la siguiente finalidad –muy vinculada a la anterior, obviamente- que yo explicitaría. Si se me permite haré una única observación, que creo que es concluyente. El medio urbano es, en muchos –demasiados- sentidos, hostil para los niños. Si a tal aseveración se le conceden visos de realidad, debemos concluir que la sociedad que construimos es en algunas de sus facetas monstruosa. Tal vez esa condición tenga su raíz en la misma entraña de la constitución de nuestra sociedad, en su carácter competitivo, consumista, agresivo, permisivo... No podemos esperar –como ya he señalado- la llegada o la invención de soluciones definitivas. Hoy por hoy, es la política municipal la acción que mejor puede obviar las condiciones que hacen de nuestra sociedad un medio inhóspito para nuestros niños. No será necesario que descienda a ejemplificaciones obvias.

La complejidad de la vida en las sociedades desarrolladas se traduce en la necesidad de buscar fórmulas que permitan el desarrollo personal a través de un contacto más específico e intenso, de acuerdo con los intereses e inquietudes personales, de unos ciudadanos con otros. Se trata de enriquecer, de favorecer el enriquecimiento de la vida asociativa, en todos los escalones y ámbitos: el deporte, la cultura, la relación social, el entretenimiento, son ocasiones inestimables –por reales- para el enriquecimiento personal. Esta es la difícil combinación, el difícil equilibrio que se le pide a la vida política, lo mismo que a la vida personal: hacer compatible una sólida autonomía personal y un denso y rico tejido social.

Me refiriría ahora a la integración social, la atención a los marginados, a los más desfavorecidos, a las familias desintegradas, a los que precisan de modo especial atención médico-sanitaria, etc.

Es posible que nuestra sociedad no sea capaz de articular una respuesta satisfactoria a tantas necesidades como se descubren, en buena parte ocasionadas por su misma estructuración. Pero no podemos esperar ni aspirar estérilmente a una solución universal como los utopismos de toda especie pretenden.

Otra vez la política municipal ha de enfrentarse al ámbito de lo real concreto. Los pobres en los censos municipales no son normalmente –con la salvedad de las grandes urbes- meros listados estadísticos. A poco que el político local despierte su sensibilidad, descubrirá el rostro de los necesitados, los ojos que lo miran. Sin frivolizar, la acción política ha de ser capaz de hacer suyo el lema de marketing de tantas grandes empresas, de hacerlo realmente suyo: ofrecer soluciones personales.

Hemos hablado de que se trata, en la vida municipal, de llegar a las personas concretas, para responder a sus aspiraciones, sus necesidades y sus inquietudes. Pero la dimensión de los problemas, su complejidad creciente, su extensión -correlativos al desarrollo de nuestras sociedades- parecen hacer inviable esa fórmula de personalización que se propugna, si no es en el mundo de los sueños. Sin embargo la sensibilidad de nuestros días nos ofrece un instrumento inestimable en el voluntariado, que el político local debe saber actualizar y hacer eficaz. Aquí se hace patente, de un modo incontestable, que la acción política puede considerarse también, y sobre todo, una acción solidaria.

La acción política sólo puede hacerse

desde una comprensión abierta de la realidad humana –que trascenderá toda esquematización-, sin imposiciones dogmáticas –en abierto diálogo con quienes sean capaces de mirar más allá de su exclusivo interés-, abriendo cauces de participación que hagan más asequible a cada uno el protagonismo de su propia existencia. Y la protección del bien superior que es el hombre, cada hombre en su circunstancia, la que fuere –pero más, y sobre todo, cuando lo desfavorece- es el objetivo último, la finalidad de la política. Pues una de sus formas más nobles, precisamente por ser en muchos aspectos más oscura y al mismo tiempo por estar más en la realidad, es la política local.



La legitimidad de la administración pública en la sociedad posmoderna.

Por:
José Manuel Ruano Fernández*

La participación de la ciudadanía en la acción pública, es el verdadero fundamento de una administración legítima, y presupone la superación de la distinción entre “nosotros” (la administración) y “ellos” (los ciudadanos), separados por estructuras formales, legales y procedimentales opacas. La calidad de la democracia debe evaluarse, por tanto, no sólo en función del nivel de participación electoral, sino también de acuerdo con el grado de información y participación activa de la ciudadanía y por la medida en que sus necesidades y demandas quedan satisfechas.

El contacto estrecho que mantiene la administración pública con la ciudadanía y el tipo de relaciones que establece con los más diversos sectores implicados, constituyen el fundamento de su legitimidad como institución y los ejemplos más claros de una nueva forma de hacer política.

Palabras clave: Estado, legitimidad, modernidad, posmodernidad, gobernanza, redes, relacionamiento.

Citizen participation in the public action is the real basis of a legitimate administration and involves superating distinctions between “us” (public administration) ant “them” (citizens), separated by formal, legal and procedural - dark structures. quality in democracy must be evaluated thus, not only according to the level of electoral participation but also, according to the degree of information and active citizenry participation and the extent

** Doctor en Ciencia Política; actualmente es profesor-investigador en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.*

I. La Administración pública como institución legítima.

A. El concepto de legitimidad de las organizaciones públicas.

El aparato del Estado ha experimentado durante las últimas dos décadas cambios trascendentales desde el punto de vista de su estructura, sus funciones y los principios que los inspiran. La razón principal de esta transformación reciente ha sido el surgimiento de nuevos problemas sociales o su inclusión por vez primera en la agenda de las instituciones públicas. Ahora bien, la calificación de un problema como social no significa necesariamente que su solución resida con exclusividad en el ámbito público. Buena parte de las materias de carácter social pertenecen a ámbitos en los que convergen factores sociales, económicos, políticos, sociales y familiares, y que, por tanto, exigen una respuesta desde perspectivas diversas y con participación pública y privada. En otros términos, problemas de carácter complejo requieren, sin duda, de la puesta a su disposición de un nivel suficiente de recursos materiales, de la cualificación de los técnicos, o de la capacidad de actuación de las organizaciones privadas implicadas, pero sin duda también de factores inmateriales que tienen que ver con la coordinación y el funcionamiento

de estructuras organizativas complejas y con la aceptación de la ciudadanía, lo que hace referencia a la confianza en las instituciones públicas y, en último término, a su legitimidad.

Uno de los problemas más actuales de las instituciones públicas es, en efecto, el de la erosión de su legitimidad, en la medida en que la falta de confianza en ellas termina por afectar, en primera instancia, a la eficacia de sus actuaciones. Dado que toda actividad pública implica para su funcionamiento el consumo de recursos públicos, y supone la defensa de intereses públicos, debe mantener un nivel suficiente de confianza pública en sus objetivos, sus programas y sus actividades. Es decir, toda institución pública debe contar con una sólida base de legitimación que sólo la ciudadanía puede otorgar. Cabe afirmar, por tanto, que aunque los fundamentos de la legitimidad incluyen criterios sobre su funcionamiento, como la eficacia, la receptividad o la eficiencia de las actuaciones, el componente verdaderamente esencial de la legitimidad es la confianza pública.

En los últimos años, la legitimidad del servicio público suele debatirse desde teorías que cuestionan su competencia, su eficacia, su sensibilidad ante los problemas sociales o la flexibilidad de sus

formas de organización. La credibilidad del servicio público como ámbito “público” depende, en consecuencia, de su identificación con los intereses generales, entendidos como los intereses del conjunto de la población; de su fundamento ético, basado en normas públicas como la representación y la justicia social; y de la naturaleza de sus actuaciones, lo que hace referencia a las medidas adoptadas a favor de colectivos marginales o susceptibles de sufrir situaciones de especial indefensión.

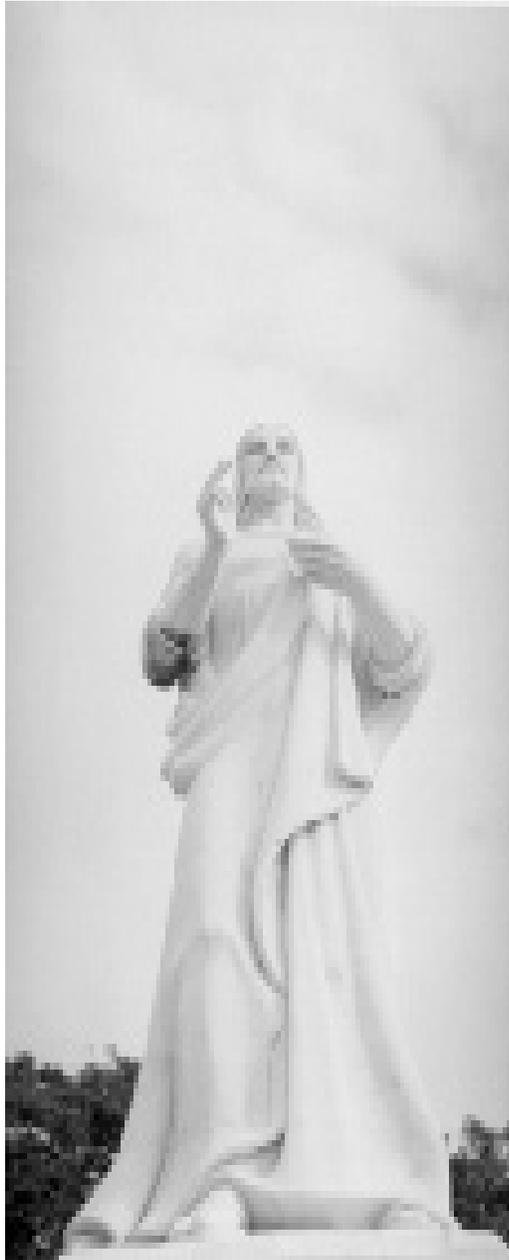
Ciertas reformas operadas en el sector público pueden debilitar su credibilidad y exacerbar su crisis de legitimación: el deterioro de la imagen de las administraciones públicas, la reestructuración de los programas sociales a favor del sector privado, la pérdida de los valores de neutralidad, honradez y de servicio a la ciudadanía por parte de los empleados públicos, o la baja calidad de sus actuaciones. No cabe duda tampoco, de que algunas reformas contribuirían a recuperar la confianza en las instituciones públicas: la neutralización de su imagen negativa y el reconocimiento de los resultados positivos, una más justa distribución de recursos públicos en función de las demandas expresadas por los distintos grupos sociales, el reforzamiento

de la “infraestructura ética” de las organizaciones mediante iniciativas de control y de formación en actitudes y valores de los trabajadores (toda vez que no es posible esperar un grado suficiente de confianza en instituciones que no demuestran una “superioridad moral” basada en normas y comportamientos públicos), así como la aplicación de medidas de motivación y de compromiso.

Por consiguiente, si las actuaciones públicas tienen como objetivo el conjunto de la ciudadanía o una parte de la población, la creación de valor público exige un cierto grado de confianza, y, sin él, la actuación pública se resiente.

B. Los tipos de legitimidad en la sociedad posmoderna.

La trilogía de Weber sobre las fuentes de legitimidad del poder es sobradamente conocida. El poder se legitima por el carisma de su titular, esto es, por las excepcionales cualidades de su persona y acciones, por la tradición de la que es heredero o por la racionalidad de la ley. Sabido es también, que en las sociedades contemporáneas la única racionalidad política válida es la racionalidad democrática. Los tipos descritos por Weber raramente se dan en la práctica de forma pura y aislada.



Gerardo Abadón Cruz

El carisma ni rutinizable ni transmisible puede fortalecer una institución nueva o renovada y beneficiar a quien suceda al carismático fundador si es capaz de mantener una conducta ejemplar; la tradición, quebradiza en nuestros días, puede servir de apoyo al carisma y aún de herramienta a la democratización. Por

ello, es posible que en una misma persona o institución confluyan varias fuentes de legitimidad o que una legitimidad sirva de acceso a la otra. Conviene recordar a este respecto que, en ocasiones, la juventud de una institución y la falta de referentes de organizaciones impiden lógicamente que la ciudadanía tenga en un principio, un grado suficiente de información sobre sus funciones, y, con mayor razón, demuestren un grado suficiente de confianza en ella.

Por otra parte, no hay que olvidar que existen sectores de actuación, como ya se ha dicho, que afectan a esferas nítidamente diferenciables desde una perspectiva de política sectorial (características y perfil socioeconómico de las familias, rendimiento escolar, entorno social, problemas de vivienda, factores relacionados con la inmigración, etc.), pero estrechamente ligadas desde el punto de vista de su abordaje, lo que exige el establecimiento de relaciones, más o menos permanentes, con instituciones públicas o privadas, o personas físicas. Así, el surgimiento de estas relaciones precisa la existencia de múltiples fuentes de legitimidad, todas ellas de gran importancia, y demuestra que el proceso contemporáneo de gobierno exige que todos y cada uno de los actores involucrados reconozcan la legitimidad de los demás actores implicados.

En la administración weberiana el sistema político era considerado legítimo en la medida en que se adecuara a los principios básicos de la organización burocrática, esto es, en la medida en que contara con una administración profesionalizada y neutral que actuase de conformidad con normas de comportamiento predecibles. Sin embargo, la intervención del Estado social y la producción de servicios sociales de carácter universal hacen insuficiente el recurso a la legitimidad de origen o institucional como fundamento de la dominación. El sistema político se legitima en parte por el rendimiento de su administración, esto es, en la medida en que el sistema satisface las necesidades básicas de la población. De este modo, las actuaciones de las instituciones administrativas influyen decisivamente en la legitimidad del sistema político en su conjunto, o, en otros términos, la legitimidad racional-legal se torna insuficiente si no va acompañada de un nivel de rendimiento aceptado de su aparato institucional, es decir, si no se acompaña de un grado adecuado de legitimidad por rendimientos¹.

La legitimidad que alcanza el sistema político por los rendimientos de su aparato administrativo tiene relación directa con su forma de organización y el tipo de relación que establece con otros

actores. A este respecto, resulta pertinente analizar en detalle el tipo de relaciones que la administración establece con particulares y con otras organizaciones implicadas en un sector dado. Se parte en este punto de la constatación de que el alcance de un grado suficiente de legitimidad en materia de defensa del menor impone a nuestra institución un tipo de organización de naturaleza no formal basada en el contacto estable, de frecuencia variable, con instituciones públicas y privadas de intereses diversos. A este tipo de supra-organización le llamamos aquí “organización relacional”. Empezaremos por analizar a continuación las transformaciones del Estado moderno de raíz burocrática para ver al cabo las peculiaridades de las nuevas formas de acción pública que cristalizan en la administración en red.

Diferenciación y reforzamiento mutuo son, según Weber, las formas de relación que economía y Estado mantienen como signo de la modernidad occidental. La extensión y el dominio de la organización burocrática moderna en todos los órdenes

¹ Ver sobre este tema: Habermas, J.: Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, Amorrortu, Buenos Aires 1975; Lipset, M.S.: El hombre político. Las bases sociales de la política, Tecnos, Madrid 1987. En España, Bañón, R. y Carrillo, E.: “La legitimidad de la administración pública”, en Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.): La

II. El Estado racional de la vida social se debe precisamente moderno y sus transformaciones, a su superioridad técnico-formal frente

a cualquier otra forma de organización premoderna. Sin embargo, la “cara negativa” de esta maquinaria sale a la luz tan pronto como se ve sometida a enjuiciamiento material, tan pronto como deja de ser considerada desde el criterio de eficacia y corrección técnica para pasar a serlo desde criterios de valor ético o desde cualquier otro valor sustantivo. Como en el caso de la racionalidad de las relaciones económicas modernas y del formalismo jurídico, la racionalidad formal de la administración moderna puede entrar en inevitable conflicto con la racionalidad material-valorativa. El aumento de precisión técnico-calculística propio de la administración de nuestros días, que pretende fundar su legitimidad en su rendimiento, está ligado íntimamente a la impersonalidad deshumanizante, de modo que cuanto más pueda ser enjuiciada como racional desde una consideración formal la administración pública, tanto más estrictamente “irracional” resultará desprovista de valores que conduzcan su actuación. Su resultado más extremo es la despersonalización de las relaciones sociales y su sometimiento a la lógica impersonal de los sistemas racionalizados administrativos.

Desde nuestro punto de vista, la sociedad posmoderna de nuestros días

es la puerta de entrada de una nueva forma de racionalidad pragmática en el discurso de la administración pública, de naturaleza esencialmente conservadora en el sentido clásico del término. Esta es la definición más adecuada para una institución cuya acción viene determinada por la experiencia y no por los valores, que debieran ser el fundamento de su legitimidad. Se llega así a una forma de legitimidad de facto que hunde sus raíces en los medios y no en los fines, en la praxis y no en los principios que dirigen su actuar.

Según la influyente obra de Osborne y Gaebler, *La reinención del Gobierno*², el enfoque adecuado de un “gobierno emprendedor” debe ser “cómo” hacerlo, no “qué” hacer: “the central failure of government today is one of means, not ends”. Lo más llamativo es comprobar cómo la opción de la administración contemporánea soslaya algunas dimensiones esenciales de la acción de gobierno como son las relaciones institucionales en un sistema de separación de poderes, de imperio de la ley y de búsqueda de la estabilidad e integridad políticas.

Durante los últimos cincuenta años, los estudiosos de la administración pública han aprendido a superar la mítica dicotomía política-administración.

² Osborne, D. y Gaebler, T.: *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Addison-Wesley, Reading, 1992, p. xxi

Como una ironía del destino, se introduce renovado vigor a una postura doctrinal pretendidamente superada, partiendo del apriorismo que consiste en negar la existencia de desacuerdos entre fines y medios de la acción de gobierno, a la que se supedita una administración subordinada al poder político, e ignorando la diversidad de intereses que de hecho afectan a la toma de decisiones políticas.

Frente a la posición que fundamenta la legitimidad de la administración en su dimensión y rendimiento formal, aquí se sostiene que no hay mayor amenaza a la democracia (y, por ende, a la propia legitimidad del sistema) que el enclaustramiento de la organización y su dirección por una elite tecnocrática. Y ello porque los problemas que afectan a la ciudadanía no son meramente técnicos, sino que tienen una dimensión social no aparente o de importancia secundaria desde la perspectiva burocrática. En otras palabras, los profesionales de la administración pública no deben centrarse únicamente en cómo aplicar mejor sus conocimientos y su instrumental técnico, sino que la legitimidad de la administración se basa fundamentalmente en el establecimiento de relaciones sólidas y estables con la sociedad civil.

El pragmatismo de las más recientes teorías de la administración pública y su esfuerzo por presentarse únicamente como técnicas para la gestión no hace sino ocultar la naturaleza política de la administración³, cuyo producto quedaría desprovisto de valores políticos como la justicia social: esta es la imagen de un Estado no intervencionista, caracterizado en su actuar por una lógica gerencial presuntamente desideologizada. La administración posmoderna es una administración profundamente preocupada por los procesos tecnocráticos, que se constituyen en la verdadera identidad de la administración a los ojos de los tecnócratas, ajena a la apertura del diálogo político con la ciudadanía, que es visto como extraño, cuando no contrario a la lógica de la eficiencia y la eficacia administrativas.

A) Los cambios recientes en la forma de actuación de las instituciones públicas.

Siguiendo con Weber, la burocracia era parte de una tendencia universal que surgía como respuesta a los cambios impuestos por la industrialización. El concepto de orden racional era básico para la modernización de la sociedad

³ En este sentido, la caracterización de la teoría de la administración como una técnica gerencial supone negar que la teoría de la administración forme parte de

III. La administración pública como organización relacional.

del siglo diecinueve y la autoridad en la organización se convertía en racional en la medida en que estaba basada en reglas previsible. Hoy se advierte la crisis del modelo tradicional de organización basada en la integración vertical, la gestión jerarquizada y la rígida división social y técnica del trabajo⁴. Según Castells, la verdadera ventaja competitiva de las organizaciones en la sociedad de la información depende de su habilidad para aumentar el conocimiento adquirido en todo tipo de fuentes como base para la innovación.

La estructuración tradicional de las instituciones públicas, divididas en departamentos comunicados entre sí no es compatible con una forma de actuación pública basada en la interrelación permanente que comienza a conocerse como gobernanza. La forma de organización burocrática, por lo tanto, resulta inadecuada para responder con rapidez suficiente a las necesidades y demandas crecientemente complejas de segmentos de población cada vez más diferenciados y con intereses en ocasiones contradictorios.

El llamado tercer sector también ha evolucionado notablemente en los últimos años. El número de organizaciones que lo conforman ha aumentado y cada vez tienen más

presencia en la prestación de servicios de carácter social. Del mismo modo, es frecuente también la creación de espacios de trabajo en común entre organizaciones públicas de distintos niveles, y entre éstas y la ciudadanía.

B. El papel central de la administración pública en la gestión en red.

Una vez dicho que las redes de actuación se basan en los vínculos entre organizaciones y la comunidad focalizada, es el momento de hacer referencia al tipo de relación que se establece entre la administración pública y el conjunto de organizaciones implicadas en un sector.

La administración pública es, en primer lugar, una institución conectada con su entorno a través de una relación de reciprocidad. No se trata simplemente de una organización prestadora de servicios, sino que participa en el diseño de las políticas públicas mediante los instrumentos que tiene a su alcance: relaciones de cooperación, de incentivación, de control,... En este sentido, podría decirse que la administración en red es una institución participante e interviniente en todas las dimensiones de la política gracias a las relaciones que establece con los responsables de su diseño y ejecución

⁴ Castells, M: *The rise of the network society*, vol. I, Blackwell, Oxford 1996.

y con los órganos jurisdiccionales encargados de su aplicación. De modo recíproco, las demás organizaciones participantes en la red de relaciones reconocen el papel que la administración, en cuanto que nódulo reticular, desempeña solicitando de ella en ocasiones informes y opinión de utilidad para el ejercicio de sus funciones respectivas. De esta manera, la experiencia acumulada que es fruto de esos intercambios pueden traducirse en el fundamento de nuevas iniciativas por parte de los diferentes gobiernos responsables de la política o del programa público o incluso en el cambio de comportamientos y actitudes de sectores implicados.

Esta red de relaciones requiere para su buen funcionamiento de procesos de rápida acción y retroacción. El valor añadido que legitima la existencia de nuestra institución es resultado de una adecuada conexión con el público. Así, el sistema de retroacción alcanza con rapidez al ciudadano de forma tal que ellos mismos son capaces de evaluar la eficacia de la acción pública. Esa rápida capacidad de acción presupone la existencia de canales internos de comunicación igualmente eficaces.

Desde el punto de vista del diseño de esta red de relaciones, la administración pública aparece como su núcleo, núcleo

dinámico que se relaciona con los distintos elementos que configuran la red, asegurándose de la naturaleza de la respuesta de los elementos de este sistema, proporcionando apoyo cuando se le solicita, rediseñando la estructura global y manteniendo un fuerte vínculo con el exterior.

No puede olvidarse, sin embargo, que frecuentemente las capacidades de respuesta a un problema se encuentran dispersas entre las partes de la red, que determinadas actuaciones implican necesariamente a actores diversos, y que, por lo tanto, pueden aparecer incoherencias, falta de coordinación y dilemas importantes desde el punto de vista de la legitimidad y de la gestión de la responsabilidad política ante los ciudadanos. A pesar de ello, puede comprobarse con facilidad que la política pública presupone necesariamente la superación de los límites de las organizaciones individualmente consideradas y la existencia de un sistema de interrelaciones horizontales y no jerárquicas.

Sin embargo, el tiempo transcurrido desde el surgimiento de la demanda social y su transformación en demanda política hasta la identificación de los problemas y la planificación de las actuaciones (cuando éstas tienen lugar) suele ser elevado. Los

actores intervinientes suelen consumir gran cantidad de tiempo, recursos y energía en alcanzar resultados tangibles. En ocasiones, esta demora se debe a la lentitud de los procesos administrativos, a la falta de confianza entre instituciones que no comparten necesariamente intereses ni cultura, cuando no arrastran una historia de conflictos, y a la falta de respuesta de algunos actores. Algunos de estos problemas de funcionamiento podrían paliarse mediante:

- El trabajo conjunto para tratar de fijar objetivos comunes.
- La definición de papeles, expectativas y responsabilidades.
- La definición de una estrategia conjunta cuando sea posible que facilite la aparición de sinergias.
- La creación de una cultura que facilite el trabajo conjunto, lo que comporta una cierta capacidad de empatía de las prioridades y objetivos de cada parte.
- El desarrollo de adecuados sistemas de información.
- La fijación de criterios que sean de utilidad para la reflexión y la evaluación de las actuaciones.

En consecuencia, estamos ante un tipo

de red cuyo núcleo es la institución pública y que se caracteriza por la interdependencia de sus miembros. Estas interacciones tienen una base legal, cada miembro conserva cierta independencia con respecto a los demás y no comparten necesariamente los mismos objetivos. En la medida en que la solución del problema exige la participación de diferentes actores, las relaciones se extienden a niveles distintos. El diseño de una actuación concreta en cualquier materia no garantiza su aplicación de acuerdo con lo inicialmente previsto. El poder relativo y la influencia de los diferentes actores, así como sus diferentes intereses, no asegura el buen funcionamiento de la red. En el marco de una organización burocrática, las cadenas de mando y control tratan de lograr ciertas conductas. Sin embargo, en una organización reticular el único instrumento que puede definir la responsabilidad de los miembros o la gestión de los resultados alcanzados es la institucionalización de las relaciones.

Cada uno de los distintos actores es parte de una más amplia organización que es capaz de condicionar e influenciar en cierto grado la efectividad de la política del menor. Cada grupo tiene lealtades distintas y, si la red funciona en alguna medida como una organización, es por el papel nodular y coordinador

que desempeña la administración: impulsando actuaciones, exigiendo información, prestando asesoramiento,... Sin su existencia, las partes del sistema tenderían a actuar de forma contradictoria. Puede advertirse, en definitiva, cómo los responsables políticos del diseño y de la aplicación de los programas de protección al menor no son los únicos actores implicados en la materia, y cómo el Defensor del Menor actúa como coordinador y dinamizador de toda la organización que conforman las partes integrantes.

El mapa de los integrantes de la red es complejo, pero el verdadero mapa lo es aún más si tenemos en cuenta los diferentes niveles de gobierno, el sistema de relaciones intergubernamentales en la materia, los órganos de producción normativa de distintos niveles, y la multitud de colectivos públicos y privados implicados. Así, cualquier intervención no es independiente de la globalidad de acciones y reacciones de una amplia variedad de actores sociales. Queda por descifrar cómo la acción de un actor individual impacta en el sistema en su conjunto.

El análisis de sistemas ha sido utilizado en teoría de la organización para estudiar la manera en que una organización interactúa con su entorno mediante

el empleo de metáforas orgánicas para describir un sistema organizativo como inherentemente adaptativo. Los primeros teóricos funcionalistas que se basaban en los sistemas cerrados dieron lugar a una línea de pensamiento que partía de la consideración de sistemas abiertos en los que las organizaciones se relacionaban con su entorno, y a la “teoría de la contingencia”, que hacía hincapié en la coherencia interna y externa de las organizaciones con su entorno. Por el contrario, en el tipo de organizaciones reticulares que estamos tratando difícilmente pueden preverse comportamientos y actuaciones de reglas y relaciones formales, toda vez que cualquier acontecimiento implica un número indeterminado de acciones y reacciones de actores que tratan de definir su entorno. La gobernanza puede definirse, por tanto, como una serie de interacciones que no pueden analizarse únicamente desde la perspectiva de una sola organización y considerando al resto como “el entorno”. Tampoco puede verse el mundo de la gobernanza como un sistema cerrado o como un sistema necesaria o inevitablemente adaptativo. No hay, por el contrario efectos automáticos y el sistema no se encuentra necesariamente en equilibrio puesto que los resultados son el fruto de un amplio número de actores que persiguen sus propios intereses. Los

individuos y las organizaciones siempre responden ante las circunstancias en que se encuentran, pero no se limitan a seguir las reglas. Tampoco pueden actuar libremente en la medida en que se encuentran condicionados por otros actores.

En consecuencia, la forma de comprender la red en la que desempeña un papel central, aunque en ocasiones no principal, la administración pública, es contemplándola como un elemento dinámico, con sus componentes en permanente interacción.

La complejidad de la acción pública significa en términos prácticos que sus soluciones dependen de los medios y de la capacidad de negociación de los distintos actores. Las visiones parciales que aquí convergen quedan atenuadas por la centralidad de la administración pública, su visión global de la problemática en cuestión, su capacidad de aprendizaje, de reciprocidad, su conocimiento de los papeles y responsabilidades de las partes y por la comunicación efectiva que establece con ellas.

Una organización reticular que funcione debe constituirse en una especie de “capital social” de forma que las relaciones entre las partes genere la confianza suficiente y contribuya al

reconocimiento del estatus y del papel que cada actor desempeña. De esta forma, a modo de ejemplo, la policía podría reconocer que, en materia de protección al menor, los problemas de exclusión social son importantes, aunque ella dé prioridad a la violencia doméstica o a la falta de escolarización de grupos de menores. Es necesario, por tanto, combinar los propios intereses de la organización con las exigencias de los responsables políticos, las demandas de eficiencia y economía de los contribuyentes y las expectativas y necesidades de la población que es objeto de la política del menor. La satisfacción de cada uno de estos requerimientos es la base de la legitimidad de la organización. Los canales de comunicación entre las partes y el intercambio de información tienen un impacto definitivo en la medida en que el proceso de intermediación del que es responsable la administración es transparente a los ojos de la ciudadanía.

Las relaciones han de ser lo suficientemente estables y sólidas como para garantizar la legitimidad de los actores y permitir el ejercicio de rendición de cuentas de acuerdo con la naturaleza de cada organización.

C. Relaciones informales y participación como fundamentos del aprendizaje de la organización.

Tal como se dijo anteriormente, es posible que una fuente de legitimidad dé acceso a otra. En este sentido, la administración pública “construye” su propia legitimidad al tiempo que se relaciona con los responsables políticos y el público en general. La administración traspasa constantemente los límites de la gerencia de la organización para actuar como asesor técnico de los responsables políticos, contribuir a definir la agenda política y escuchar al público, creando de este modo espacios para actuar con comodidad. Trata de ganar la confianza de la ciudadanía a través de su presencia en los medios de comunicación, pretende explicar, persuadir y asumir una responsabilidad compartida. En definitiva, opera en los límites de los sistemas político, judicial y social escuchando las opiniones de jueces, funcionarios, políticos y ciudadanos. Por todo ello, puede decirse que la administración desempeña un papel esencial gestionando los espacios de convergencia de los distintos sistemas y obteniendo información sobre los distintos enfoques adoptados en materia del menor. A este respecto, la formación de los miembros de la institución es importante en cuanto les permite dibujar con precisión el marco teórico de la problemática del menor.

Ahora bien, hay que reconocer las

limitaciones del aprendizaje formal. El contacto permanente de nuestra institución con la realidad cotidiana y las relaciones informales parecen desempeñar un papel importante en el aprendizaje organizativo, que permite poner en tela de juicio valores y creencias asumidas como verdades incontestables.

Hay bibliografía abundante en el campo de la psicología que describe los mecanismos de aprendizaje individual, pero poco se sabe acerca de los procesos de aprendizaje de las organizaciones. Algunos autores afirman que el trabajo conjunto de los miembros de una organización transforma el aprendizaje individual en aprendizaje organizativo. Una de las posibilidades es que la organización fomente la adquisición de conocimiento mediante recompensas, de forma que un buen número de miembros de la organización tratarán de aprender cosas de utilidad para el conjunto de



Gerardo Albarión Cruz

la organización. Otra posibilidad es que la estructura y los sistemas de la organización coadyuven activamente al aprendizaje organizativo mediante la creación de métodos de difusión o de almacenamiento de información. En efecto, lo que aquí se mantiene es que la peculiar estructura en que se desenvuelve la administración la convierten en una “organización que aprende”. Y ello es así por el lugar que ocupa en el centro de red y por el tipo de funciones que realiza: así, vincula a la organización con otras organizaciones y desempeña un papel activo en el diseño de medidas concretas en contacto con los responsables políticos. La experiencia acumulada por todos los participantes en la red es el fundamento para la comprensión en detalle de los distintos aspectos de la problemática abordada y para su análisis. Este tipo de aprendizaje interactivo permite, además, conocer e interpretar las acciones de los componentes de la red.

El conocimiento, las creencias y las actitudes de la ciudadanía son tan importantes en esta materia como a de los políticos y los funcionarios. Aún cuando la adquisición de información o de conocimientos formales es importante, sería deseable, sin embargo, una participación ciudadana más activa.

La centralidad de la administración

podría ser el factor que permitiera promover el intercambio de perspectivas y experiencias. Los conflictos y las tensiones saldrían a la luz y permitiría el planteamiento de opciones diferentes o nuevas soluciones inexploradas. Sin embargo hay mucho margen para el aprendizaje. Tradicionalmente, las organizaciones públicas han utilizado las consultas de opinión como datos, usando la opinión pública para justificar la adopción de decisiones. Estudios, entrevistas, encuentros, técnicas cualitativas, son instrumentos que podrían arrojar información valiosa sobre los valores y las expectativas de segmentos de población de interés.

- La participación de la ciudadanía en las distintas fases de la acción pública es el verdadero fundamento de una administración legítima, y presupone la superación de la distinción entre “nosotros” (la administración) y “ellos” (los ciudadanos), separados por estructuras formales, legales y procedimentales opacas, del mismo modo que los primeros teóricos de la administración eran capaces de discernir entre política y administración, entre el ámbito de la decisión y el campo de la ejecución. Cabe considerar a estos límites simplemente como constructos mentales

que ni siquiera la ciencia contemporánea considera realidades “evidentes”.

- La turbulencia y la incertidumbre son el fruto de un proceso natural de interacción sin límites definidos de conservación, renovación y trascendencia. La comprensión de la complejidad de la acción pública es posible y necesaria para reconsiderar la teoría de la representación y de la democracia en la sociedad posmoderna, fundamentos de la legitimidad de la administración y, por extensión, del sistema político.

IV sistema político: una nueva forma de hacer política.

- Las invocaciones a la necesidad de reforzar la participación de los ciudadanos en el proceso de adopción de decisiones, se basa en la presunción de que la sociedad puede dividirse en partes que cuentan con sus propias reglas de funcionamiento y esferas de influencia. Así, se entiende que el grado en que se acepta la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, más allá del proceso electoral, dependerá de la medida en que el sistema burocrático pueda asumirlo⁵. Esto quiere decir que si la administración funciona de acuerdo con los principios de eficiencia y regulación, la participación ciudadana debe ser regulada también de forma eficiente.

- La actuación de la administración pública en las sociedades complejas pone de relieve que la acción política no surge únicamente de las instituciones oficiales encargadas de diseñar las políticas públicas y no se limita a la acción de los partidos políticos. La democracia no queda representada en las estructuras y esferas de decisión política, sino que tiene que ver con el reconocimiento y respeto de los derechos de toda la población, especialmente de los sectores más desprotegidos. La calidad de la democracia debe evaluarse, por tanto, no sólo en función del nivel de participación electoral, sino también, de acuerdo con el grado de información y participación activa de la ciudadanía y la medida en que sus necesidades y demandas quedan satisfechas. En este sentido, el contacto estrecho que mantiene con la ciudadanía y el tipo de relaciones que establece con los más diversos sectores implicados, constituyen el fundamento de su legitimidad como institución y los ejemplos más claros de una nueva forma de hacer política.

- Dice Sue Goss: “necesitamos una decidida política de inclusión, que reconozca la naturaleza parcial de la identidad y diseñe una serie de conexiones entre intereses diversos, que cree una lógica que vincule las preocupaciones de grupos distintos y fragmentados...esto requiere un nuevo

⁵ Abrahamsson, B.: Bureaucracy or participation. The logic of organization. Sage, Beverly Hills 1977.

lenguaje de exploración común, de aprendizaje desde la experiencia, de experimentación, de esfuerzo conjunto y de empatía ante los demás puntos de vista, y no de rechazo”⁶.



⁶ Goss, S.: “Language, identity and power”, en Renewal, vol. 3, n° 3, julio 1995.

Bibliografía

Abrahamsson, B.: Bureaucracy or participation. The logic of organization, Sage, Beverly Hills, 1977.

Bañón, R. y Carrillo, E.: “La legitimidad de la administración pública”, en Bañón, R. y Carrillo, E. (comps.): La nueva administración pública, Alianza, Madrid, 1997.

Castells, M.: The rise of the network society, vol. I, Blackwell, Oxford, 1996.

Freedman, J.: Crisis and legitimacy, CUP, Cambridge, 1978.

Goss, S.: “Language, identity and power”, en Renewal, vol. 3, nº 3, julio 1995.

Habermas, J.: Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, Amorrortu, Buenos Aires, 1975.

Haque, M.S.: “Crise de légitimation: un défi à relever par les services publics au cours du siècle prochain”, Revue Internationale de Sciences Administratives, nº 1, 1998.

Kohler-Koch, B.: “Framing: the bottleneck of constructing legitimate institutions, Journal of European Public Policy, nº 4, 2000.

Lipset, M.S.: El hombre político. Las bases sociales de la política, Tecnos, Madrid, 1987.

Majone, G.: “The regulatory State and its legitimacy problems, West European

Politics, n° 1, 1999.

Osborne, D. y Gaebler, T.: Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector, Addison-Wesley, Reading, 1992.

Schultze, C.: The public use of public interest, Brookings, Washington, 1977.

Selznick, P.: The moral commonwealth: social theory and the promise of community, University of California Press, Berkeley, 1993.

Wamsley, G.L. y Wolf, J.: Refounding democratic public administration, Sage,

Cultura gerencial y patrimonialismo en la administración pública local.

Por:
Ángel López Cuz*

La solución para una gestión pública eficaz y eficiente no deriva sólo de una decisión voluntarista, tiene implicaciones políticas. La disyuntiva entre gerencialismo o modelo burocrático trasciende el tema de la eficiencia operativa, del desarrollo de capacidades técnicas aunque estas son muy necesarias, requiere de la participación de las organizaciones societarias y de políticos profesionales y sensibles a las exigencias sociales y políticas.

Si bien está claro que el desarrollo de nuestro país necesita de una administración pública más ágil y eficiente, la orientación anti-tradicionalista de gerentes obsesionados por la autopromoción, la toma de riesgos y el cambio radical, no necesariamente son la solución a las necesidades de cambio.

Palabras clave: Patrimonialismo, gerencia, burocracia, reforma, profesionalización, gestión, municipio, control, evaluación.

A solution for an effective public action doesn't derive from an unique willing decision, it has political implications. Disjunctive between managerialism and bureaucratic model transcends the operative efficiency topic, the technical capacities development although these are quite necessary, requires the participation of societal organizations and professional politicians, who are sensitive to social and political demands.

**Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública y candidato a Maestro en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Actualmente es Profesor de asignatura en la Escuela Nacional de Trabajo Social de la UNAM; Vicepresidente de la Agrupación Política Nueva, A.C. y Director Ejecutivo de la Revista Prospectiva.*

Introducción.

En esferas políticas y académicas se discute desde hace tiempo con mucha amplitud acerca del sentido que debe darse a la reforma de la Administración Pública, a partir de la necesidad de enfatizar criterios de eficacia, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas en sociedades que, como la nuestra, pugnan por aminorar los rasgos autoritarios del régimen del que es producto el aparato administrativo público.

Desafortunadamente, parte del análisis se ha estancado en la superficialidad del blanco y negro, y en diversos ámbitos se festeja el advenimiento de la cultura gerencial en la administración pública y el réquiem por un modelo generador de ineficiencia y corrupción, producto del pasado: el modelo burocrático.

¿Modelo en declive?: las instituciones burocráticas.

Durante la primera mitad y hasta la década de los 70 del siglo recién concluido, el paradigma burocrático se constituyó en el modelo normativo de racionalidad organizativa de indudable superioridad para las administraciones públicas.

La configuración burocrática se concebía como un modelo políticamente neutro y

disponible tanto para construir el Estado del bienestar en Occidente como el socialismo en Oriente. Su superioridad se fundamentaba en la racionalidad instrumental o técnica que se contraponía a las ineficiencias del esquema patrimonialista¹.

Sin embargo, la implantación de este modelo ha tenido diferentes matices en cada una de las realidades nacionales, y más aun, al interior de los distintos órdenes de gobierno en cada país, dando como resultado el que como tal, el tipo ideal weberiano no exista sino como referente del cual distan en mayor o menor medida los aparatos administrativos públicos.

La visión patrimonialista no ha podido ser superada en realidades como la nuestra. Si acaso, se han bosquejado avances en la implantación de sistemas de mérito en instituciones muy localizadas y sobre todo en el ámbito federal, conservando en los ámbitos locales persistentes rasgos patrimonialistas, dando como resultado sistemas heterogéneos que tienen como denominador común el autoritarismo y la impunidad.

“En América Latina, por lo general, no llegó a institucionalizarse sino parcial y excepcionalmente el sistema que Weber

¹ Joan Prats I Catalá. *Reinventar la Burocracia y Construir la nueva Gerencia Pública*. Instituto Internacional de Gobernabilidad. <http://www.igob.org>

llamó de dominación racional-legal encarnado en la burocracia. De ésta se tomaron las apariencias formales; pero en ausencia de los condicionamientos socio-económico-políticos necesarios, lo que se desarrollaron mayormente fueron «buro patologías», que en el mejor de los casos se aproximaban al sistema mixto que Weber llamó «burocracias patrimoniales»².

Partimos pues de una realidad diferenciada respecto al contexto publiadministrativo de los países desarrollados, en los que fue posible configurar sistemas burocráticos más o menos eficientes; mientras que en el contexto Latinoamericano, sólo nominalmente hemos establecido modelos burocráticos.

Lo anterior ha traído como consecuencia, en la esfera del ciudadano común, la idea distorsionada de que burocracia implica corrupción e ineficiencia a la par de que se han perdido los referentes positivos en cuanto a apego a las reglas, identificación de tramos de responsabilidad o certidumbre en las acciones de gobierno a partir de un marco normativo.

Este malentendido ha permeado también las esferas académicas y políticas en las que incluso ha permeado el sistemático descrédito del modelo burocrático, toda vez que gradualmente se le han atribuido características que en esencia

son realmente patologías pero que han configurado un amplio consenso en torno a la necesidad de abandonar un sistema ineficiente y proclive a la corrupción; sobre todo a partir de los escenarios de crisis fiscal de los años 80 que motivaron impulsos de cambio hacia un nuevo tipo de Estado en Latinoamérica.

Hoy se plantea como eje de la modernización administrativa latinoamericana el paso de la administración y cultura burocrática a la administración y cultura «gerencial». El paso del administrador al gerente público.

Se sugiere que la historia nos ha llevado de la administración patrimonial a la administración burocrática y que de ésta, nos ha de conducir en línea de progreso a la administración gerencial:

«La reforma administrativa es un problema recurrente... Sin embargo en el capitalismo sólo hubo dos reformas administrativas estructurales. La primera fue la implantación de la administración pública burocrática, en sustitución de la administración patrimonialista, que ocurrió en el siglo pasado en los países europeos, en la primera década de este siglo en los Estados Unidos y en los años 30 en Brasil. La segunda que está sucediendo es la implantación de la administración pública gerencial, que

² Joan Prats I Catalá. *Op. Cit.*



2009/12/06 10:11:14 AM by 6101

Management) como respuesta a la necesidad de una administración pública que responda a contextos altamente cambiantes.

Este modelo tiene su inspiración en las transformaciones organizacionales ocurridas en el sector privado, las cuales modificaron la forma burocrático-piramidal de administración, flexibilizando la gestión, disminuyendo los niveles jerárquicos y, por consiguiente, aumentando la autonomía de decisión de los gerentes.

Se prescribe el paso de una estructura basada en normas centralizadas a otra sustentada en la responsabilidad de los administradores, avalados por los resultados efectivamente producidos⁴.

Un aspecto fundamental para dar viabilidad a la reforma gerencial, según el planteamiento hecho por el CLAD, es que en los países en los que viene siendo llevada a cabo, la reforma presupone, completa y modifica la reforma burocrática weberiana, que instauró un servicio público profesional y meritocrático, condición esencial para que la administración pública gerencial sustituya a la administración pública burocrática.

Este punto plantea sin duda el gran

tiene sus antecedentes en los años 60, pero que de hecho, recién comienza a implantarse en los años 80 en el Reino Unido, en Nueva Zelanda y en Australia, y en los años 90, en los Estados Unidos... y, en Brasil...”³

Instituciones como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) impulsan actualmente los principios de la llamada Nueva Gerencia Pública (New Public

³ Luis Carlos Bresser, citado por Joan Prats en Reinventar la Burocracia y construir la Nueva Gerencia Pública. <http://www.iigov.org>

⁴ Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Una Nueva Gestión Pública para América Latina. <http://clad.org.ve/gespub.html>.

desafío para los países latinoamericanos, pues ningún país de la región completó la construcción del modelo burocrático weberiano, a pesar de haber tenido lugar en varios países, importantes esfuerzos en materia de profesionalización del servicio público⁵.

Considerar este contexto es fundamental, pues la Reforma Gerencial tiene como fundamento, como una condición sine qua non, la profesionalización de la burocracia que ejerce funciones en el núcleo de actividades centrales del Estado, por lo que presupone el aspecto meritocrático propio del modelo weberiano.

La propuesta del CLAD para atender este problema, es que se constituya un núcleo estratégico en el seno del aparato estatal, capaz de formular políticas públicas y de ejercer actividades de regulación y de control del suministro de servicios públicos.

A partir de este requerimiento, la Reforma Gerencial plantea realizar cambios orientados a⁶:

- La flexibilización organizacional;
- El montaje de una red de relaciones más democráticas entre la prestación de los servicios públicos y los ciudadanos-

consumidores;

- La implantación de un modelo contractual y competitivo de acción estatal, a partir del cual se pueda aumentar la eficiencia y la efectividad de las políticas;

- Enfatizar el control de los resultados en vez del control de los procedimientos;

- Fortalecer la autonomía de la burocracia, organizada en carreras o «cuerpos» de Estado, y valorización de su trabajo técnico y político de participar, junto con los políticos y la sociedad, en la formulación y gestión de las políticas públicas;

- Distinguir dos tipos de unidades descentralizadas: Los organismos ejecutivos, que realizan actividades exclusivas de Estado, por definición monopólicas, y los servicios sociales y científicos de carácter competitivo, en que el poder del Estado no está involucrado;

- Tercerización de las actividades auxiliares o de apoyo, que pasan a ser licitadas competitivamente en el mercado.

⁵ Idem.

⁶ Tomado de Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *Op. Cit.* y Joan Prats. *Op. Cit.*

Contra la viabilidad de la implantación generalizada del modelo gerencial, Joan Prats señala que el diseño de un sistema de incentivos asegurador de que los funcionarios de autoridad actuarán para el interés público, difícilmente puede inspirarse en los esquemas gerenciales disponibles en el sector privado. Ello es

Entorno actual
del modelo burocrático

(1) los resultados de las intervenciones administrativas de autoridad y en régimen de monopolio casi nunca dependen sólo de la actividad del organismo administrativo, sino de la acción conjunta de múltiples actores y factores que no suelen estar bajo el control de los administradores públicos;

(2) en tales condiciones, cada actor tiene un margen para poder escapar a su responsabilidad y para ocultar información, por lo que resulta imposible diseñar un esquema gerencial que, a la vez, sea efectivamente cumplido, garantice la eficiencia, y asegure el equilibrio presupuestario;

(3) dada la naturaleza de bienes públicos puros o indivisibles procurados por las actividades exclusivas del Estado, resulta muy difícil, si no imposible, establecer

criterios de evaluación o control de resultados;

(4) la misma naturaleza de los bienes públicos concernidos hace que la acción interventora se produzca normalmente en régimen de monopolio, por lo que resulta muy difícil obtener medidas comparativas para la evaluación del desempeño, y

(5) a que los organismos regulatorios suelen enfrentarse a la realización no sólo un valor público sino de varios, diferentes y en ocasiones contradictorios valores que no es fácil reducir a una sola dimensión a efectos de evaluación⁷.

Con el propósito de incrementar los niveles de eficacia y eficiencia, así como la fiscalización y el control de la ciudadanía sobre las políticas públicas, la propuesta plantea descentralizar la ejecución de los servicios públicos. En primer lugar, las funciones que pueden ser realizadas por los gobiernos locales y que antes estaban centralizadas, deben ser descentralizadas. El Gobierno Central continuará desempeñando un papel estratégico en cuanto a garantizar la equidad, sobre todo en países con grandes desequilibrios socioeconómicos regionales, financiando en parte el suministro de los servicios públicos.

⁷Joan Prats I Catalá. *Op.*

En el mismo sentido, respecto a las actividades exclusivas del Estado que permanezcan a cargo del Gobierno Central. Los organismos centrales deben delegar la ejecución de las funciones hacia las agencias descentralizadas. El propósito es establecer una separación funcional entre las estructuras responsables de la formulación de políticas y las unidades ejecutoras de los servicios, para orientar la administración pública a través del control de los resultados obtenidos por las agencias autónomas.

La Administración Pública Gerencial se orienta, básicamente, por el control de los resultados, contrariamente al control paso a paso de las normas y procedimientos, como prescribe el modelo burocrático weberiano.

La mayor autonomía gerencial de las agencias y de sus gestores debe ser complementada con nuevas formas de control. En lo primordial, el control deja de ser el control burocrático que buscaba estimar si todos los procedimientos se habían cumplido en forma correcta, para preocuparse más por las ganancias de eficiencia y efectividad de las políticas. La Reforma Gerencial del Estado

plantea que el control no sea llevado a cabo sólo por las estructuras establecidas actualmente, sino que ahora pase a ser, adicionalmente, la combinación de cuatro tipos de control⁸:

- Control de resultados, realizado a partir de indicadores de desempeño estipulados de forma precisa en los contratos de gestión.
- Control contable de costos, que abarcará no sólo el control de los gastos realizados, sino también el descubrimiento de formas más económicas y eficientes de hacer cumplir las políticas públicas.
- Control por competencia administrada, o por cuasi-mercados, en los cuales las diversas agencias buscan ofrecer el mejor servicio a los usuarios. Esta competencia puede traer ganancias de eficiencia y efectividad al sistema, ya que la pugna obliga a una utilización más racional de los recursos y porque la tendencia es aumentar la gama de servicios a disposición de los ciudadanos.
- Control social, por medio del cual los ciudadanos evalúen los servicios públicos o participen en la gestión de los mismos.

El Control
en la propuesta gerencial

⁸ Véase <http://clad.org.ve/gespub.html>.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Una nueva Gestión Pública para América Latina.

Si los mecanismos de control no constituyen un contrapeso eficiente para garantizar el adecuado desempeño de los servidores públicos, la autonomía de gestión tendrá como consecuencia un mayor nivel de vulnerabilidad de la administración pública ante resultados inciertos de las “individualidades actuantes”; situación que se haya entre los orígenes, precisamente, del modelo burocrático.

De la mano del control se tiene que atender otro problema fundamental para la gestión pública: la evaluación. La administración pública basada en los resultados tendrá que realizar fuertes inversiones en la construcción de instituciones y en el entrenamiento de personal calificado para posibilitar la evaluación del desempeño, tanto organizacional como individual. Este es un punto central de la Reforma Gerencial del Estado. En este sentido, el CLAD plantea que los Estados latinoamericanos precisarán montar sólidos sistemas de evaluación del desempeño en los próximos años, en el caso de que quieran en realidad transformar las actuales estructuras de la administración pública⁹.

Sin duda existen en la actualidad importantes esfuerzos para crear

indicadores de gestión en América Latina. Sin embargo, son pocos los casos en los cuales se puede hablar de la utilización sistemática de estos indicadores para evaluar la gestión pública.

En términos generales, no se ha trascendido el concepto de evaluación como mecanismo para contrastar el cumplimiento de lo planeado con lo obtenido.

Un concepto más amplio nos tendría que referir a la idea del aprendizaje institucional como mecanismo de mejora de la gestión, y para ello la previsión de indicadores, la recolección, sistematización y procesamiento de datos debiera integrarse en un modelo coherente de evaluación en distintos planos, de lo macro a lo micro.

La evaluación de la gestión pública no es tarea fácil pero resulta indispensable si se considera que el enfoque gerencial otorga mayor discrecionalidad al servidor público en la aplicación de los recursos. Adicionalmente, Sonia Ospina nos previene sobre los riesgos implícitos en la idea de utilizar la medición de los resultados como estrategia para promover una gestión orientada a resultados, pues considera que puede convertirse en una espada de doble filo, como se ha documentado en el caso de algunos

⁹ Idem.

países desarrollados. ¿Cómo evitar, por ejemplo, que la evaluación se convierta en un requerimiento burocrático que «se acata pero no se cumple», o que sea un mandato que acabe produciendo como consecuencia comportamientos disfuncionales para la gestión en vez de las mejoras deseadas? La respuesta a estas preguntas está íntimamente ligada a la respuesta de ¿cómo asegurar que la información que se recoge sea utilizada para ajustar las acciones y mejorar el desempeño?

Otra pregunta que cabría hacer en el mismo sentido es ¿cómo evitar que la evaluación siga siendo un ejercicio cuya exclusiva finalidad es generar argumentos para atacar o justificar políticas?

En México, al igual que en otros países, las crisis recurrentes de las últimas décadas han dado lugar a la modificación de las relaciones entre el estado y la economía. Ha sido preciso efectuar readecuaciones para responder a las exigencias contextuales y estas readecuaciones se han dado en múltiples facetas de la vida social.

Una de estas facetas es la del ejercicio del gasto público. El gobierno necesita gastar menos y por lo mismo se retira parcial

o totalmente de determinadas funciones que cubría mal o innecesariamente. Este contexto permite que las políticas de descentralización hacia estados y municipios aparezcan como un recurso necesario para corregir los desequilibrios presupuestales, dando prioridad a la búsqueda de mayores niveles de eficiencia de la gestión pública.

Simultáneamente, en el terreno político el debate en torno al municipio ha encontrado espacio propicio en un contexto de apertura que obedece al debilitamiento de las estructuras centralistas del sistema político



Jose Arturo Lopez Pérez

mexicano, así como al proceso gradual de democratización y fortalecimiento de la competencia partidista.

En este panorama, el tema de la profesionalización ha adquirido especial

relevancia. Una de las principales líneas de acción de todo proceso de modernización administrativa, es la búsqueda de esquemas que permitan contar con personal profesional que permita mejorar la calidad de la gestión pública.

En este sentido, es importante revisar la cuestión de la capacidad de las instancias municipales para ejercer la función de gobierno, sobre todo en municipios que requieren de una estructura administrativa muy importante.

Es impostergable el esfuerzo hacia la profesionalización, pero en dirección a ésta encontramos varios peldaños que es indispensable recorrer:

Un requisito previo, elemental, que aún no hemos solventado, es el de la clarificación de las reglas de funcionamiento de este revolucionado esquema de reasignación de funciones, atribuciones y responsabilidades. Hemos visto en un lapso relativamente corto la modificación sustancial del entorno de la administración municipal. Si tomamos como referencia las reformas y adiciones al artículo 115 constitucional que en 1983 perfilaban un parteaguas al status del municipio en México, mismo que ha sido fortalecido por los procesos de descentralización del gasto en la presente

década, tenemos un total replanteamiento histórico en un lapso menor a dos décadas.

Sin embargo, los esfuerzos en materia de profesionalización, rendición de cuentas y acceso a cargos a partir de méritos dejan mucho que desear, no sólo en municipios pequeños, alejados o pobres, sino aun en municipios conurbados a los principales polos de desarrollo del país e incluso en los gobiernos delegacionales del Distrito Federal. El establecimiento del servicio civil de carrera a nivel municipal es, en términos generales, una posibilidad remota.

El reclutamiento, la selección, la capacitación, la evaluación del desempeño, el ascenso y los estímulos son parte de un esquema integrado que requiere de una base de condiciones mínimas que no son fáciles de establecer. La dificultad de su establecimiento a nivel federal y estatal es muestra de ello.

El establecimiento del servicio civil resuelve dos problemas: elimina el llamado «sistema de botín», que significa que el grupo político que toma el poder asigna los puestos administrativos bajo criterios estrictamente de afinidad y lealtad personal, mismos que con mucha frecuencia no coinciden con criterios de idoneidad del servidor público respecto al puesto que toma bajo su cargo.

Por otra parte, garantiza la permanencia, el desarrollo y la continuidad de la gestión pública.

El establecimiento de equipos debidamente profesionalizados, sobre todo en los ayuntamientos de mayor tamaño, es un imperativo de alta prioridad, sin embargo debe ser abordado en diversas vías, antes de evaluar la viabilidad del establecimiento de un sistema de servicio civil¹⁰.

Uno de los principales obstáculos al proceso de profesionalización es la forma en que se integran los equipos de trabajo en que se apoyan los ayuntamientos. Cada cargo y cada fuente de ingresos personales son considerados sujetos de repartición para los equipos que emergen triunfantes de los procesos electorales. De este llamado «sistema de botín» se deriva un muy alto nivel de rotación del personal en todos los niveles en los ayuntamientos.

Otro problema relacionado con lo anterior es el establecimiento de un perfil, asociado con un nivel de ingreso específico.

Existen diversas causas que han impedido la aplicación del servicio civil de carrera en nuestro país, especialmente en la administración pública municipal. A

continuación, nos referimos brevemente a algunas de esas causas, que han sido reseñadas por Oscar Rangel¹¹.

1. La administración pública está compuesta por trabajadores de diversa índole. En ella se concentran personas de diversos estratos sociales, de diferentes perfiles y edades, lo que implica una educación y una forma de pensar distinta para cada una de ellas, lo cual dificulta la implantación de un servicio civil de carrera.

2. Desde el punto de vista político, el «sistema de botín» motiva que cada tres años la estructura de gobierno se renueve con criterios poco apegados al ánimo de profesionalización. Los servidores públicos que ocupan las secretarías, direcciones y subdirecciones municipales no están allí por elección popular, sino por designación, lo que implica la renovación del personal de confianza cada tres años.

Lo anterior implica que la experiencia acumulada durante un trienio, para el siguiente ya no será útil en la institución municipal, lo que provoca que no haya continuidad en los diferentes programas y proyectos.

3. Desde el punto de vista cultural, quienes conforman la administración

¹⁰ Erika Doring H. La profesionalización del sector público. En revista Prospectiva núm. 11, p. 22

¹¹ Oscar Rangel González. El servicio civil de carrera en la administración municipal. En: Municipio. Instituto de Administración Pública del Estado de Querétaro, México, 1997.

pública son personas de distinta formación académica y de diferente perfil, y en muchas ocasiones son reacios a que se les capacite.

4. El aspecto económico es un impedimento para el establecimiento de un servicio civil de carrera. La iniciativa privada ofrece en muchas ocasiones salarios más retribuíbles que los del sector público, sobre todo en mandos medios y operativos; ello provoca que gente que colabora en la administración pública lo haga esperando una oportunidad para ingresar a otra organización donde le sea mejor retribuido su trabajo.

El panorama no es alentador; sin embargo, el momento actual requiere que se tomen medidas tendentes a lograr un mayor nivel de profesionalización y, por tanto, a una mayor capacidad de respuesta de los administradores municipales.

La prioridad inmediata es la capacitación de cuadros municipales, el paso siguiente será avanzar en el planteamiento de perfiles profesionales. Sólo después de lo anterior estaremos en posibilidad de pensar en un servicio civil de carrera.



Conclusiones

Indudablemente que la solución para una gestión pública eficaz y eficiente no se deriva de una decisión voluntarista, sino que se enmarca en una red de múltiples variables interdependientes entre las cuales el sistema político mantiene un peso específico fundamental.

La disyuntiva entre gerencialismo o modelo burocrático trasciende el tema de la eficiencia operativa y se inserta en la esfera de la política.

Ante los retos del futuro no se puede dar nada por sentado. La respuesta a la problemática que nos plantea el contexto actual va mas allá del desarrollo de capacidades técnicas, aunque estas son muy necesarias. Contar con expertos en técnicas de planeación y modelos matemáticos es indispensable; sin embargo, estos no pueden ocupar el lugar de las organizaciones societarias y de políticos entrenados y sensibles a las exigencias sociales y políticas.

Sin duda la administración pública requiere de propuestas que cierren espacios a la ineficiencia y a la corrupción y mucho ayudaría el clarificar los puntos de contacto entre las diferentes propuestas puestas sobre la mesa, así como los puntos de conflicto.

Si bien es claro que el desarrollo de nuestro país requiere de una administración pública más ágil y eficiente, por otro lado, no debemos dejar de lado las críticas a los enfoques basados en el liderazgo emprendedor, el cual también puede representar amenazas para las tareas de gobierno. La orientación anti-tradicionalista de gerentes obsesionados por la autopromoción, la toma de riesgos y el cambio radical no necesariamente son la solución a las necesidades de cambio.

Fuentes consultadas.

Arellano Gault, David. Gestión Pública en Estados Unidos: crisis y estado del arte. En Gestión y Política Pública, Vol. IV, núm. 1. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México, primer semestre de 1995.

Arellano Gault, David y José de Jesús Ramírez Macías. Presupuesto dirigido a resultados: los dilemas de la evaluación por desempeño en contextos latinoamericanos. Lecciones desde México. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

<http://www.clad.org.ve/anales5/ramipres.html>

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Una Nueva Gestión Pública para América Latina.

<http://clad.org.ve/gespub.html>

Cohen, Ernesto y Rolando Franco. Evaluación de Proyectos Sociales. Siglo XXI Editores. México. 1997.

Méndez Martínez, José Luis. ¿Regresando al futuro? Postmodernidad y reforma del Estado en América Latina. En Democracia y Desarrollo. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Julio, 1996.

Montes de Oca Malvaez, Juan. Planeación estratégica y control gubernamental: herramientas del desarrollo en la Administración Pública. En Control y Evaluación Gubernamental, núm. 17, enero-junio de 2000. Gobierno del Estado de México.

Ospina Bozzi, Sonia. Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. Centro Latinoamericano de Administración para

el Desarrollo.

<http://www.clad.org.ve/anales5/ospina.html>

Oszlak, Oscar. Quemar las naves (o cómo lograr reformas estatales irreversibles)
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

<http://www.clad.org.ve/anales4/oszlak.html>

*Prats I. Catalá, Joan. Reinventar la Burocracia y Construir la nueva Gerencia
Pública. Instituto Internacional de Gobernabilidad.*

<http://www.iigov.org/pnud>

Schmith, Samuel. La Capacidad de Gobernar en México. Instituto Internacional
de Gobernabilidad.

<http://www.iigov.org/pnud>

Algunas observaciones sociológicas en torno a estrategias modernizadoras de la gestión pública.

Por:
Carlos Haefner Velázquez*

Los discursos reformistas sobre el Estado y sus diagnósticos de crisis han sido múltiples y variados en los últimos veinte años, a partir de éstos se han planteado también diversos caminos y estrategias para reformar el Estado con la finalidad de adecuarlo a las nuevas condiciones sociales, económicas, políticas y tecnológicas que emergen de la globalización.

Entre las estrategias más referidas y difundidas que se han diseñado para hacer operativa tal racionalidad modernizadora post ajuste estructural se cuentan aquellas que, en primer lugar, sostienen que la transformación del Estado debe entenderse como una modernización de la gestión pública. En segundo lugar, están aquellas líneas programáticas que -correlacionadas con la propuesta anterior- propugnan que la modernización del sistema político y del Estado, se sustenta en el desenvolvimiento sistemático de procesos de desarrollo local y fortalecimiento de la sociedad civil mediante la generación de procesos políticos y administrativos descentralizados de la acción del Estado.

Palabras clave: Reforma, Estado, modernización, globalización, complejidad, diferenciación, gestión, gobierno.

Reformist speeches about the state and its crisis diagnosis have been assorted and multiple in the last 20 years, from them on several ways and strategies have been assessed to reform the state in order to fit it to the new economical, social, political and technological conditions taht emerge from globalization.

Among the most referred and spread estrategias that have been designed to make

** Maestro en Ciencias Sociales por la Universidad de Chile y Doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Iberoamericana; Actualmente es Profesor-Investigador de la Maestría en Sociología de la Modernización, en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile.*

I. Comentarios Previos

Los discursos reformistas sobre el Estado y sus diagnósticos de crisis han sido múltiples y variados en los últimos veinte años, a partir de éstos se han planteado también diversos caminos y estrategias para intervenir en el Estado con la finalidad de acompañarlo a las nuevas condiciones sociales, económicas, políticas y tecnológicas que emergen de la globalización.

Entre las estrategias más referidas y difundidas que se han diseñado para hacer operativa tal racionalidad modernizadora post ajuste estructural se cuentan aquellas que, en primer lugar, sostienen que la transformación del Estado debe entenderse como una modernización de la gestión pública. Lo que supone que el Estado debe alcanzar cada vez mayores niveles de eficiencia, eficacia y calidad en la gestión de los servicios y políticas públicas. Estrategias que tienen una clara orientación económica – administrativa en el sentido de buscar mejorar las capacidades gerenciales del aparato público. En segundo lugar, están aquellas líneas programáticas que –correlacionadas con la propuesta anterior – propugnan que la modernización del sistema político y del Estado, se sustenta en el desenvolvimiento sistemático de procesos

de desarrollo local y fortalecimiento de la sociedad civil mediante la generación de procesos políticos y administrativos descentralizados de la acción del Estado.

En trabajo intentaremos abordar, en términos generales, algunas de las coordenadas que dan forma y contenido a estos debates; para ello tendremos como referente ciertos perspectivismos de la sociología que, a nuestro entender, entregan un esquema de análisis interesante para abordar en forma sistémica la amplitud y variedad que muestra la modernización de la gestión pública en nuestros escenarios socio – políticos.

II. Globalización y complejidad en la sociedad del riesgo

Realizar siempre unos breves alcances sobre la globalización parece ser hoy un asunto obligado, esta breve trabajo no será una excepción a tal tendencia.

Si bien pareciera existir cierto consenso respecto de que vivimos ahora en un mismo mundo por la existencia de dicha globalización, lo cierto es que diversos pensadores han adoptado posturas completamente opuestas a la hora de analizar e interpretar los efectos e impactos de la llamada mundialización,

proceso que se manifiesta en los planos económicos, políticos, tecnológicos y culturales.

Más allá de las diversas posturas existentes sobre el particular, que A. Giddens (2000: 20) las polariza entre escépticos y radicales, estamos presenciando un mundo que presenta formas novedosas de estructuración de la dinámica social Beriain, (1998). Ante ello, las Ciencias Sociales potencian sus teorías y enfoques con la finalidad de lograr mejores calibramientos de tales dinámicas y, en consecuencia, poder observar y explicar los efectos de la globalización en los territorios, en los sistemas sociales, las naciones, las culturas locales y en las praxis identitarias de las personas que construyen sus mundos de sentidos y significados en la cotidianeidad.

Globalización no supone homogenización, mas bien supone complejos procesos de “arriba hacia abajo “ y viceversa, y que también presiona lateralmente a los sistemas sociales. La globalización se presenta de forma contradictoria y con impactos diferenciados por países y grupos de países, mostrando rostros heterogéneos y con efectos altamente riesgosos y excluyentes, particularmente en los países capitalistas periféricos.

Estamos en presencia de una nueva modernidad, la que nos está indicando la configuración de dinámicas sociales que han ido fracturando las coordenadas clásicas de una primera modernidad; representada por la sociedad industrial y ha ido dando paso a lo que el destacado sociólogo alemán U. Beck (1996) ha denominado la “Sociedad del Riesgo”. En la cual los fundamentos de la sociedad industrial, representado por las instituciones básicas como el Estado – Nación, los procesos fundamentales como los antagonismos de clases, las visiones del control y de la racionalidad técnico – económicas, entre otros, son socavados, superados o eludidos sistemáticamente en la sociedad del riesgo. La sociedad del riesgo es un fenómeno global y los riesgos son las divisas negativas de la internacionalización de los mercados y del fin de los espacios cerrados.

Para Beck existen tres peligros globales – que se configuran como invitados de piedra de la globalización -. Los primeros, pueden ser tipificados como destrucciones ecológicas condicionadas por la riqueza, son consecuencia de los riesgos técnicos – industriales (el efecto invernadero, el agujero de la capa de ozono, por ejemplo), los segundos, son los riesgos derivados de los armamentos de destrucción masiva y, el tercer tipo de riesgo, se vincula irremediamente



José Arturo López Pérez

a los primeros, se refiere a la destrucción ecológica y social condicionada por y vinculada a la pobreza y que es característica de la situación de los países del capitalismo periférico.

En la misma línea anterior, Robles (2000; 38) sostiene que en el contexto de la “segunda modernidad” – la sociedad del riesgo global – los países del capitalismo periférico como los nuestros están en una situación de doble peligrosidad. Por una parte, los “riesgos locales” que ellos mismos generan e intentan (o no) controlar y que, por lo general, no logran hacerlo y, en segundo lugar, los riesgos internacionalizados e incontrolables generados por las naciones altamente industrializadas, todo esto en el marco de la denominación anónima garantizada por la “irresponsabilidad organizada” (Beck; op.cit, 1996). Esta globalización desde “arriba” hace aparecer a los países periféricos como perdedores de la globalización, situación

que se ve retratada en los diversos análisis y cifras que se derivan de recientes estudios en torno a la asimetría que se deriva de este proceso.

Sin embargo, la globalización se dimensiona también “desde abajo”, vale decir, expresiones que pueden asumir formulas societales de contra – mundialización o contra – modernidad global que se realiza a través de la localización.

Las tendencias globales también se expresan y articulan en espacios locales. En estos espacios se manifiestan y concretizan fenómenos globales sobre las pautas de consumo, las prácticas culturales, la participación ciudadana, la pobreza o la reestructuración productiva: es en el espacio local donde los individuos experimentan un mundo global.

La confluencia de tendencias globales con efectos locales abre nuevos debates en el ámbito de las ciencias sociales y para los enfoques vinculados a tematizar el Estado, sus reformas y transformaciones, y asimismo, las posibilidades de observar la relación entre los individuos y el sistema social, en un contexto que demanda formas novedosas para re – configurar la sociedad civil y las prácticas democráticas. En los debates recientes emergen neologismos que intentan dar

cuenta de los procesos paradójicos de homogenización / heterogeneidad que se derivan de tales situaciones globalizadoras. Por ejemplo, con conceptos como “Glocalización” (Robertson; 1995) e “histérisis” (Baeza; 2000), se quiere representar las tensiones e interacciones entre lo global y local y la construcción de imaginarios tecnocráticos de modernización, con los anclajes cotidianos que hacen los ciudadanos para la construcción de sus biografías en los países periféricos, los que se muestran cada vez más excluyentes.

Por tanto, el debate sobre la globalización implica elaborar perspectivismos que permitan decantar las implicaciones que tiene tal proceso para el Estado, el cual ineludiblemente se ha ido transformando en las últimas dos décadas con gran fuerza. Para ello, sin duda se requiere precisar observaciones penetrantes que den cuenta de tales cambios sustantivos.

En la teoría política tradicional, al menos a partir del siglo XVIII, el Estado constituye la fórmula para la autodescripción del sistema político de la sociedad, el que llegó a actuar como punto de cristalización de la teoría política, la que por su parte ha intentado entender al Estado o la política como el

punto de control de todo lo que sucede en ella o con ella.

Tal concepción ha constituido un punto de partida y eje estructurante del debate politológico y sociológico en América Latina en las últimas décadas. Pero los actuales escenarios de cambio que observamos en las sociedades latinoamericanas están generando en las ciencias sociales, en primer lugar, un interesante proceso de re - discusión respecto a una terminología sobre el Estado que viene a resultar hoy bastante estrecha para comprender las nuevas articulaciones entre el Estado y la Sociedad civil y, en segundo lugar, para lograr observar de manera más integral los cambios sociales, económicos y políticos que han ocurrido en los últimos veinte años derivados de un proceso creciente de globalización y complejización social. Esta complejización alude a los procesos de diferenciación funcional que observamos en las sociedades modernas y que se expresa con marcadas particularidades en los países capitalistas periféricos.

Constatar la existencia de sistemas sociales actuales cada vez más diferenciados demanda situarse en posturas teóricas que permitan penetrar en la comprensión de estos descentramientos; vale decir, que den cuenta de la presencia de un

sistema social policéntrico y, en tal marco conceptual, dar explicaciones plausibles respecto del sistema político y del Estado.

Desde la moderna teoría de sistemas sociales de N. Luhmann la emergencia de una sociedad sin centro que regule, integre y coordine los distintos sistemas de vida social plantea un problema fundamental para la teoría social y política de fin de siglo. Dado que en los procesos de diferenciación funcional de sistemas societales - incluidas las emergentes- el Estado deja de ocupar un rol central, la política pasa a ser una de las funciones de la sociedad, la economía se autonomiza y entra en su propia dinámica autopoietica. Para Luhmann (1998) todo sistema parcial observa la sociedad a partir de la propia función. La consecuencia es que en la sociedad moderna no se puede hablar de una jerarquía basada en un primado funcional. Todas las funciones son importantes y necesarias. La sociedad moderna es acéntrica. El sistema político ya no puede ser considerado como el centro o el núcleo de la sociedad. Más bien la descripción dominante de las sociedades modernas - complejidad

organizada - se realiza en torno a la diferenciación (sistema - entorno) como principio de estructuración y cambio social. Una sociedad moderna funcionalmente diferenciadas se muestra como constelaciones policontexturales, comporta una ilimitada variedad de contextos, clasificaciones, de capas, de ámbitos - de ahí la divergencia con el paradigma aristotélico mono-contextual -, ya no existe un observador, oficialmente reconocido de la sociedad, Dios, el rey, el partido, una secta, sino que existen multitud de observadores igualmente legítimos.

La diferenciación funcional al fragmentar la sociedad en una variedad significativa de subsistemas especializados, parcialmente autónomos con tendencia centrífuga origina el problema de la unidad y de la integración de las sociedades modernas.

Así planteado, el Estado deja de ser un orientador fundamental de la actividad económica y pierde su carácter tutelar de la iniciativa privada. Se observa al Estado perdiendo su unidad monolítica, y finalidades históricamente reconocidas. Para Lechner (1996; 106) esto plantea el cuestionamiento del Estado y de la política como instancias generales de representación y coordinación de la sociedad, lo que implica que una

III. Sistema político,
 Modas funciones de la sociedad, la economía
 sistemas sociales

coordinación policéntrica acota el ámbito de la política como instancia coordinadora de los procesos sociales, y por tanto, se debe redefinir no sólo el lugar sino el valor mismo de la política. Este hecho es particularmente relevante para las sociedades latinoamericanas, pues para analizar los procesos modernizadores en la periferia hay que consignar claras dinámicas de diferenciación funcional, pero también se deben observar las tendencias opuestas que la acompañan y los problemas de coordinación e integración derivadas de esas situaciones.

Lastensiones que operan en las sociedades latinoamericanas y sus cambios en la matriz socio – política (Garretón; 2000) se asocian a las relaciones que han existido entre el Estado, la política y la economía, de las cuales se han derivado diferenciaciones funcionales no policéntricas – como las observadas en las sociedades representativas de la segunda modernidad –sino que más bien concéntricas (Mascareño; 2001), producto de ello hay severas dificultades para la realización de la autonomía de sistemas funcionales y sus actores colectivos acoplados, lo que genera a su vez, fuertes problemas de coordinación ante prácticas autárquicas de determinadas esferas y el no – reconocimiento de las diversas formas de observación.

Nuestros países viven una modernización estatal. Se lleva a cabo en sociedades que presentan las características de una modernidad periférica (Mascareño; 1996). Es decir, a pesar de los crecientes procesos de complejización y modernización que muestran algunos países latinoamericanos, éstos siguen teniendo la presencia de sistemas que pretenden situarse en el centro de la sociedad e intentar actuar como ejes; lo cual pone en peligro los programas de autonomía que persiguen los sistemas parciales. En esta modernidad periférica existen también fuertes procesos de exclusión social – política, económica y cultural. Lo que implica que, en este contexto, las relaciones características de una sociedad moderna no ha logrado globalizarse en el sistema societal, mostrando tensiones y vacíos que dificultan su consolidación.

Para Cousiño (1994). El camino seguido de modernización por los países de América latina se puede definir como el de una “monetarización”, la cual es consecuencia de la diferenciación del subsistema económico. Esta diferenciación lleva a definir el ámbito económico exclusivamente en términos de operaciones de pago realizadas mediante el uso del dinero. En estos nuevos escenarios de

globalidad financiera y económica, el Estado debe ser modernizado para que pueda acompañar sus esfuerzos a los lineamientos estratégicos que día con día se organizan en los sistemas societales y volver a potenciar - aunque ya no desde la centralidad - la función administrativa y coordinadora de las decisiones políticas.

Los procesos implementados a partir de las crisis políticas y económicas de nuestros países desde fines de la década de los 70 y la entrada en vigencia de los denominados **programas modernizadores**, señalan un camino inverso a la centralidad de la política en el sistema social.

Para analizar los procesos modernizadores en la periferia capitalista latinoamericana hay que consignar claras dinámicas de diferenciación funcional, pero también se deben observar las tendencias opuestas que la acompañan y los problemas de coordinación e integración derivadas de esas situaciones.

Los programas modernizadores que han entrado en juego en América Latina han apuntado en la dirección de lograr que el sistema económico pudiera expandir su

autonomía, de introducir la racionalidad empresarial y la eficiencia económica en el operar del Estado. **IV. La racionalidad como referentes para la modernización de la gestión pública**

En virtud de ello, el eje teórico y programático del paradigma modernizador lo constituye la posición que propugna y ataca con fuerza la intervención Estatal – política en el sistema económico; con ello se persigue una suerte de viabilidad económica del proceso modernizador, para lo cual la reforma estatal se concibe como una acción que lo pondrá al servicio de una mayor eficiencia económica y al fortalecimiento del sector privado para la generación de un crecimiento económico que asegurará la armonía social. La modernización del Estado opera como una subordinación positiva (Offe; 1990), que busca efficientar su acción para acoplarse estructuralmente al mercado; para lo cual despliega un programa de toma de decisiones sustentadas en el esquema costo / beneficio, el cual se instala como uno de los criterios guía de la renovada racionalidad de la acción estatal.

En esta propuesta Modernizar el Estado se entiende como una modernización de la gestión pública, esto es, se desarrollan propuestas y vías pertinentes para que éste alcance cada vez mayores niveles de eficiencia, eficacia y calidad en la gestión de los servicios y políticas

públicas. Propuestas que tiene una clara orientación económica – administrativa en el sentido de buscar mejorar las capacidades gerenciales del aparato público. Como afirma, D. Santibáñez (2000) estas estrategias se han concentrado en bosquejar, impulsar y potenciar, cualitativa y cuantitativamente, procesos de modernización que ponen de manifiesto la potencia de la lógica del mercado y el enfoque de la administración empresarial.

Vale decir, tales discursos reformistas imbuidos de una racionalidad de fines, que se han establecido en el imaginario social latinoamericano en los recientes años, apuntan a señalar como deseable y esperable el advenimiento de niveles de modernización conforme a los modelos de los países desarrollados. Entendiéndose que la globalización actuará como catalizador de un desarrollo activador de igualdad de oportunidades e inclusión social. Se aboga por potenciar la racionalización, basados en los principios de eficacia y eficiencia, protegidos bajo el alero de un liberalismo económico triunfante.

Que la modernización del Estado se oriente en torno a la lógica de mercado y administración empresarial tiene importantes implicaciones para la definición y legitimación misma

del Estado en los actuales escenarios socio – políticos latinoamericanos.

Tal como la señalado Klingsberg (1989) la modernización de la Gestión Pública viene significando – desde la década de los 80 – una suerte de “productivización” de los esfuerzos, tareas , diseños organizacionales, programas y metas del Estado. Por ello, se asume como factor crítico las deficiencias financieras y administrativas de los servicios y políticas públicas; situaciones que deben ser resueltas para redefinir una nueva relación entre el Estado y el usuario de



Josef Arturo Lopez Pérez

los servicios y prestaciones sociales.

Desde tal propuesta, mejorar la gestión y los procesos organizacionales es coherente con una semántica que busca satisfacer demandas y necesidades ciudadanas, al mismo tiempo de generar las condiciones catalizadoras de la actividad privada. Siguiendo a Santibáñez (op.cit:21) la misión del Estado, así entendido, da sentido a dos vectores; por un lado, definida así la relación Estado – ciudadano se deriva una vinculación de prestación, donde el primero es un oferente y el segundo un cliente demandante. De este modo se abre el espacio para el ciudadano – consumidor. En segundo lugar, la “desburocratización” mediante el mejoramiento de la gestión activa, la capacidad emprendedora del sector privado y el desarrollo del mercado. La gestión es dimensionada, entonces, como una variable transversal que ninguna institución puede sustraerse y que permite ventajas comparativas y efectividad para influir en los entornos políticos y sociales.

Por lo general, las propuestas modernizadoras de la gestión se orientan a definir áreas de acción innovativas, entre las cuales destacan aquellas destinadas a potenciar la Gerencia Pública, el mejoramiento de los servicios

– ventanillas únicas, simplificación de trámites, carta de derechos ciudadanos, sistemas de transparencias y probidad administrativa, sistemas de información, evaluación de programas públicos; gestión estratégica mediante el desarrollo de instrumentos de gestión, informatización, planeación estratégica, como también acciones tendientes a modificar la institucionalidad pública, como la descentralización, fortalecimiento de las instituciones contraloras, etc.

Parte importante de la política que se viene impulsando en materia de modernización de gestión está en la lógica privatista, se asume de un modo acrítico que el Estado es ineficiente per se y, por tanto, debe tender a imitar el supuesto modelo superior constituido por la empresa privada. A partir de la cual se estructuren propuestas de inclinación gerencial en el marco de un enfoque de administración empresarial.

A estos procesos de cambio estratégico se le ha conocido como políticas de modernización de segunda generación y encuentra en el enfoque de la Gerencia Pública su principal instrumento destinado a producir cambios estructurales en la administración pública. Se le concibe como un medio operativo de gestación, implementación y administración de las iniciativas de

innovación. Se intenta desde el gerente público lograr no sólo la innovación sino, especialmente, el desafío de lograr una nueva forma de entender la legitimidad de la actividad pública.

La propuesta sustentada en este nuevo tipo de racionalidad instrumental requiere de un especial entorno ciudadano, el que se vincula con el aparato estatal en tanto usuario o cliente de sus prestaciones. Donde el mejoramiento integral de la **calidad de los servicios** públicos hacia este ciudadano no sólo se constituye en un eje estratégico de la modernización, sino en una variable sustantiva para generar acoplamientos estructurales entre el Estado y la ciudadanía, propiciando con ello – se argumenta - nuevas e innovadoras formas de participación social y posibilidades de profundización de la democracia.

Esta pretensión presenta, sin duda, problemas de envergadura. Pues, si se quiere mejorar integralmente la gestión del Estado, se requiere adecuar la complejidad interna a la complejidad creciente de la sociedad, y ello supone aumentar la capacidad de observación del entorno y la capacidad operativa del Estado para llegar a una mayor población con una oferta cada vez más diversificada y de calidad. Lo cual, a su vez, demanda un proceso de seguimiento y evaluación

(autoobservación) que permita optimizar decisiones en cada fase del proceso de producción de bienes y servicios. Para ello, afirma Mascareño (1996), debe coordinar los flujos contradictorios de comunicaciones, acciones, valores, intereses, al interior de las organizaciones estatales, impidiendo que la existencia de ellos se transforme en un obstáculo para una operación deficiente.

Lograr lo anteriormente referido, demanda la existencia de una estructura pública altamente consolidada y la presencia de una alta responsabilidad, tanto en los ejecutores de las políticas públicas como en los evaluadores de las mismas. Mientras ello no ocurra, la autoregulación entre usuarios y servicios públicos será compleja e inacabada; tal como lo es hoy en día en la gran parte de los Estados Latinoamericanos. De igual manera, hay que tener en consideración que cada una de las organizaciones que componen el aparato estatal dan respuesta a una parte de la complejidad societal, pero no necesariamente actúan orgánica y coordinadamente.

No queremos plantear que la propuesta modernizadora en la figura de la Gerencia Pública sea una visión simplista o de escaso valor para entender la problemática estatal, mas bien lo que se quiere significar al poner el acento en tal dimensión, es que se trata de una postura

que entra en pugna entre la lógica de la representación y vínculo político y la lógica de la racionalidad instrumental; lo que muchas veces lleva a que ambas problemáticas se traten por separado. Como lo manifiesta Offe (1990), lo que pone en principal relieve en la propuesta gerencial, es una estrategia basada en los resultados de gestión por sobre la dimensión política tradicional en la conducción del Estado. Donde la dimensión política emerge debilitada, lo cual no es un dato menor, pues si sólo se llega a concebir a la Gerencia Pública como la variable legitimadora de la acción pública, y con ellos a los gobiernos de turno, se pueden llegar a debilitar las posibilidades de legitimación de la actividad política que se realiza alrededor de la actividad gubernamental – parlamento, rol de los partidos políticos, - etc, lo cual puede generar una diferenciación antagónica en el Estado, que lleve a la ciudadanía a percibir que la política se define en procesos tecnocráticos fundados en una lógica de administración empresarial más que en la reflexividad de la sociedad desde la política.

Este último punto es altamente gravitante para una sociología de la modernización del Estado, pues creemos que se debe avanzar en lecturas que den cuenta en forma más compleja

sobre las nuevas articulaciones Estado – política y sociedad civil; vale decir, a perspectivas que incorporen aire fresco a una discusión sobre la reforma estatal sobrecargada de tecnocratismos inspirados en, muchas veces, visiones extraídas de la racionalidad económica empresarial trasladada acríticamente al sistema público.

Es interesante, por tanto, observar actualmente que al tiempo que la propuesta racional – instrumental gana espacios, adeptos y legitimidad en América Latina, hay otras voces que manifiestan ángulos distintos para plantear el proceso transformador del Estado. Hay que señalar que desde estas posiciones no hay una negación de derivar acciones de mejoramiento de la gestión pública, más bien, los análisis y propuestas se dirigen a discutir las limitaciones del modelo modernizador periférico y a la necesidad de generar propuestas más complejas que enfatizen una visión donde la transformación estatal se inscriba en una reflexión más profunda e integral en torno a los desafíos y problemas que enfrenta el Estado contemporáneo. Especialmente el Estado de los países capitalistas periféricos que deben enfrentar cambios sustantivos derivados de los procesos globalizadores, de los nuevos patrones de organización, comunicación y producción económica;

y nuevos desafíos para profundizar la democracia y el fortalecimiento de la sociedad civil.

Las manifestaciones de la globalización contribuyen al debilitamiento perceptivo del poder de los Estados, pero esta relación no es tan directa como se observa a primera vista. El Estado no se encuentra en repliegue por el simple hecho que las economías locales dependan de los intercambios con el exterior (Martner;1999). En este contexto el Estado debe acompañar, es decir crear entornos favorables para las empresas dinámicas; impulsar nuevos modelos de organización industrial más eficaces y anticipar el ordenamiento territorial y la planificación espacial, que requiere de acciones contingentes para demandas de mediano y largo plazo en las que el mercado suele ser ciego o corto de vista.

En acuerdo con Castells (1997) observamos que la capacidad instrumental del Estado resulta decididamente debilitada por la globalización de las principales actividades económicas, por la globalización de los medios y de la comunicación electrónica y por la globalización de las identidades comunitarias, con la consecuencia para el Estado de perder su poder, no su influencia.

En el marco de esta re – discusión que hoy enfrentamos en torno al Estado y sus transformaciones nos detendremos a enfatizar en una de sus dimensiones: aquella que sostiene que modernizar el Estado implica, fundamentalmente, potenciar las decisiones políticas vinculantes desde las organizaciones sociales y poderes políticos intermedios, los que sustentados en coordinadas descentralizadas activan procesos más profundos e innovadores de fortalecimiento de la ciudadanía y del sistema político democrático.

La noción sustantiva que acompaña a esta estrategia es que el desarrollo local permite la adaptación de la actuación administrativa del Estado y los Gobiernos Locales a las condiciones respectivas de lugar y situación específicas o a las necesidades concretas de los ciudadanos. Posibilitando, de esta forma, el potenciamiento de las participación social y profundizar los procesos democráticos desde la base social.

En un contexto así planteado, se darían las condiciones para eficientar la labor del Estado mediante la aplicación de políticas sociales y económicas caracterizadas por



José Arturo López Pérez

un alto grado de focalización y pertinencia, lo que permitiría lograr articular un sistema político - administrativo más eficiente, eficaz, flexible y cercano a los ciudadanos, dado que la función determinante de la descentralización es lograr el desarrollo integral y armónico de los gobiernos locales.

La descentralización ocupa un papel decisivo en el procesamiento democrático de las demandas sociales, en la medida que permite fortalecer los lazos entre el Estado y de legitimación de la actividad pública y la participación de agentes regionales y locales en las decisiones. La descentralización

constituye un instrumento propicio para promover el desarrollo local, democratizar los procesos sociales, aumentar la participación popular y reducir las inequidades generadas por un sistema económico abierto y competitivo.

En el fondo, frente a una globalización galopante que impacta desigualmente a los países y regiones, ante un cuestionamiento profundo del Estado centralista y la falta de pertinencia y capacidad de sus estructuras para enfrentar las nuevas complejidades y la necesidad de lograr una democracia más participativa, la descentralización - en cuanto reforma del Estado y de las relaciones entre los actores sociales, económicos y políticos - es vista como una opción que define un tipo de desarrollo, esto es, plantea una forma de articulación del Estado con la sociedad civil, y obliga a abordar la cuestión de las formas de la democracia.

En el fondo, la pretensión es que la descentralización sea vista como una alternativa para repotenciar la función administrativa y coordinadora de las decisiones políticas que el Estado no abandona a pesar de haber perdido su carácter de núcleo articulador del sistema social derivado de la funcional diferenciación que presentan los sistemas

V. La sociedad civil y el Desarrollo local como estrategia modernizadora del Estado y de legitimación de la política

sociales.

Parte importante del discurso político actual - y en gran medida el de las últimas dos décadas - respecto de reformar el Estado latinoamericano, se articula en torno a la tematización sobre la autonomización del sistema político en el operar económico y la generación de procesos que permitan potenciar la capacidad resolutoria del Estado con eficiencia y eficacia mediante el desarrollo de un modelo descentralizado de gestión pública. Donde el logro de una efectiva y eficaz articulación de los órganos públicos centrales con los Gobiernos Municipales constituyen, sin duda, la posibilidad real de resolver – al menos - algunas de las contingencias que se generan en un mundo globalizado que si bien expande opciones también genera significativos riesgos y exclusiones en nuestros países capitalistas periféricos.

Algunas observaciones realizadas en el sistema público descentralizado y sus procesos modernizadores, nos advierten de los altos niveles de improbabilidad comunicativa que se manifiesta hacia y con la sociedad civil. Tal improbabilidad comunicativa con el entorno se refuerza a partir de la percepción que se sostiene respecto a la creciente burocratización que afecta al sistema de decisión descentralizada. En este punto nos hace

mucho sentido lo planteado por Luhmann (1993) respecto a que la burocracia al interior del sistema político puede ser descrita como una sobreproducción de decisiones y las resultantes necesidades de decisión derivadas de los resultados que con ellas se puede lograr. Vale decir, la burocratización constituye así la consecuencia directa de las crecientes prestaciones políticas en ámbitos en los que no puede obtener resultados recurriendo primariamente a la producción de decisiones vinculantes.

Tal sobreabundancia de decisiones nos estimulan a plantear que el Estado y sus procesos internos de diferenciación, como los Gobiernos Locales, están en una suerte de encrucijada debido a un problema de adaptación entre sistema y entorno, o sea la incapacidad de los Gobiernos Locales - en cuanto subsistemas políticos - para establecer la suficiente transparencia propia y de ahí su relación comunicativa con otros subsistemas – como las organizaciones sociales y partidos políticos - que continuamente están enfrentados en un proceso de retroalimentación dinámica y circular.

La cuestión central para los Gobiernos Locales y sus estrategias desarrollo, en un ambiente de diferenciación y complejidad organizada en la periferia ,

es como identificar políticas contingentes, que superen diseños planificadores incapaces de reducir las rigideces que implica adherirse a alternativas teóricas - normativas que ya han probado con escaso éxito sus posibilidades explicativas. Por ello, el sistema político descentralizado no puede dejar de contemplar la idea de pluralidad como fundamento mismo de sus operaciones y de asumir que hoy se desenvuelve en una realidad compleja y contingente.

En la medida que todas las tendencias que se han sido configuradas desde una modernización periférica se complejizan, los gobiernos locales están alertas a enfrentar dos demandas constantes de su entorno: un creciente interés de racionalización en la toma de decisiones y la democratización de los espacios sociales. Por tanto, el éxito de la modernización descansa en la búsqueda de un adecuado acoplamiento entre los gobiernos locales, los partidos políticos, empresariado y la comunidad organizada; apuntando a radicalizar la heteroreferencia, donde el énfasis en la acción se traslada desde la misma institución hacia los ciudadanos.

Si asumimos que modernizar el Estado es acercarlo a la comunidad, a lo local, nuestras observaciones nos indican que los gobiernos municipales no están siendo

exitosos en su afán por acoplarse a la creciente complejización social y cultural que presenta el sistema social actual. Agravando con ello los efectos generados por las indudables dificultades que existen hoy para una conducción central de los temas / problemas sociales más relevantes a nivel local. Lo que equivale decir, que los Gobiernos Municipales no han podido establecer mecanismos eficaces que los capacite para escuchar (en el sentido de procesar) soluciones - ampliación de espacios - de la sociedad civil y de las demandas crecientes de los ciudadanos por participación en la toma de decisiones estratégicas que involucran sus espacios. En no pocos casos se advierte una creciente debilidad y legitimidad de las actuales estructuras de participación y de toma de decisiones, diseñadas para propiciar la articulación entre Estado descentralizado y la denominada sociedad civil.

Igualmente, dificultades se muestran las posibilidades de desarrollar directrices estratégicas a seguir en la formulación de su planes de inversión social, lo que sumados a un importante déficit en la generación de sus propios planes de desarrollo municipales hace pre - suponer una importante debilidad del sector descentralizado para enfrentar las contingencias sociales, políticas y económicas presentes y futuras.

Por ello creemos que el desarrollo permanente de una planificación contingente constituye el desafío real para los gobiernos locales que deben enfrentar desigualmente los efectos colaterales de una globalización creciente. La efectividad del proceso de descentralización en el futuro esta asociada a que los Gobiernos Locales logren diseñar e implementar un sistema de gestión altamente diferenciado de la lógica de una administración pública sectorial que hoy sigue persistiendo y obstaculizando la descentralización pública.

Este sistema diferenciado puede ser definido como un sistema de gestión pública estratégica, que se caracterice por contar con capacidades tecno - políticas, articulado por equipos de trabajo de alto nivel que le permita asumir las complejidades de una gestión municipal moderna e innovadora, vale decir, coordinar, articular, regular, evaluar y planificar estratégicamente las visiones parciales - sectoriales y municipales en el marco de una apuesta por un desarrollo local con visión sistémica.

Este objetivo involucra grandes complejidades y desafíos. Hay que tener en consideración que el éxito de un cambio en lo que deriva a sus actuales

coordinación de acciones está asociada, no sólo a las posibilidades estructurales como sistema, sino especialmente, en lograr generar mecanismos que puedan provocar resonancias en el conjunto del aparato público respecto de que el proceso descentralizador puede constituir un camino plausible para aminorar los crecientes procesos de exclusión social que muestra la región. Sin embargo para ello, se requiere avanzar en paralelo en la necesaria y urgente modernización de gran parte de las anquilosadas instituciones públicas, como también la puesta en marcha de un innovativo e integral apoyo de asistencia técnica a los gobiernos municipales, de manera que éstos puedan abordar en forma capacitada los desafíos que emanan por una apuesta estratégica asociada al desarrollo económico local.

Dicha doble modernización constituye un tarea de grandes proporciones para lograr una gestión y cultura pública acoplada a las nuevas complejidades sociales; donde una internalización real de la práctica descentralizadora por parte de sus directivos y cuerpos técnicos, sirva de punto de inicio a la configuración de un sistema de decisiones imbuida de una lógica de gestión pública basada más en prioridades locales que sectoriales y, por tanto, en un esquema menos centralizado y más orientado a la participación

ciudadana, en el cual el eje conductor del proceso sea la condición de que la ciudadanía pueda participar activamente en las decisiones políticas y romper, mediante este acto, más de un siglo de centralismo asfixiante e inmovilizador de la ciudadanía.



Bibliografía

Baeza, Manuel Antonio, “ Los caminos invisibles de la realidad social”, Ediciones Sociedad Hoy, Universidad de Concepción, Chile, 2000.

Beck, Ulrich, “Sociología del Riesgo”. Hacia una nueva modernidad., Paidós, España, 1996.

_____, ¿ Qué es la Globalización? falacias del globalismo y respuestas a la globalización, Paidós, España, 1998.

Beriain, Jostxo, “ La integración en las sociedades modernas”. Ed. Anthropos, Barcelona , 1996.

Castells, Manuel, “ La era de la información. Economía, sociedad y cultura”. Vol.1, La sociedad Red, Alianza Editorial, España, 1997.

Cousiño, C.; Valenzuela, E. “Politización y Monetización en América Latina”. Instituto de Sociología de la Universidad Católica de Chile, 1994, p. 94 y ss.

Garretón, Manuel Antonio, “ La sociedad en que vivi(re)mos. Introducción sociológica al cambio de siglo” Lom editores, Santiago, 2000.

Giddens, Anthony, Un mundo desbocado, Taurus, 2000.

_____, Consecuencias de la Modernidad, Amorrortu Editores, 1994.

Haefner, Carlos “Las contradicciones de una modernización inconclusa: una mirada al desarrollo social de la Décima Región”. Ministerio de Economía, Serie Documentos de Estudios Económicos, Puerto Montt, enero, 2000.

_____ “ El proceso de descentralización como eje para la modernización del Estado en América Latina”, Grupo Exégesis, año 1, vol. 4, 1999, SEMARNAP, México, 1999.

Jobert, Bruno, “ El regreso de lo político”. L’ harmattan, Paris, 1994.

Kliksberg, Bernardo, “ ¿ Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas”. F.C.E, México, 1989.

Lechner, Norbert, “La política ya no es lo que fue”, Nueva Sociedad, N° 144, julio – agosto, 1996.

Lahera. Eugenio, “Como mejorar la Gestión Pública”, Cieplan, FLACSO, 1993, Santiago, 1993.

Luhmann, Niklas, “Teoría de la Sociedad “, Universidad Iberoamericana, México, 1996.

_____ “Teoría Política en el Estado de Bienestar”, Alianza Universidad, Madrid, 1997.

Martner, Gonzalo, “ Gobernar el mercado. Las nuevas fronteras del Estado en el siglo XXI”, Ediciones LOM, Santiago, Chile, 1999.

Mascareño, Aldo “ autorregulación de los sistemas autónomos”. Tesis para optar al Grado de Magister en Sociología, P. Universidad Católica de Chile, 1996.

Offè, Claus “ Contradicciones en el Estado de Bienestar”, Alianza Editorial, México, 1990.

Orrego, Claudio, “ Introducción”. En : Dirección y Gerencia Pública. Comité interministerial de Gestión Pública, Santiago, 1998.

Ovejero, Félix, “ Tres ciudadanos y el bienestar”. En : La política N° 3, Revista de estudios sobre el Estado y la Sociedad. Barcelona, 1997.

PNUD, “ Desarrollo Humano en Chile. Más sociedad para gobernar el futuro”, Chile, 2000.

Rodríguez, Darío, “Del Estado Modernizador a la Modernización del Estado”. Revista Estudios Sociales, 1997.

Robles, Fernando, “ El desaliento inesperado de la modernidad”. Ediciones Sociedad Hoy, Universidad de Concepción, Chile, 2000.

Santibáñez, Dimas, “Estrategia de Modernización de la Gestión Pública: el paradigma de la racionalidad económica y la semántica de la eficiencia”. Revista del Magister en Antropología y Desarrollo (MAD), Universidad de Chile, N° 3, Septiembre, 2000.

Tomassini, Luciano, “ El proceso de globalización y sus impactos sociopolíticos”. En Urzúa, R(ed) Cambio Social y Políticas Públicas. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago, 1997.

_____, “ Orientaciones para la reforma del Estado” En Lahera, E “Cómo mejorar la Gestión Pública”. Cieplan, FLACSO, Chile, 1993.

Alcances y límites de la Reforma del Estado.*

Por:
José Chanes Nieto**

Desde el inicio de la década de los ochenta, y como una de las respuestas a la crisis de la deuda externa y los términos de los intercambios comerciales, se promovió un proceso de transformación de los estados. ¿Qué ha sucedido después de veinte años de “reforma del Estado”? ¿Se han reformado, en verdad los estados, como tales? ¿A quiénes han beneficiado las reformas? ¿Qué se ha reformado y qué se ha mantenido? ¿Qué falta por hacer?.

La respuesta a estas preguntas tiene un abordaje tanto formal como político, esencialmente, acotado a lo que históricamente se ha identificado como Estado, que no es sólo el gobierno y mucho menos la administración.

Palabras clave: Reforma, Estado, gobierno, administración, poder, pueblo.

Ever since the beginning of the 80's as one of the answers to the external debt and the terms of the commercial interchanges, a state transformation process was promoted. What has happened after 20 years of state reform? have the states really reformed themselves? whom have the reforms benefitted? what

* Ponencia incluida en los trabajos del VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.

** Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y Doctor en Derecho por la Universidad de París, Francia. Investigador Nacional y Profesor de la Universidad de Guanajuato. Director de la Revista de Administración Pública del INAP y Consejero de los Institutos de Administración Pública del Estado de México y de Guanajuato. Presidente del Comité Editorial del IAPEM.

Desde el inicio de la década de los ochenta, y como una de las respuestas a la crisis de la deuda externa y los términos de los intercambios comerciales, se motivó un proceso de transformación de los estados. ¿Qué ha sucedido después de veinte años de “reforma del Estado”? ¿Se han reformado, en verdad los estados, como tales? ¿A quiénes han beneficiado las reformas? ¿Qué se ha reformado y que se ha mantenido? ¿Qué falta por hacer?. La respuesta a estas preguntas tendrá un abordamiento tanto formal como político, esencialmente, acotado a lo que históricamente se ha identificado como Estado, que no es sólo el gobierno y mucho menos la administración.

¿Reforma del estado, del gobierno o de la administración pública?

La reforma del Estado es un tema polémico, en tanto su concepto permanece indefinido, no obstante los múltiples intentos para precisarlo. ¿La añeja reforma administrativa habrá sido rebautizada con tal apelativo? No es novedad recurrir al cambio de nombre cuando el antiguo se desgasta o desprestigia, igualmente ocurre por imitación de una moda internacional, muchas veces fruto de una infortunada traducción, o por la pretensión de singularizarse de los sucesivos gobernantes. Así se ha invocado como

revolución, innovación, reorganización, adaptación, transformación, depuración, cambio, reestructuración, adecuación, mejoramiento, reingeniería, modernización. Ahora la boga es la reforma del Estado. A ella se destinan comisiones, seminarios, encuentros y desde luego discursos.

“Por lo pronto, es preciso saber a qué llamamos Reforma del Estado, para conocer de una buena vez si se trata de algo que interese al pueblo –todos nosotros pues– o de una amena ingeniería constitucional que alumbre otra forma de distribuir la gloria y el poder entre quienes ya son gloriosos y poderosos, y anhelan serlo todavía más. Aquello nos importa de veras. Esto, ¿de veras nos importa?”¹

En efecto las concepciones sobre la reforma del Estado van desde la sustitución de las decisiones u opciones políticas fundamentales, del proyecto de nación en suma, hasta meras adecuaciones formales de la administración pública (cambio de nombre de las instituciones o de sus unidades, de logotipos, de formatos o de formularios).

En un Estado democrático su reforma implicaría repartir el poder y sus beneficios entre todos los habitantes del país de conformidad con su situación personal, para evitar su monopolio por

¹García Ramírez, Sergio, **Reforma del Estado**, Excélsior, México, 21 de septiembre de 2000, pp. 1

una persona o grupo, interno o externo, que tome las decisiones en lugar de los ciudadanos, debido, por ejemplo, a la concentración de la riqueza en pocos individuos o corporaciones –nacionales, extranjeras o transnacionales–, al predominio de un partido, al imperio de las fuerzas armadas, al señorío de una creencia, a la supremacía de una pretendida raza. Sin redistribución del poder hacia todos no hay reforma democrática del Estado.

Tanto la reforma del Estado como la del gobierno y la de su administración, al menos en México, son temas añejos. Han estado en el orden del día desde su nacimiento como nación independiente. Los mexicanos hemos vivido desde que existimos como tales en tiempos de reformas. Desde 1821 hasta hoy hemos estado inmersos en reformas, contrarreformas y deformaciones: reforma política (electoral, de los partidos, ciudadana o definitiva próxima a reformarse); reforma de la forma de Estado federal (robustecimiento o democratización de las entidades federativas, nuevo, auténtico o real federalismo); reforma municipal; reforma jurídica; reforma económica; reforma social (reforma o renovación moral de la sociedad); reforma educativa, alguna vez llamada revolución; reforma universitaria; reforma fiscal (adecuación,

“miscelánea”, actualización, nueva hacienda pública distributiva); reforma del presupuesto (recorte, ajuste, ahorro, reducción); reforma agraria (tradicional, integral o moderna); reforma administrativa (simplificación, modernización, desarrollo administrativo, privatización, adelgazamiento, ajuste o reducción); reforma de las estructuras mentales; reforma de las responsabilidades de los servidores públicos; reforma del gobierno del Distrito Federal; reforma del deporte (Instituto, Subsecretaría o Comisión); reforma de los billetes y monedas; reforma de los sentidos y nombres de las calles; reforma del peso (devaluación, desvalorización, flotación, deslizamiento, ampliación de la banda cambiaria, dejar al peso al libre juego de la oferta y la demanda o supresión de ceros); reforma o «reconversión» industrial; reforma de la Cámara de Senadores; reforma de la Cámara de Diputados; reforma de las legislaturas de los estados; reforma de los ayuntamientos; reforma de las relaciones del gobierno con los medios de comunicación masiva; reformas y más reformas constitucionales (el promedio es de cuatro por año, más que las introducidas a cualquier reglamento); reforma penitenciaria; reforma de los planes de estudio; reforma del poder judicial; reforma de la policía; reforma urbana; reforma penal; reforma

comercial; reforma bancaria; reforma religiosa; reforma del Paseo de la Reforma; reforma de las reformas y, para seguir la moda, reforma del Estado y reforma de la Revolución. El período histórico llamado de la reforma, iniciado en 1854 con la revolución de Ayutla, parece no haber concluido. Salvo que ahora se substituye el término reforma por el de modernización y en lugar de referirlo al gobierno o su administración se aplica al Estado.

Reforma del estado

Para reformar al Estado habría que transformar las opciones o decisiones políticas fundamentales (soberanía, democracia, división del poder público, formas de Estado y de gobierno, derechos humanos, sistema económico) o modificar sus elementos constitutivos: territorio, pueblo, gobierno (poder público) y poder (político). Seguramente con esta expresión sólo se pretende señalar la necesidad de adecuar a la administración pública con las exigencias del momento o, lo que es más probable, favorecer más ampliamente los intereses hegemónicos. Hasta hoy, al menos abiertamente, nadie aspira a reformar a nuestro territorio o al pueblo mexicano. En época de privatizaciones, de fomento al comercio exterior y a la inversión extranjera, hasta ahora, ninguno de nuestros gobernantes

ha tratado de disminuir nuestro territorio, ni siquiera mediante la cesión a los extranjeros de las áreas que no pueden adquirir. Por el contrario, el territorio se ha extendido con la ampliación del mar territorial y del patrimonial en los términos del derecho internacional. Únicamente esta posibilidad está prevista en el texto constitucional. No lo está el desmembramiento del territorio nacional.

Por ende, la reforma del territorio podría comprender, entre otros aspectos, la creación o la supresión de entidades federativas si el Estado es federal, la fundación, agrupación o extinción de municipios, la transformación de los ámbitos competenciales o del número de las instituciones descentralizadas territorialmente en un Estado unitario o la fusión de ciudades conurbadas.

La reforma de la población, la tan de moda sociedad civil, podría abarcar, por ejemplo, su renovación moral, su efectiva participación en las decisiones políticas y en los beneficios sociales, su racional distribución dentro del territorio nacional, el incremento de su civismo sólo presente en los últimos años en casos excepcionales, su transformación para aceptar la verdad, ser responsable y solidaria para pasar del ausentismo a una participación consciente, informada

y formada. Así el comentario irónico casero se sustituirá por el compromiso de la acción; de conformarse cuando más con sugerir actuará, trabajará, en favor de la comunidad, contribuyendo a la conservación y acrecentamiento del patrimonio natural y del cultural, a la preservación de los servicios públicos, a las labores sociales (auxilio en casos de desastres, indigencia, incultura, verbigracia), a la resolución de nuestros problemas, a la defensa de nuestra independencia política, al aseguramiento de la económica, a la mejor convivencia humana.

Consecuentemente cuando se habla de la reforma del Estado se hace referencia primordialmente al gobierno. Ojalá el propósito y los resultados sean democratizarlo y hacerlo capaz de realizar el proyecto nacional y de garantizar la vigencia de las opciones políticas fundamentales. Para esto no basta la reforma de los órganos estatales, los que ejercen el poder público, se requiere la del poder político cada día más concentrado en un menor número de personas.

Tratándose de la reforma del gobierno ha habido propuestas desde hace mucho tiempo. En primer lugar se exige que las decisiones políticas fundamentales sean práctica cotidiana. Por consiguiente la

soberanía debe residir efectivamente en el pueblo y no en los pocos que deciden; el régimen federal, en nuestro caso, debe asegurar la autonomía de los estados en su régimen interior y no su dependencia



José Arturo López Pérez

de los poderes federales; el municipio libre debe permitir su desenvolvimiento y no su subordinación a las autoridades estatales y federales; la división del poder público para su ejercicio debe garantizar las competencias y equilibrios constitucionales entre los órganos judicial, legislativo y ejecutivo y no el predominio de éste, sin control sobre él de los otros dos poderes; el sufragio debe ser efectivo y no un mero acto de ratificación de las decisiones cupulares; los derechos humanos y el orden jurídico deben respetarse por todos, autoridades y habitantes del país, y no conculcarse cuando se oponen a los intereses personales, éstos deben estar supeditados

al interés general de la sociedad.

La llamada reforma del Estado debería plantear una nueva estructuración del poder en México, no solamente del público sino principalmente del político, para otorgarlo realmente al pueblo en lugar del individuo o grupo que efectivamente imponen las decisiones al poder público y determinan los comportamientos de la sociedad.

¿Quién decide a nombre del pueblo?
¿Deciden los ciudadanos o al menos los electores? Éstos lo más que hacen es elegir a sus representantes. ¿Serán los representantes quiénes deciden? ¿quiénes de entre los representantes? ¿lo harán siguiendo la voluntad del pueblo o la de un individuo o grupo económicamente poderoso?

Afirmar que el pueblo o la sociedad decide su destino es hasta hoy un mito, cuando más lo harán sus representantes y en muchos casos ni éstos. De hecho no se han encontrado, probablemente por no haberse buscado, los medios para que los ciudadanos tomen las decisiones y los habitantes determinen su destino. La reforma del poder político debe conducir a la multiplicación de núcleos de poder, de decisión efectiva, tanto dentro de los gobiernos federal,

estatales y municipales, como dentro de la sociedad.

Paladinamente un miembro representativo de los empresarios mexicanos, Agustín F. Legorreta, afirmó que a los gobernantes únicamente les interesa «mantener el poder» y para ello aceptan «implícitamente las condiciones impuestas por la **cúpula** empresarial», «grupito muy cómodo de trescientas personas (que) son las que toman las decisiones económicamente importantes en México» y quien menciona decisiones económicas está señalando a las políticas. El poder público, siguiendo su afirmación, sólo se conserva si el gobierno acata las decisiones del cómodo grupito de trescientas personas. Seguir la voluntad popular implicaría cumplir las decisiones de un incómodo grupo de millones de personas.

En la realidad los mil millonarios en dólares, trece según Forbes, siguiendo a Legorreta, son los intérpretes y quienes deciden por la tan en boga sociedad civil. Cambiar esta composición del poder mediante la atención de otros grupos y el perfeccionamiento de los medios de expresión de la voluntad popular es democratizar realmente la vida de un país.

En la lucha por el poder político, este

grupito pretende y logra cada vez mayores espacios de acción propia y que la pública se ejerza en su beneficio, impone para ello su voluntad al resto de la sociedad sea por los medios a su disposición o por la apropiación del poder público. La privatización o la reprivatización y su más amplia participación en la prestación, ejecución o administración de servicios públicos incrementan su campo de acción económico, pero también su capacidad política. El poder económico le confiere poder político y éste le es necesario para conservar y acrecentar el primero, de tal manera que las decisiones públicas le benefician cada día más con independencia de la situación del resto de la sociedad. La única voz de ésta que se escucha, domina los medios de comunicación colectiva también, es la suya.

En nuestra historia, por más que se ha ensayado el establecimiento de una sociedad igualitaria, el reparto equitativo de la riqueza pública o el predominio del interés general sobre el particular, en pocas ocasiones se ha alcanzado el beneficio de la mayoría, en tanto desde antaño ha tenido este grupo la hegemonía y todas las acciones del poder público, aún las que en apariencia le perjudican, terminan beneficiándolo. Al ex presidente de México Adolfo López Mateos se atribuye haber dicho «peso que el gobierno invierte en el campo termina

en la bolsa de los banqueros», quienes ahora han retornado como tales, además de ser dueños de casas de bolsa y de las antiguas personas morales públicas.

Sin pretenderlo, afirma Jorge Ibarguengoitia, «Benito Juárez tiene, entre muchos méritos indiscutibles, el algo olvidado y dudoso de ser el fundador de la gran burguesía mexicana -incluyendo la revolucionaria-... porque los bienes del clero no los repartió entre los pobres, sino que se los vendió a precios muy razonables a quien pudiera pagarlos: es decir, a los ricos, volviéndolos más ricos».² Así está ocurriendo con la desincorporación, por venta, «privatización» o «reprivatización», de las personas morales públicas.

Del análisis de los múltiples planes o programas políticos, desde el Plan de Iguala, pasando por los de Jalapa, Tacubaya, Ayutla, San Luis, Guadalupe o Agua Prieta, para llegar a los político-económicos (primero y segundo plan sexenal, programa de gobierno de Miguel Alemán Valdés, el plan global de desarrollo de José López Portillo y Pacheco o los planes nacionales de desarrollo de Miguel de la Madrid Hurtado, Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León y Vicente Fox Quesada), se descubre el propósito de beneficiar a quienes dominan las

² Ibarguengoitia, Jorge, **Instrucciones para vivir en México**, Editorial Joaquín Mortiz, S.A. de C.V., México, 1990, p. 43.

actividades industriales, comerciales, agrícolas y financieras, no obstante que se invoque el bienestar de todos los mexicanos. En su quinto informe el entonces titular del poder ejecutivo mexicano, Carlos Salinas de Gortari, reconoció que para competir con las grandes empresas de otras naciones se promueve «la formación de grandes grupos empresariales» mexicanos. Consecuentemente tampoco resultan mayormente beneficiados los pequeños o micro industriales, comerciantes o agricultores; los financieros siempre han sido grandes y dominaron primero al país como usureros para hacerlo después con el nombre de banqueros, posteriormente como dueños de las casas de bolsa, y ahora como propietarios nuevamente de los bancos, los cuales están en vías de pasar a manos de extranjeros.

Además los sucesivos titulares del gobierno nacional han favorecido a este grupo, consciente o inconscientemente, al estimular tales actividades. La banca de desarrollo, que aún es oficial, se ha establecido, desde la creación en 1830 del Banco de Avío, para el fomento de tales actividades y, consecuentemente, con el fin de apoyar a tal grupo. La legislación también les ha sido propicia principalmente con las leyes de fomento económico, tanto federales como de los estados, que en algunos casos han

proporcionado, además de las obras de infraestructura, terrenos gratuitos, exenciones de impuestos o subsidios en los precios del petróleo y sus derivados, del agua o de la electricidad. Cuando fracasan el gobierno federal los rescata, como ha sucedido con las carreteras de cuota privadas y con los bancos privatizados mediante el Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y su sucesor el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB). En el futuro podría ocurrir lo mismo con los antes productivos aeropuertos. Los ingenios azucareros, recientemente expropiados para sanearlos y enajenarlos una vez más a los particulares, confirman que la sociedad paga los errores, corrupción y malas administraciones del sector privado.

Actualmente se invoca que ante los intercambios internacionales, los cambios técnicos y la transnacionalización de empresas y capitales, sólo los grandes pueden competir, con la consiguiente concentración de poder y de riqueza. Por lo tanto, en la llamada reforma del Estado se está dirimiendo a quién debe beneficiar la acción gubernamental. Para asegurar que ésta sea favorable al grupo económicamente hegemónico, desde antiguo, se ha exigido disminuir al

aparato estatal y eliminar toda actividad pública en la economía que no sea en su beneficio. Como consecuencia surge la pregunta: **La Dimensión deseable** ¿Cuál es la dimensión óptima de la administración pública, que no debemos confundir con la de Estado ni con la del gobierno, y para quién?

Vetusta es la conseja sobre el exceso de personal y unidades en la administración pública. También inveterada es la de considerar excesivas las actividades a su cargo. Desde el siglo pasado y hasta los años treinta, además de reducir sus sueldos, periódicamente se despedía personal por razones financieras, con motivo de cambios políticos o de una reforma administrativa emprendida, pero también para satisfacer tales consejas.

El **adelgazamiento**, muchas veces por amputación, de la administración pública es tema añoso invocado por los modernos. Un **adelgazamiento** indiscriminado produce en la administración, como en los seres humanos, desequilibrios sumamente graves que pueden llevar a perder la vida o el poder. Reducir todas las partes puede generar incapacidades. Para adelgazar adecuadamente es preciso determinar precisamente qué sobra y dónde falta. En todo caso es indispensable cuidar que el cerebro no se afecte, es decir, que la capacidad de

decisión se conserve y la de acción se salvaguarde. Ante los graves problemas provocados por la globalización los estados minimizados carecen de la aptitud



José Arturo López Pérez

para resolverlos. Las crisis sin fin y la ingobernabilidad son el resultado.

Ineludible es pues determinar la dimensión óptima, dónde hay que reducir y dónde aumentar para alcanzarla. La dimensión óptima, es la dimensión desconocida, el problema a resolver antes de emprender cualquier dieta, pues su determinación podría hacer necesario su fortalecimiento.

¿Cuál es la dimensión de un gobierno?
 ¿Cuál es el tamaño de su administración?
 En México, como en los otros países, normalmente son los que se puede, pocas veces los que se debe, si es que se llega a saber cuáles son. La dimensión óptima de la administración es aquella que le permite cumplir eficazmente las atribuciones que le han sido conferidas para alcanzar los fines a su cargo. Para realizarlos requiere órganos y unidades, personal, recursos materiales y financieros, cuyo número o cuantía se determinan en última instancia por la disponibilidad de los recursos financieros. De ahí que la administración tenga la dimensión que puede en función de éstos y no la que debe para cumplir sus fines. La dimensión deseable es, reitero, aquella adecuada para acatarlos cabalmente. Los fines pueden ser revisados, a menudo lo son, primordialmente cuando se cambia de periodo presidencial, y los resultantes deben ser la nueva medida para determinar la dimensión óptima de la administración pública. De no obrarse así se puede **adelgazarla**, pero, paradójicamente, hacerla más compleja, descontrolada e ineficaz.

¿Cuál es la dimensión indeseable?. Es indeseable el crecimiento de órganos y

unidades, o el incremento de personal y recursos, para realizar actividades ajenas al proyecto nacional, ya atribuidas a otros o para supuestamente apoyar a los restantes convirtiéndose en obstáculos para el cumplimiento de fines y programas. También es indeseable la proliferación de normas, requisitos o controles originados en la desconfianza de unos a otros o de unidades y apoyos para satisfacer a presuntuosos servidores de sí mismos, no del público, como direcciones adjuntas, coordinaciones, asesorías, ayudantías, servicios de seguridad, creación de imagen, gastronomía, decoración de oficinas, atenciones privadas, etcétera.

Igualmente es indeseable la reducción de órganos, unidades, personal o recursos, que impida la realización de los fines, la originada en ajustes indiscriminados -mismo porcentaje con independencia de atribuciones o programas y sin obedecer a prioridades- o la producida por falta de apoyo o como castigo para los titulares sin influencia.

De igual manera es indeseable la existencia de instituciones o unidades sin capacidad para cumplir sus atribuciones. Así existen quehaceres justificados pero desatendidos. Mientras en algunas sobra personal y recursos, en ocasiones no ejercen el presupuesto que les ha sido asignado o lo agotan al final del año **en**

La Dimensión indeseable

lo que sea para evitar su reducción en el siguiente, en otras faltan. En tales casos procede una redistribución de personal y de recursos. Un mal ejemplo en este sentido era la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología que únicamente podía disponer de un inspector en cada estado para, entre otros aspectos, preservar la flora y la fauna, el aire puro, nuestros oídos sin ruidos perjudiciales, la pureza de las aguas y de los suelos. Su sucesora, es otro mal ejemplo, la Secretaría del Medio Ambiente (sic), Recursos Naturales y Pesca, con atribuciones heterogéneas, ha caído en un **engordamiento** que ha dificultado desentrañar las normas jurídicas que le son aplicables y han hecho inextricables sus relaciones laborales, con los consiguientes efectos perniciosos en su administración. Su entonces titular reconoció que están desprotegidos los ciento catorce parques nacionales del país (Excélsior, México, 7 de julio de 1999).

Del mismo modo es indeseable la creación de instituciones o unidades para realizar actividades incumplidas por las originalmente responsables. En lugar de exigir su ejecución a las incompetentes se crean instituciones o unidades paralelas, es decir, para hacer lo mismo, entre los múltiples casos al respecto están las destinadas a defender los derechos humanos de los actos de la

administración pública, las cuales serían innecesarias si ésta los respetara como es su obligación o si el juicio de amparo cumpliera cabalmente su misión de salvaguardarlos. Cuando las instituciones o las unidades son ineptas para lograr los fines que les son propios, propuestos por la comunidad o los órganos políticos, en vez de aplicar correctivos, sobre todo cuando sus titulares están **bien políticamente**, y hacerlas funcionar eficazmente, se recurre al expediente de crear una nueva organización con la esperanza de que los cumpla. Así han aparecido múltiples instituciones y unidades duplicadas.

La duplicación de instituciones es más clara tratándose de aquellas surgidas como organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, para vencer el burocratismo de la administración central o por la ineficiencia de los particulares.

En efecto, múltiples instituciones de la llamada bárbaramente administración paraestatal, pues forma parte del Estado, encuentran su origen en la necesidad de **desburocratizar** atribuciones o programas no cumplidos eficazmente por las dependencias del Ejecutivo por vicios, por deficiencias y también

por corrupción. Existen fideicomisos establecidos para realizar un programa incumplido por la administración central. Otras instituciones de esta naturaleza, con el argumento de conservar fuentes de trabajo, se incorporaron a la administración pública para salvar empresas privadas en bancarrota y así le han transferido sus defectos, cuando sería preferible invertir los recursos sociales en instituciones destinadas al cumplimiento de objetivos también sociales y a ocupar en ellas a los desplazados por la desorganización o corrupción privadas. Además se adquieren caras cuando se rescatan y se venden baratas cuando se enajenan de nuevo a particulares. Así, una vez más, se han socializado las pérdidas y privatizado las ganancias.

Asimismo forman parte de la dimensión indeseable de la administración pública las unidades surgidas de la desconfianza de las unas en las otras, son aquellas destinadas a revisar, controlar y aun substituir los actos de las demás, propiciando la indeterminación de las responsabilidades o el triunfo antisocial de la tecnocracia.

Tal inflación administrativa debe combatirse. En estos casos no basta la cura para adelgazar, es preciso proceder a la amputación. Tratándose de ellos es comprensible la desincorporación de

instituciones y también son explicables los llamados ajustes. Pero estas medidas son injustificadas cuando sólo obedecen a presiones internas o externas, como las impuestas por el Fondo Monetario Internacional, a ideas en boga o a la sustitución de mitos. Junto con la **globalización** que sufre el mundo igualmente padece desde siempre los mitos propiciadores de soluciones mágicas. Desde los tiempos más remotos se confió a la divinidad o divinidades la resolución de los problemas individuales y sociales. Después se adjudicó la tarea a los aparatos estatales. Ahora, como en el siglo pasado, se pretende que los grupos privados concentradores del capital hagan el milagro de dejar sin problemas a la humanidad. De la providencia divina se pasó a la estatal y de ésta al mercado con sus sumos pontífices los grupos económicamente poderosos. Las leyes del mercado son la nueva providencia. Históricamente ni la divinidad ni la administración pública han resuelto los problemas de la humanidad y, modestamente, tampoco lo han pretendido. El libre mercado, que reduce al individuo a consumidor inconsciente, sí.

El ser humano aspira a satisfacer sus necesidades materiales y espirituales por sí mismo o por los demás, sean nacionales o extranjeros, o pertenezcan a los sectores

público, social o privado. La nueva dimensión de los sectores, favorecedora del último, debe demostrar pronto su capacidad de hacerlo. En caso contrario se exigirá, otra vez, una reducción del espacio privado y la administración retomará su papel protagónico. En suma, proseguirá la búsqueda de la dimensión óptima de la administración en función del proyecto nacional y de los resultados obtenidos.

El derecho de los pueblos a disponer de su vida por sí mismos no se discute abiertamente; es tema para los discursos y es invocado en los documentos públicos; pero no se acata cabalmente. A nadie indigna la ausencia de instrumentos para hacerlo efectivo, para incrementar la participación, disminuir el abstencionismo y asegurar al ciudadano el carácter de autor de su presente y futuro, en lugar de mero protagonista de un papel que no ha escrito ni decidido siquiera interpretar. Peor todavía, desde la perspectiva de los **tecnoburócratas** hay que felicitarse por ello, en tanto los asuntos públicos deben resolverse por los que saben, por quienes mediante un lenguaje inaccesible a la mayoría, inteligible sólo para los iniciados, hacen incomprensibles los asuntos más simples, por aquellos que mantienen

el monopolio de la información que manipulan para confundir al ciudadano, por los que determinan los modelos a seguir y pretenden modelar a todos para hacerlos realidad. Ante tal posición es preciso reivindicar el derecho del pueblo a equivocarse, según los tecnócratas, mismo que debe estar prohibido a sus representantes y a quienes administran los asuntos públicos.

La administración debe informar claramente a los ciudadanos sobre el fundamento y el contenido concreto de sus actividades, escuchar sus opiniones y consultar a todos los involucrados en ellas, acatando la evaluación que hagan de las mismas. El ciudadano es el mandante, los órganos representativos y las administraciones deben ser sus mandatarios.

La actitud de los servidores públicos debe transformarse para servir al ciudadano, deben ser el medio para resolver los problemas y no un problema más para todos. Deben aceptar una administración originada en el pueblo, con su participación y para su beneficio.

Al ciudadano corresponde dar vida a la democracia. Para que decida y vigile a la administración deberá asumir el papel de soberano, mediante instrumentos innovadores que lo permitan, por ejemplo

Perspectivas

el referéndum administrativo, la iniciativa popular o la revocación del mandato de los elegidos. La administración omnipotente, autoritaria, antidemocrática, cuya sombra paralizadora continúa extendiéndose y que únicamente escucha su propia voz, debe dejar la iniciativa y dirigir su acción al ciudadano soberano. Ambos pueden y deben hacer efectivas la libertad, la igualdad y la fraternidad, gracias a una administración del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.



Administración y gerencia pública en México.

*Los estudios de los Estados y el estado de los estudios.
Ausencia y presencia de la investigación en entidades federativas.*

Por:
José Martínez Vilchis*

Diferentes aspectos que caracterizan a la nueva gerencia pública se encuentran presentes en todos los ámbitos de gobierno, y es indispensable estudiarla debido al papel relevante y a los grandes cambios que conlleva en la gestión gubernamental.

La escasez de estudios en el ámbito estatal, ha ocasionado que muchas experiencias no se conozcan y, por lo tanto, se desconozcan las ventajas y desventajas de sus herramientas o metodologías administrativas.

La existencia de gobiernos divididos no parece tener una fuerte relación con la adopción de técnicas gerenciales.

Palabras clave: Gerencia, estados, administración, gestión, reforma.

Different aspects characterizing the new public management are currently in all spheres of government, and it results undispensible to study due to its relevant role and the hugh changes the government managemen involves.

Study scarsity in the state sphere has caused that many experiences are unknown

* Candidato a Doctor en Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México y Maestro en Administración para el Desarrollo por la Universidad de Birmingham, Inglaterra. Miembro del SNI; Actualmente se desempeña como Secretario Administrativo de la Universidad Autónoma del Estado de México.

I. El Déficit de investigaciones en entidades federativas. El esfuerzo del INAP

Esta primera década del siglo XXI habrá de presenciar un nuevo impulso a favor del fortalecimiento de las entidades federativas del país. Después de que el tema municipal ocupó la atención del gobierno y de académicos a fines del siglo pasado, ahora se multiplican las voces que llaman la atención acerca de la necesidad de atender a los estados y de investigar sobre su problemática.

En México, la gerencia como modelo de conducción administrativa ha sido aplicada a los asuntos públicos. Ha trascendido la esfera del sector privado para trasladar su propuesta y a sus gerentes hacia la esfera gubernamental y hacia el manejo de organizaciones de todo tipo que utilizan recursos públicos.

El uso de la gerencia pública empieza a proliferar en nuestro país a la par que en el gobierno federal. En las entidades federativas, los gobiernos adoptan y adaptan de sus versiones originales, las propuestas gerenciales y crean dependencias, programas, políticas públicas y técnicas gerenciales con denominaciones y características muy diversas, respecto de las cuales,

los investigadores o interesados en administración pública debemos dar cuenta para fomentar el conocimiento de la realidad nacional a través de sus estados. El INAP en su obra denominada “La Administración Local en México”, en páginas dedicadas a la presentación alude a la escasez de investigaciones al respecto: “... la evolución jurídica que registra el tema no ha sido acompañada de trabajos de investigación teórica o de campo en materia de centralización político-administrativa de la esfera local de gobierno...”¹

Por su parte, José Chanes Nieto en un documento extraordinario publicado en 1993, creó un catálogo de publicaciones mexicanas en la materia, que da cuenta de los problemas de investigación más comunes y de las fuentes históricas y actuales, fundamentales para recurrir en la difícil tarea de investigar. En su “Introducción bibliográfica a la administración pública mexicana”, este autor menciona el contenido general de diez trabajos sobre administración pública realizados entre 1811 y 1940. De ellos, siete tratan temas diversos que atañen a las entidades federativas en general y sólo tres son trabajos sobre estados específicos, que son los casos de Tabasco, Zacatecas y Yucatán. A partir de 1940 y hasta 1989, el autor menciona cuarenta trabajos más. De

¹ INAP, *La administración Local en México, Tomo I, II y III*, México, 1997, p. 15.

ellos, veintidós se refieren a una entidad federativa específica y dieciocho tratan sobre entidades federativas en general.

Al igual que en la consideración del INAP, sobre el descuido en la investigación en los estados del país, Chanes coincide: “Las investigaciones sobre las administraciones estatales son las que han recibido una menor consideración, en tanto, por el centralismo administrativo, la administración federal concentra la mayor parte de los esfuerzos y por motivos políticos la municipal resulta más atrayente”.²

Las causas que han influido en la escasez de estudios sobre la administración pública estatal son diversas, entre éstas se pueden mencionar las siguientes:

1. El desinterés del gobierno federal, de las instituciones de educación superior y de centros de investigación del distrito federal, que al mismo tiempo de concentrar la mayoría de los recursos concentran la investigación en los temas de carácter nacional o a lo sumo en aquellos que coyunturalmente despiertan interés temporal por motivos políticos, académicos, sociales o de otra índole.
2. La inexistencia de una red nacional de información que de cuenta

de los estudios que se realizan en entidades federativas, que se traducen en el desconocimiento de lo que hacen investigadores de los estados que conocen los problemas de su región pero que no encuentran los apoyos en recursos académicos y financieros.

3. La cultura general en el país y con la escasa cultura administrativa de las dependencias gubernamentales encargadas de preservar la documentación que ellos generaron durante sus gestiones, tales como informes, anexos, memorias, y acuerdos. Además de la gran dificultad que enfrenta el investigador para acceder a esta información que muchos funcionarios por esa falta de cultura administrativa consideran secreta.

I.1 Los trabajos del INAP.

Dentro de las investigaciones realizadas sobre este ámbito de gobierno y que además, involucra el estudio de la administración pública, se encuentran los efectuados por el INAP, tal y como se mencionó en párrafos anteriores.

I.1.1 La Administración Local en México (1997).

En 1997, el INAP realizó un estudio sobre la administración pública de los estados de la República denominado “La

² Chanes, José, *Introducción bibliográfica a la administración pública mexicana*, México, 1993, p. 211.

administración local en México”, título polémico, ya que no se refiere al gobierno municipal como podría derivarse de la denominación “local”, sino al gobierno de las entidades federativas. La obra es interesante porque se investiga sobre la administración estatal, para (como el INAP declara) ayudar a llenar el vacío existente en este ámbito de gobierno.

El trabajo se organiza en 6 temas en cada uno de los 31 estados del país: aspectos socioeconómicos, organización administrativa, sistemas administrativos para la gestión pública, profesionalización, relaciones intergu-

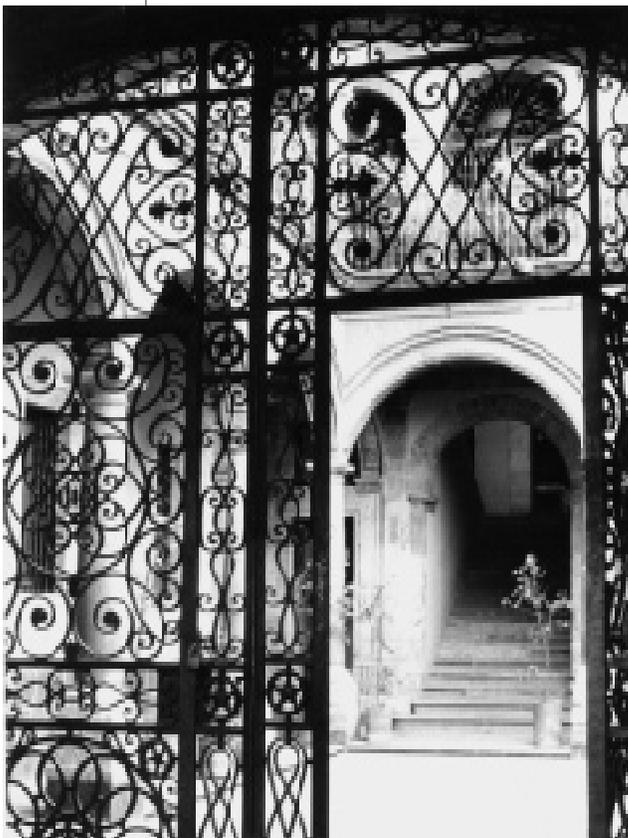
bernamentales y experiencias de modernización administrativa.

El documento realiza una exposición descriptiva y poco crítica de los resultados de la investigación. Eso es natural porque la información fue proporcionada por las propias dependencias gubernamentales y el INAP no se propuso hacer una revisión crítica. Con todo, el trabajo es muy valioso por sistematizar la información proveniente de las entidades federativas sin excepción, con respecto a los seis temas citados. Una limitante es que no da a conocer los problemas encontrados y las necesidades de las administraciones públicas estatales.

I.1.2 Profesionalización de Servidores Públicos Locales en México (1999).

Dos años después, en agosto de 1999, el propio INAP publicó otros tres tomos sobre la “Profesionalización de servidores públicos locales en México”, estructurada nuevamente en seis temas:

- El régimen jurídico y laboral de los servidores públicos,
- La administración de personal,
- Las condiciones de trabajo,
- El tamaño y composición de la



José Arturo López Pérez

burocracia estatal,

- La formación y capacitación en la administración pública, y
- Las perspectivas de la profesionalización.

I.1.3 Simplificación y Mejora Regulatoria en las Administraciones Estatales de México (2001).

Posteriormente, en agosto de 2001, el INAP publica otra obra integrada por dos tomos, denominada “Simplificación y Mejora Regulatoria en las administraciones estatales de México”, esta investigación comprendió a 13 estados de la república mexicana: Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, y Veracruz.

Esta investigación se encuentra estructurada de la siguiente manera: se presenta en un primer apartado, en cada uno de los estados, los antecedentes y problemas de la modernización y simplificación administrativa; enseguida se realiza la descripción de la base legal, organizativa y programática que sustenta las acciones de simplificación y desregulación; posteriormente se mencionan los logros y resultados de la

simplificación y mejora regulatoria; en el siguiente apartado se hace referencia a experiencias relevantes en materia de simplificación; y por último, se señalan los retos y perspectivas de la modernización y simplificación administrativa.

Al igual que en las investigaciones anteriores, esta obra presenta una exposición descriptiva y poco crítica de los resultados de la investigación. En síntesis, los estudios realizados en las últimas dos décadas, han realizado una labor descriptiva, enfocándose fundamentalmente en los antecedentes, funciones, marco jurídico, estructura orgánica y reiterando los problemas mencionados insistentemente en infinidad de trabajos, y la incapacidad de resolverlos (no por falta de imaginación sino por una falta de voluntad política para enfrentarlos). El excesivo centralismo, la injusta distribución de la riqueza, el desequilibrio regional, la falta de cuadros profesionales son parte de la lista de problemas a resolver para bien de la república y de los estados.³

Otras investigaciones han combinado el análisis administrativo, con interpretaciones políticas sobre el papel e importancia de sus actores políticos como el caso de los gobernadores⁴. Además, pueden encontrarse pocos estudios que analicen la administración

pública de alguna entidad federativa en concreto, como los de: Guerrero⁵ y Mena⁶.

Por lo anterior, se puede deducir una imperiosa necesidad por realizar investigaciones sobre administración pública en las entidades federativas, y difundir los resultados entre académicos y tomadores de decisiones en todo el país.

Desde los años ochenta del siglo XX se han observado reformas en el aparato gubernamental, que inician en países del Commonwealth como Australia, Inglaterra y Nueva Zelanda. Dichas reformas han consistido por lo general en: recortes presupuestales, separación de la provisión y de la producción de los servicios públicos, procesos de privatización, contrato con terceros,

rendición de cuentas, flexibilidad para administrar, mayor utilización de tecnologías de información, participación ciudadana, descentralización y desconcentración administrativa, visión

del ciudadano como cliente⁷, entre otras.

Por la importancia y trascendencia que dichas reformas representan en el actuar gubernamental, actualmente se han llevado a cabo diversos estudios sobre experiencias de nueva gerencia pública en el ámbito federal y local de nuestro país, aplicando la metodología de estudios de caso⁸. Pero ¿qué pasa con los estados?, ¿acaso las entidades federativas no han realizado acciones con características similares a las realizadas por gobiernos federales o municipales, con la intención de mejorar y hacer más eficiente a sus administraciones estatales?, son estas preguntas a las cuales se le intentará dar respuesta, sólo con la intención de mostrar un rostro de modernización funcional para obtener recursos y estar a la vanguardia de las tendencias nacionales.

El objeto de este ensayo se puede desglosar en dos partes: por un lado, señalar la presencia que tiene la Nueva Gerencia Pública en los diversos ámbitos de la administración pública mexicana, y, por otro, resaltar la urgente necesidad de realizar investigaciones sobre Nueva Gerencia Pública en los estados de la República.

³ Martínez, Gustavo, **La administración Estatal y Municipal de México**, México, D. F., INAP, 1992. Pichardo, Ignacio, **Introducción a la Administración Pública de México**, México, D. F., INAP, 1984. INAP, **Profesionalización de servidores...**

⁴ Almada, Carlos, **La administración Estatal en México**, México, D. F., INAP, 1982. Díaz González, Rodolfo, **El Gobernador del Estado de México**, Toluca, México, Ediciones del Gobierno del Estado de México, Toluca, 1987. Barrera, Rolando, **Poder y Autonomía de los gobernadores en México**, Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., 1997.

⁵ Guerrero, Omar, **La Administración Pública en el Estado de Guerrero**, México, D. F., Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero, 1991.

⁶ Mena, Apolinar, **La Magnitud y la Integración de la Administración Pública en el Estado de México: Ángulo de interpretación cuantificable**, México, D. F., INAP, IAPEM y GEM, 1989.

⁷ Gruening, Gernod, *Origin and theoretical basis of the New Public Management*, **Working Paper**, June, Hamburg, Germany, 1998. Hood, Christopher, *A public Management for all*

II. La nueva gerencia pública en México y los estados

⁸ Diversos estudios de caso sobre Nueva Gerencia Pública han sido desarrollados por investigadores de la División de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencias Económicas, A. C. Arellano, David, et al. (1999). **Nueva Gerencia Pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Una exploración en términos organizativos: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México**, mimeo, México, 1999. Cabrero, Enrique, "Gerencia pública municipal, Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales", en **Gerencia Pública Municipal**, Cabrero y Nava (coordinadores), México, M. A.

II.1 Una introducción a la Nueva Gerencia Pública.

Desde hace más de dos décadas se han realizado reformas en el ámbito gubernamental, convirtiéndose en una tendencia mundial, cuyas intenciones son: 1) contar con un modelo de administración que se adapte al modelo económico de reforma estructural de las economías; 2) unificar criterios en la forma de administrar basado en las sugerencias del NPM; 3) hacer al gobierno más eficiente y hacerlo más sensible ante las demandas de la ciudadanía y con esto, mejorar la calidad de los servicios públicos⁹.

Los primeros países en implementar reformas de este tipo a sus gobiernos fueron Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido, pero éstas reformas gubernamentales se popularizaron rápidamente a escala mundial¹⁰. De igual manera, en casi todo el continente americano también se han realizado reformas gubernamentales, con características muy similares a las efectuadas en gobiernos anglosajones.

A toda esta ola de reformas a los entes gubernamentales se le ha denominado en su conjunto New Public Management¹¹. El New Public Management puede tener

entre otras las siguientes traducciones: Nueva Gerencia Pública¹², Nueva Gestión Pública¹³, ó Nueva Administración Pública¹⁴.

La Nueva Gerencia Pública (NGP) se puede definir, según Guerrero, como “una metodología de definición del sector público diversa a la propia del derecho y de la perspectiva institucional, definición que encara la crisis de separación de los sectores público y privado que dicho management resuelve, y que aplica a los organismos de ambos sectores”¹⁵; ó como un conjunto de métodos de análisis y de decisión que puede permitir a los gobiernos reconceptualizar sus acciones¹⁶.

De acuerdo con Bozeman, el origen de la gerencia pública es producto de

¹² Cabrero, Enrique, *Estudio Introductorio*, en *La Gestión Pública su situación actual*, Barry Bozeman coordinador), México, FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Universidad Autónoma de Tlaxcala, 1998. Id. *Gerencia pública municipal, Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales*, *Gerencia Pública Municipal*, Cabrero y Nava (coordinadores), México, M. A. Porrúa-CIDE, 1999.

¹³ CLAD, “Una nueva gestión pública para América Latina”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, Venezuela, No. 13, Febrero, 1999, pp. 247 - 274., Arellano, David, “Gestión pública en Estado Unidos: crisis y estado del arte”, en *Gestión y Política Pública*, México CIDE., Vol. IV, Núm. 1, primer semestre, 1995, pp. 119-147. Id. “De la administración pública a la nueva gestión pública: cinco dilemas”, en *Revista conmemorativa del Colegio “El estado del Arte de la Administración Pública”*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., 1999, pp. 35 - 47. Echebarría, Koldo y Xavier Mendoza, “La especificidad de la Gestión Pública: el concepto de Management Público,” en *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, New York, Estados Unidos de América, Banco Interamericano de Desarrollo, IDB Bookstore, 1999.

¹⁴ Brugé, Quim, “La dimensión democrática de la nueva gestión

⁹ Kettl, Donald F. “The Global Revolution: Reforming Government-Sector Management”, en Bresser y Spink, *Reforming the State, Managerial Public Administration in Latin America*, Rienner, 1999, p. 41.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Es importante señalar que esta última palabra “management” refleja una cultura administrativa propia de los anglosajones y que su traducción a otros idiomas es difícil, teniendo como consecuencia que ésta tenga múltiples acepciones, tal y como lo señala Omar Guerrero. Asimismo, este autor señala que Management, puede traducirse al español como manejo, atendiendo a la tradición española que se refería al manejo de los negocios privados y hacendarios; sin embargo, este término por lo general es trasladado al castellano como gerencia, es por ello, que sin la intención de agotar la controversia antes mencionada, para fines de esta investigación el vocablo “management” es trasladado como “gerencia”. Guerrero, Omar, “El Management Público: una Torre de Babel”, en *Revista Convergencia*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, Núm. 17, septiembre-diciembre 1998, pp. 13-47. Id. *Del Estado Gerencial al Estado Cívico*, Universidad Autónoma del Estado de

la evolución institucional más que del desarrollo intelectual. Asimismo, este autor considera que ésta resultó de la conjugación de dos enfoques distintos, que surgieron a finales de los setentas: uno de ellos proviene de las escuelas de políticas públicas (enfoque P) y el otro de escuelas comerciales (enfoque B)¹⁷.

El enfoque “P” reconoce la importancia del análisis de las políticas para la gerencia pública, así como el aprendizaje basado en la experiencia; además, este enfoque tiene interés por destilar lecciones y transmitirlos de una manera fácil de comprender, y de promover el diálogo entre administradores experimentados o ejecutivos políticos y estudiosos de gerencia pública.

Mientras que el enfoque “B” tiene una mayor orientación hacia la investigación y la teoría, capacidad de adaptar y difundir métodos, técnicas y teorías de diversas disciplinas; de igual manera incorpora comparaciones cada vez mejor desarrolladas basadas en la experiencia de la gerencia pública y la privada, orientación hacia la gestión estratégica, preocupación por cuestiones de proceso, y mayor concentración en el administrador público de carrera que en el ejecutivo político¹⁸.

Los motivos de las reformas de la

NGP dependen del autor que las explique y de su forma de pensar con relación a la economía y a la política internacionales. Por ejemplo: 1) la estructura gubernamental, se considera que en los últimos años ya no reúne las necesidades gubernamentales, en particular, la jerarquía tradicional burocrática ya no es útil al nuevo entorno¹⁹; 2) la administración pública en su funcionamiento tradicional es inoperante²⁰; 3) la inconformidad de los ciudadanos, quienes se quejan de la insensibilidad de la burocracia ante sus demandas, así como de la inflexibilidad y de la duplicidad de programas y organizaciones que imposibilitan la coordinación; 4) el hecho de que las agencias gubernamentales al parecer se preocupan más por sus intereses que por servir a los ciudadanos²¹; y 5) Cabrero nos señala que la Nueva Gerencia Pública (NGP) obedece a tres crisis por las cuales está pasando el sector gubernamental: la de eficiencia, la de eficacia y la de legitimidad²².

De igual manera, otras causas externas que han dado origen a la Reforma del Estado se encuentran, por un lado, en la globalización de la economía, la que implica que las naciones que no jueguen las reglas de la competencia y no se vinculen con los nuevos centros económicos eficientemente, no podrán

¹⁵ Guerrero, Omar, “El Management Público...”, pp. 13 - 47.

¹⁶ Cabrero, Enrique, “Gerencia pública municipal...”, p. 21.

¹⁷ Bozeman, Barry, **La Gestión Pública su situación actual**, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ OCDE, **La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE**, Madrid, España Edit. Ministerio de Administraciones Públicas (MAP), Ministerio de la Presidencia y Boletín Oficial del Estado, 1995.

²⁰ Laufer, Romain y Alain Burlaud, “*Management Public: Gestion y Legitime*”, citado en Omar Guerrero, *El “management” Público: una Torre de Babel*, en **Revista Convergencia**, México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, Núm. 17, septiembre-diciembre, 1998, pp. 13 - 47.

²¹ Kettl. Op. cit., p. 44.

acceder al mercado, ni a los capitales, ni a las nuevas tecnologías,²³ y por otro lado, la revolución de la tecnología, la cual ha modificado los sistemas de producción, y ahora avanzan más hacia los sistemas flexibles gerenciales, y no sólo modificando el comercio, sino también el intercambio cultural y la concepción social de lo que es posible²⁴.

Otro de los factores que influye en la adopción de nuevas prácticas administrativas en la gestión pública y a realizar reformas al Estado, son los requerimientos (imposiciones) que establecen los organismos internacionales, como el FMI y el Banco Mundial, para otorgar créditos a aquellos países (en su gran mayoría latinoamericanos y africanos) que debido a sus crisis económicas recurren a ellos para sanear sus economías y finanzas²⁵.

Por lo que se refiere a las bases teóricas de la Nueva Gerencia Pública, éstas se encuentran en la unión de dos corrientes de pensamiento diferentes entre sí, por un lado la Economía y por el otro la Gerencia Privada²⁶. Laufer y Burlaud establecen que la NGP se encuentra en la frontera de lo privado y lo público, destacan que ésta no se refiere a algún sector en particular, sino a ambos, pero entrañados en la sociedad en su conjunto con las administraciones que

les son propias; también señalan que ésta se encuentra constituida como un campo de intersección dominado por un conjunto de disciplinas diversas tales como: management, ciencias de la organización, ciencias administrativas y ciencias políticas²⁷.

Guerrero establece que no sólo son esas las bases teóricas de la NGP, sino que en su desarrollo intervienen tres elementos: el primero, proviene de la estrategia derivada de los programas de privatización de los gobiernos de Thatcher y Reagan; el segundo, comprende las doctrinas de la economía neoclásica; y el tercero, está constituido por la elección pública y el “romanticismo antiadministrativo” (en donde éste último señala que entre menos exista burocracia para aplicar las políticas, mucho mejor)²⁸.

Por otra parte, Arellano establece que las corrientes sustantivas de la NGP son: la teoría de la Elección Pública; “las mejores prácticas de investigación” (The Best Practices), que se refiere a introducir prácticas gerenciales de la administración privada al sector público; y la desregulación del sector público²⁹. De igual manera, Hood señala que dentro de la Economía, el nuevo institucionalismo económico es una base fundamental de la Nueva Gerencia Pública, y éste fue desarrollado sobre la teoría de la elección pública³⁰, de la de costos de transacción

²² Cabrero, Enrique, “Gerencia pública municipal...”, p. 20.

²³ En este mismo sentido, Villarreal menciona que la Reforma del Estado surge de la necesidad de adecuar las instituciones políticas a las nuevas condiciones que la globalización impone. Villarreal, René, **Liberalismo social y reforma del estado, México en la era del capitalismo posmoderno**, México, Edit. Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 214-215.

²⁴ Rebolledo, Juan, **La reforma del Estado en México**, México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 22.

²⁵ Lustig, Nora, **México: Hacia la reconstrucción de una economía**, México, El Colegio de México y FCE, 1994., p. 126. Vigier, Pierre “Carencia de Marcos teóricos, Recursos humanos para los sistemas de gestión pública, y principios de diseño de los nuevos sistemas de gestión pública” en **Gestión de la información y de la tecnología de la información en el gobierno central y Local**, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1999, p. 16.

²⁶ Hughes, Owen E. “La nueva gestión pública”, en **Lecturas de Gestión Pública**, Quim Brugué y Joan Subirats, Madrid, España, Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerio de la Presidencia y Boletín Oficial del Estado, Madrid, España, 1996. Gruening, Op. cit.

y del agente-principal³¹.

Existen algunas características de los procesos de reforma, las cuales han sido identificadas como parte de lo que se entiende como NGP. Algunas de las principales y más comúnmente encontradas en la literatura son: los recortes presupuestales, la separación de la provisión y de la producción de los servicios públicos, procesos de privatización, contratos con terceros (contracting out), competencia, cargos a los usuarios, utilización de vales, visión del ciudadano como cliente, flexibilidad para administrar, rendición de cuentas con base en el desempeño, descentralización, indicadores de desempeño, mejoramiento de la contabilidad y de la administración financiera, auditorías de desempeño, planeación y gestión estratégica, cambios en el estilo de administración, incentivos en la administración de personal, mayor utilización de tecnologías de información, mejoramiento de la regulación, racionalización de las jurisdicciones, racionalización de los límites en las estructuras administrativas, análisis y evaluación de política, democratización y participación ciudadana³², y separación de la política y la administración³³.

Asimismo, Hood señala que diversos estudiosos y defensores de la NGP han subrayado varios aspectos de ésta, sin

embargo, este autor considera que en las diferentes discusiones de la NGP se traslapan preceptos, los cuáles se pueden resumir en siete puntos³⁴:

1. Echar mano de la gerencia profesional (“hands-on professional management”), lo que significa que se le proporcione flexibilidad para administrar y discrecionalidad a los directivos de la organización pública.
2. Normas explícitas y medidas del desempeño, lo que implica una definición precisa de objetivos y metas, así como de indicadores de éxito, preferentemente expresados en términos cuantitativos, en especial para servicios profesionales.
3. Este punto consiste en poner un mayor énfasis en los controles de los “outputs”, por tanto la distribución y asignación de los recursos deben estar ligadas a medidas de desempeño, brindándole mayor importancia a los resultados que a los procedimientos.
4. Cambios dirigidos hacia una desagregación de unidades en el sector público (descentralización), rompiendo unidades monolíticas, justificándose por la necesidad de crear unidades manejables, separar los intereses de

²⁹ Arellano, “Gestión pública en Estados Unidos...”, p. 120.

³⁰ La teoría de la Elección Pública aplica las herramientas y métodos de la teoría económica al sector político o gubernamental. El análisis de la teoría de la elección pública esta orientado a intentar relacionar la conducta de los actores individuales en el sector gubernamental, que es la conducta de personas en sus variadas capacidades como votantes, como candidatos a una agencia, como representantes electos, como líderes o miembros de partidos políticos, como burócratas en la composición de resultados que observamos o podemos observar; con la intención de ofrecer un entendimiento, una explicación, de las interacciones complejas institucionales que van dentro del sector público. Buchanan, James M. “*Politics without Romance: A Sketch of Positive Public Choice Theory and Its Normative Implications*”, en **The theory of Public Choice II**, James M. Buchanan and Robert D. Tollison, USA, The University of Michigan, 1984, p. 13.

³¹ Hood, Op. cit.

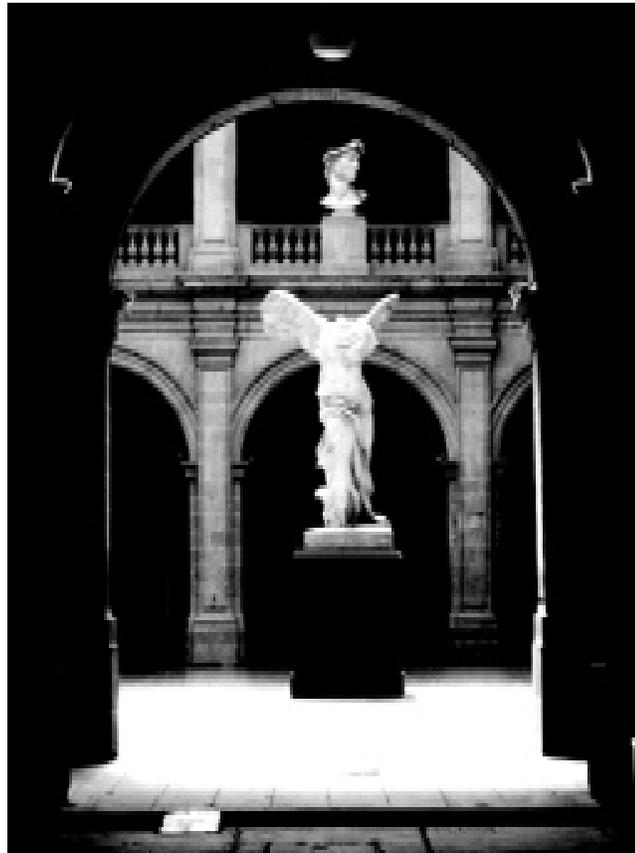
³² Osborne, David and Ted Gaebler, **Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**,_ Barcelona, España, traducido por Marco Aurelio Galmarini y Fernando Pardo Gella, Ediciones Paidós, S.A., 1992. OCDE, **La transformación de la...**

provisión y producción, y obtener las ventajas de eficiencia que proporcionan el utilizar contratos y acuerdos de concesión tanto dentro como fuera del sector público.

5. Una mayor competencia en el sector público, considerando que ésta es la clave para bajar costos y mejorar los estándares.

6. La NGP implica llevar estilos y técnicas gerenciales del sector privado al sector público.

7. Y por último, otro elemento que se visualiza en la NGP es el desarrollo de una disciplina y parsimonia en el uso de los recursos, reduciendo los costos directos, aumentando la disciplina laboral, resistencia a las demandas de los sindicatos, etc.; en suma, es hacer más con menos.



José Arturo López Pérez

Como se mencionó en párrafos anteriores, a finales de los setentas y principios de los ochenta muchos países, entre ellos México, efectuaron reformas. En el sexenio de Miguel de la Madrid (1982-1988), a raíz de una gran crisis económica, se buscó revertir el crecimiento del aparato gubernamental y redimensionarlo de forma tal que conservara su papel rector en la economía, pero que no sustituyera al mercado; también se realizaron reformas constitucionales que establecían un nuevo sistema de planeación de desarrollo en donde se definió la coparticipación del Estado, la iniciativa privada y el sector social en

II.2 La Gerencia Pública en el Gobierno Federal.

II.2.1 Nueva Gerencia Pública en la Administración Pública Federal.

las actividades económicas (economía mixta) y se precisaron las esferas estratégicas que quedarían reservadas exclusivamente para el Estado³⁵.

De la Madrid señala que en su periodo de gobierno se realizaron otras reformas en el ámbito económico, por ejemplo: la liberalización del comercio, la disminución de restricciones impuestas a la propiedad extranjera, la adaptación de la legislación mexicana a los estándares internacionales; y para complementar la apertura comercial, México se adhirió al GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). Por otro lado, en este sexenio también se llevaron a cabo acciones para fortalecer el federalismo, así como también en el aspecto político-electoral, agrario, judicial, etc³⁶.

Desde luego que en los sexenios siguientes, las reformas continuaron en los distintos ámbitos del gobierno, profundizándose las privatizaciones y el adelgazamiento del aparato gubernamental, como la venta de Teléfonos de México y de las aerolíneas: Mexicana y Aeroméxico, en el gobierno de Salinas de Gortari; así como la modernización de la administración pública, como por ejemplo el “Programa de Modernización de la Administración Pública” y la reforma al sistema integral de planeación-programación

presu-puestación con Ernesto Zedillo. Esta última reforma, señala Arellano implicaba transformaciones al sistema de administración financiera, cambios en la política de recursos humanos, y la implantación en todas las dependencias y entidades de la Nueva Estructura Programática (NEP) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) a través de indicadores³⁷.

Algunas experiencias de modernización administrativa en el sector público, se pueden encontrar en los casos de instalación de sistemas de calidad, en distintas entidades públicas, como son los casos de: el Instituto Nacional de Migración, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

- **LA SECOFI**

La secretaría que más participó en el diseño de instrumentos para medir la calidad fue SECOFI, que a través de su programa institucional de calidad logró que todas sus delegaciones en el país y en el extranjero y oficinas como la dirección general de servicios al comercio exterior y la dirección general de normas fueran certificadas en la norma ISO 9000, al estandarizar cada uno de sus procedimientos en el enfoque de la modernización, desregulación y garantía

³⁵ De la Madrid, Miguel, “La reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica”, en **Gestión y Política Pública**, México, CIDE, Vol. IV, Núm. 2, 1995, p. 335.

³⁶ Ibid.

³⁷ Arellano, David et al, **Nueva Gerencia pública...**

en la prestación de servicios.

- **EL IMSS**

Por su mala imagen en la consulta externa, en donde el trato a los pacientes y familiares es muy descortés y en ocasiones inhumano, con mucho tiempo de espera en la atención médica y administrativa, es difícil pensar que el IMSS, tuviera durante la gestión presidencial de Zedillo, alguna dependencia dedicada a promover la calidad en el servicio, pero lo cierto es que si está documentada la actividad de dos oficinas con tareas de éste tipo:

- La coordinación general de atención y orientación al derecho habiente, que media su grado de satisfacción con los servicios recibidos y,
- La dirección de organización y calidad, que surgió luego de la realización de foros en donde patrones y trabajadores expresaban su opinión sobre los servicios del seguro social. Derivado de éstos foros se diseñó el plan integral de calidad del IMSS, consensado con el sindicato.

Cabe señalar que la instrumentación y diseño del sistema de calidad y del premio interno de calidad tuvo el respaldo del CIDE y de la consultora Pearson.

- **EL INEGI**

El instituto operó un sistema de calidad, que se planteó como primer paso, capacitar a todo el personal en los conceptos básicos del modelo de calidad.

“Esto implicó capacitar a más de 25000 personas, invirtiendo para ello 500 mil horas aproximadamente”³⁸.

Se logró que el personal documentara sus acciones de mejora, como lo recomiendan las sugerencias de la técnica de la innovación, y en 1999 se llevó a cabo el certamen de calidad INEGI que premió a las propuestas que más contribuyeron a la mejora institucional. El INEGI declara haber puesto en marcha más de 3500 propuestas.

Los mecanismos de evaluación que el INEGI declaró utilizar son:

- Calendario de entrega de los indicadores económicos de coyuntura, que determina día y hora en que los indicadores serán dados a conocer.
- Realización de encuestas y sondeos de opinión para evaluar el nivel de satisfacción de los usuarios de la información estadística y geográfica que proporciona, e incorpora de las mejoras sugeridas por los usuarios.
- La realización de reuniones con

³⁸ Córtes, Alejandra, “Calidad en la Administración Pública. ¿Aspirar a una función reconocida? Con ejemplo de cambio y de calidad”, en **Contacto de Unión empresarial, la Revista de la Calidad Total**, México, Editorial Brenix, S. A de C. V.,

potenciales usuarios, previo al lanzamiento de nuevos productos para alinearlos a sus necesidades reales.

propósito: “mejorar la capacidad de gobernar para hacer de Guanajuato una tierra de oportunidades”⁴¹.

En suma, las reformas realizadas en el gobierno mexicano se han caracterizado por un redimensionamiento del aparato gubernamental, una mayor autonomía de gestión para el sector público estatal, descentralización y desconcentración, desregulación, simplificación administrativa, controloría social, privatizaciones, etc.³⁹ Lo antes mencionado refleja que las acciones efectuadas por los ejecutivos federales con miras a mejorar y eficientar la administración pública federal, poseen características de Nueva Gerencia Pública.

Las estrategias que se establecieron para alcanzar dicho propósito fueron: Administración por Calidad, Federalismo-Municipalización, Continuidad y abandono, Gobierno Abierto y Participativo, reformas jurídicas y normativas, eliminar las restricciones, unir la retaguardia con la vanguardia, mercadotecnia social, Benchmarking, Financiamiento emprendedor, informática y telecomunicaciones, subcontratación de servicios⁴².

Otro estado que también realizó esfuerzos por brindar un mejor servicio a la ciudadanía, fue el Estado de México en el periodo gubernamental 1993 – 1999 y en el 1999 – 2005. En el sexenio de 1993 – 1999 se llevaron a cabo dos estrategias: **el Programa General de Simplificación Administrativa (PGSA)**, y **el Acuerdo para la Desregulación de la Actividad Empresarial del Estado de México**.

La primera estrategia se dio a conocer a principios de 1994 y tenía entre sus objetivos, los siguientes: alcanzar mayores niveles de eficacia y productividad, mejorar la calidad de los trámites y servicios, y consolidar la confianza y credibilidad de la ciudadanía

II.3 ¿Gerencia Pública en los Estados de la República?

Por lo que se refiere a los estados de la República, se tienen experiencias registradas por el INAP⁴⁰, en donde las entidades federativas muestran esfuerzos por mejorar la gestión gubernamental y la prestación de servicios públicos. Entre estos estados se encuentra el caso del Estado de Guanajuato, que durante la gestión del Lic. Vicente Fox Quesada (hoy presidente de la República mexicana) llevó a cabo “**el Modelo Estratégico de Reingeniería**”, el cual tenía como

³⁹ Cabrero, Enrique, **Del administrador al Gerente Público**, México, INAP, 1995, p. 47.

⁴⁰ INAP, Modernización Administrativa, en **Gaceta Mexicana de Administración pública estatal y municipal**, México, núm. 56, Abril, 1997. Experiencias de Desarrollo Político y Administrativo en Estados y Municipios, en **Gaceta Mexicana de Administración pública estatal y municipal**, México, INAP, núm. 63, Agosto, 1999.

⁴¹ Muñoz, Ramón, **Pasión por un buen gobierno**, México, Aldea Global Ediciones, S.A. de C. V., 1999.

en su gobierno y sus autoridades; y con la segunda estrategia, se permitió reducir trámites y tiempo en la prestación de servicios a la ciudadanía⁴³.

En la gestión 1999 – 2005, destaca la creación de la Subsecretaría de Calidad Gubernamental y Simplificación Administrativa de la Secretaría de la Contraloría, y los esfuerzos de la Secretaría de Administración a través de la Dirección General de Organización y Documentación por modernizar la administración pública estatal. También la Secretaría de Finanzas y Planeación diseñó un instrumento de evaluación con indicadores y estándares de medición, denominado Sistema Integral de Evaluación del Desempeño (SIED).

En Jalisco, también se han realizado algunos cambios en la gestión gubernamental, uno de ellos lo fue la **“Reingeniería y Desconcentración del Proceso de Adquisiciones en el Gobierno del Estado”**. Este cambio se debió a que esta función (adquisiciones) estaba centralizada en la Secretaría de Administración, y como todas las adquisiciones tenían que hacerse por medio de un proceso, el cual administrativamente se encontraba separado del origen de la necesidad, además de que los intercambios de información entre las dependencias y

la Secretaría de Administración eran obligatorios; todo esto provocaba en muchas ocasiones que las operaciones se realizarán a destiempo, y con uno o más incumplimientos en las especificaciones⁴⁴.

La reingeniería y desconcentración del proceso de adquisiciones tenía como objetivo principal mejorar el cumplimiento de las especificaciones en las compras, y disminuir el tiempo de adquisición. Este cambio consistió en transmitir las funciones de adquisición de insumos cuyo monto fuera menor a un límite determinado, de la Secretaría de Administración a las dependencias, para que éstas últimas pudieran hacer sus propios procesos de compra⁴⁵.

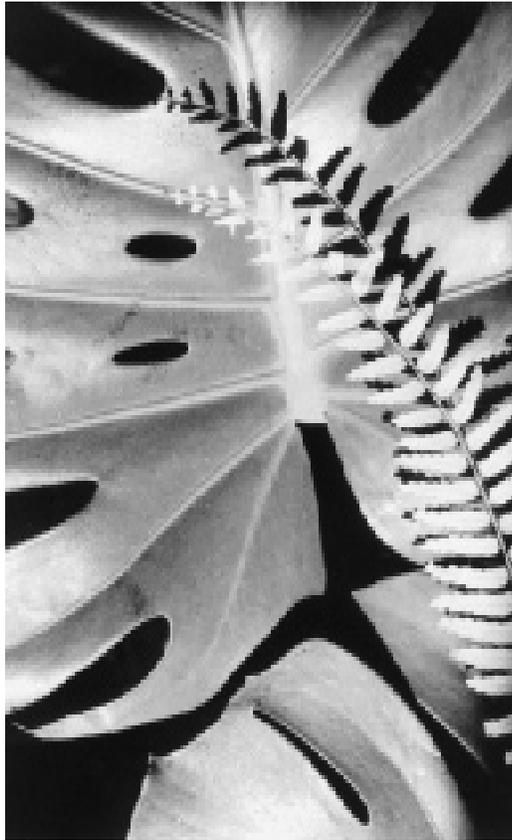
Por lo que se pudo observar en las experiencias antes descritas, en las acciones que se han llevado a cabo en los estados de: Guanajuato, Estado de México y Jalisco, conllevan características de Nueva Gerencia Pública, pues en los tres casos se visualiza una preocupación por brindar un mejor servicio a sus usuarios, sean éstos externos o internos (como en el caso de Jalisco), a través de reducir trámites y tiempo de respuesta, así como proporcionar un servicio con calidad; por lo que se podría decir que estos gobiernos

⁴² Ibid.

⁴³ Barrera, Rolando y Ma. Del Pilar Conzuelo, “La modernización administrativa en el Estado de México, la experiencia de simplificación y desregulación”, en *Gaceta Mexicana de Administración pública estatal y municipal*, México, INAP, Núm, 56, Abril, 1997, p. 30.

estatales ven al usuario (ciudadano) como un cliente.

Además, en el caso de Guanajuato y de



Jalisco se emplea una técnica gerencial: la Reingeniería, la cual es propia del sector empresarial; asimismo, estos mismos estados establecen dentro de sus acciones para mejorar su gestión, la desconcentración de funciones administrativas en el ámbito gubernamental; ambos aspectos se considera que forman parte de la nueva gerencia pública. La búsqueda de flexibilidad en la administración a través de la desregulación, también es

un aspecto característico de la nueva gerencia pública.

Los casos expuestos no son únicos, existen otros que tratan sobre otras entidades federativas; pero para efecto de este ensayo, se utilizaron éstos con la finalidad de ejemplificar que las entidades federativas no son ajenas a realizar este tipo de acciones, acciones que se consideran parte de la nueva gerencia pública, y que por tanto, es muy necesario realizar estudios que las analicen. Pues si se realizarán investigaciones sobre los distintos proyectos o acciones que los estados están llevando a cabo para mejorar su gestión pública, éstas podrían proporcionar información sobre lo que sucede y permitirles identificar la problemática y, en su caso, realizar las modificaciones necesarias; además, de que se podrían compartir experiencias exitosas y por tanto, aprender de los éxitos y errores de los demás.

⁴⁴ Heyser, José Alberto, "Reingeniería y desconcentración del proceso de adquisiciones del gobierno estatal: El caso del Estado de Jalisco", en **Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Experiencias de Desarrollo Político y Administrativo en Estados y Municipios**, México, INAP, Núm. 63, Agosto, 1999, p. 129.



Reflexiones finales

Después de lo expuesto, se puede considerar que los diferentes aspectos que caracterizan a la nueva gerencia pública se encuentran presentes en todos los ámbitos de gobierno, aún cuando en este ensayo no se consideró el ámbito municipal, se tienen antecedentes de que en este nivel de gobierno también se han realizado acciones con características de nueva gerencia pública, fuentes de estas experiencias se pueden encontrar en los estudios efectuados por investigadores del CIDE.

Por tanto, la nueva gerencia pública, es un elemento indispensable de estudiar debido al papel tan relevante y a los grandes cambios que conlleva en la gestión gubernamental, cambios que se encuentran en práctica en los tres ámbitos de gobierno: federal, estatal y municipal.

Por otro lado, se puede concluir que se han realizado pocos estudios sobre alguna entidad federativa, en donde estos estudios en su gran mayoría realizan una labor más descriptiva que analítica; además, escasos estudios se han dedicado a analizar temas sobre gerencia pública o sobre técnicas administrativas del sector privado aplicadas al sector público estatal, pues como se mencionó en líneas precedentes, las investigaciones efectuadas sobre nueva gerencia pública, se han dedicado a estudiar el ámbito municipal y federal.

La escasez de estudios en el ámbito estatal, ha ocasionado que muchas experiencias estatales no se conozcan y, por tanto, no se ha podido aprovechar una gran cantidad de conocimiento sobre ventajas y desventajas de ciertas herramientas o metodologías administrativas en el ámbito estatal.

Sería conveniente plantearse ¿qué condiciones facilitan la investigación en entidades federativas?, la existencia de gobiernos divididos o planteado de otro

modo, la apertura a mayores niveles de democracia en las entidades federativas parece no tener relación fuerte con la adopción de técnicas gerenciales, ya que esta tendencia no es privativa de estados del país con gobernadores de un partido y cámaras de diputados dominadas por otro diferente.

Sin embargo, esta afirmación será objeto de otra investigación, en la cual respaldaremos con datos fehacientes los hallazgos sobre la adopción de técnicas gerenciales a lo largo del país.

Bibliografía

Almada, Carlos, **La administración Estatal en México**, México, D. F., INAP, 1982.

Arellano, David, “Gestión pública en Estado Unidos: crisis y estado del arte”, en **Gestión y Política Pública**, México CIDE,, Vol. IV, Núm. 1, primer semestre, 1995.

Arellano, David et al. (1999). **Nueva Gerencia pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Una exploración en términos organizativos: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México**, mimeo, México, 1999.

Barrera, Rolando, **Poder y Autonomía de los gobernadores en México**, Toluca, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., 1997.

Barrera, Rolando y Ma. Del Pilar Conzuelo, “La modernización administrativa en el Estado de México, la experiencia de simplificación y desregulación”, en **Gaceta Mexicana de Administración pública estatal y municipal**, México, INAP, Núm, 56, Abril, 1997.

Bozeman, Barry, **La Gestión Pública. Su situación actual**, México, Fondo de Cultura Económica, 1998.

Brugé, Quim, “La dimensión democrática de la nueva gestión pública,” en **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, No. 5-6, 1996.

Buchanan, James M. “Politics without Romance: A Sketch of Positive Public

Choice Theory and Its Normative Implications”, en *The theory of Public Choice II*, James M. Buchanan and Robert D. Tollison, USA, The University of Michigan, 1984.

Cabrero, Enrique, **Del administrador al Gerente Público**, México, INAP, 1995.

_____ **Estudio Introductorio**, en *La Gestión Pública. Su situación actual*, Barry Bozeman (coordinador), México, FCE, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Universidad Autónoma de Tlaxcala, 1998.

_____ “Gerencia pública municipal, Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales”, en *Gerencia Pública Municipal*, Cabrero y Nava (coordinadores), México, M. A. Porrúa-CIDE, 1999.

CLAD, “Una nueva gestión pública para América Latina”, en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, Caracas, Venezuela, No. 13, Febrero, 1999.

Cortés, Alejandra, “Calidad en la Administración Pública. ¿Aspirar a una función reconocida? Con ejemplo de cambio y de calidad”, en *Contacto de Unión empresarial, la Revista de la Calidad Total*, México, Editorial Brenix, S. A de C. V., 2000.

Chanes, José, **Introducción bibliográfica a la administración pública mexicana**, México, 1993.

Díaz González, Rodolfo, **El Gobernador del Estado de México**, Toluca, México, Ediciones del Gobierno del Estado de México, Toluca, 1987.

De la Madrid, Miguel, “La reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica”, en *Gestión y Política Pública*, México, CIDE, Vol. IV, Núm. 2, 1995.

Echebarría, Koldo y Xavier Mendoza, “La especificidad de la Gestión Pública:

el concepto de Management Público,” en *¿De burócratas a gerentes? Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*, New York Estados Unidos de América, Banco Interamericano de Desarrollo, IDB Bookstore, 1999.

Gruening, Gernod, Origin and theoretical basis of the New Public Management, *Working Paper*, June, Hamburg, Germany, 1998.

Guerrero, Omar, **La Administración Pública en el Estado de Guerrero**, México, D. F., Instituto de Administración Pública del Estado de Guerrero, 1991.

_____ “El Management Público: una Torre de Babel”, en *Revista Convergencia*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, Núm. 17, septiembre-diciembre 1998.

_____ **Del Estado Gerencial al Estado Cívico**, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Miguel Ángel Porrúa, México, 1999.

Heyser, José Alberto, “Reingeniería y desconcentración del proceso de adquisiciones del gobierno estatal: El caso del Estado de Jalisco”, en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Experiencias de Desarrollo Político y Administrativo en Estados y Municipios*, México, INAP, Núm. 63, Agosto, 1999.

Hood, Christopher, A public Management for all seasons?, en *Public Administration*, U. S. A., Vol. 69, 1991.

Hood, Christopher y Michael Jackson, **La argumentación administrativa**, México, Fondo de Cultura Económica, 1997.

Hughes, Owen E. “La nueva gestión pública”, en *Lecturas de Gestión Pública*, Quim Brugué y Joan Subirats, Madrid, España, Ministerio de Administraciones Públicas, Ministerios de la Presidencia y Boletín Oficial del Estado, Madrid,

España, 1996.

INAP, Modernización Administrativa, en **Gaceta Mexicana de Administración pública estatal y municipal**, México, núm. 56, Abril, 1997.

_____ Experiencias de Desarrollo Político y Administrativo en Estados y Municipios, en **Gaceta Mexicana de Administración pública estatal y municipal**, México, núm. 63, Agosto, 1999.

_____ **La administración Local en México, Tomo I, II y III**, México, 1997.

_____ **Profesionalización de servidores públicos locales en México, Tomo I, II y III**, México, 1999.

_____ **Simplificación y Mejora Regulatoria en las Administraciones Estatales de México, Tomo I y II**, México, 2001.

Kettl, Donald F. "The Global Revolution: Reforming Government-Sector Management", en Bresser y Spink, *Reforming the State, Managerial Public Administration in Latin America*, Rienner, 1999.

Laufer, Romain y Alain Burlaud, "Management Public: Gestion y Legitime", citado en Omar Guerrero, *El "management" Público: una Torre de Babel*, en *Revista Convergencia*, México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, UAEM, Núm. 17, septiembre-diciembre, 1998, pp. 13 - 47.

Lustig, Nora, **México: Hacia la reconstrucción de una economía**, México, El Colegio de México y FCE, 1994.

Martínez, Gustavo, **La Administración Estatal y Municipal de México**, México, D. F., INAP, 1992.

Mena, Apolinar, **La Magnitud y la Integración de la Administración pública**

en el Estado de México: Ángulo de interpretación cuantificable, México, INAP, IAPEM y GEM, 1989.

OCDE, **La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE**, Madrid, España, Edit. Ministerio de las Administraciones Públicas (MAP), Ministerio de la Presidencia y Boletín Oficial del Estado, 1995.

Osborne, David and Ted Gaebler, **Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector**, Barcelona, España, traducido por Marco Aurelio Galmarini y Fernando Pardo Gella, Ediciones Paidós, S. A., 1992.

Pichardo, Ignacio, **Introducción a la Administración Pública de México**, México, D. F., INAP, 1984.

Rebolledo, Juan, **La Reforma del Estado en México**, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Vigier, Pierre “Carencia de Marcos teóricos, Recursos humanos para los sistemas de gestión pública, y principios de diseño de los nuevos sistemas de gestión pública” en *Gestión de la información y de la tecnología de la información en el gobierno central y Local*, Santiago de Chile, Naciones Unidas, 1999.

Villarreal, René, **Liberalismo social y reforma del Estado, México en la era del capitalismo posmoderno**, México, Edit. Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica, 1993.

¿Y la Reforma de la Burocracia?

Por:
Rolando Barrera Zapata*

Reformar la burocracia no implica su debilitamiento o su homogeneización técnica. La burocracia antes que un mero arreglo técnico es una institución político-administrativa cuya tarea no se da en el vacío. Ni la pre-burocracia patrimonialista ni la pos-burocracia gerencialista, son respuestas idóneas al problema de la reforma de la burocracia en países subdesarrollados.

Una burocracia profesional, libre, responsable, comprometida, politizada a favor del interés social y con elevados valores éticos, es un haber para la gobernabilidad. Posponer la reforma de la burocracia, no llevarla en consonancia con los nuevos arreglos institucionales o suponer que es equivalente a una reforma administrativa, provocaría una ruptura entre la tradición y la modernización.

Palabras clave: Burocracia, reforma, profesionalización, modernización, patrimonialismo.

Reforming bureaucracy doesn't imply its own weakening or its technical homogeneizing. bureaucracy, isn't a mere technical arrangement, but a political managerial institution whose task is not developed on emptiness. Neither patrimonialist pre-bureaucracy nor managerialist bureaucracy are ideal answers to bureaucracy reform problem in undeveloped countries.

** Licenciado y Maestro en Administración Pública por la UAEM. Candidato a Doctor en Administración Pública por la UNAM; Ha escrito entre otros libros: Descentralización y Administración Pública en los Estados Federados, IAPEM-UAEM; Poder y Autonomía de los Gobernadores en México, IAPEM; y recientemente Mejorando la Gestión Pública, IAPEM.*

Introducción

Los estudiosos de las burocracias de los países subdesarrollados, coinciden en la afirmación de que “una burocracia efectiva va de la mano con una élite vigorosa y modernizante como requisito para el progreso” (Heady, 1996: 363). Pero también coinciden en que “la administración ha sido descuidada como factor en el desarrollo, y de que la maquinaria disponible para la gestión de los programas de desarrollo es completamente inadecuada” (Ibid).

Reformar a la burocracia es un proceso difícil y costoso pero necesario e impostergable. Hoy los países en desarrollo enfrentan la urgente necesidad de adecuar y “poner al día” a las instituciones estatales o crear nuevas como resultado de los avances democratizadores y de una economía abierta de libre mercado. No obstante, parece que el tema de la reforma de la burocracia no aparece explícitamente en la agenda del cambio. Cuando más se ha hecho cierto énfasis, más discursivo que real, en la “posibilidad de establecer un servicio civil” y en la “profesionalización de los servidores públicos” o se introducen modelos de administración de la calidad total (ACT) o de reingeniería de procesos, bajo el supuesto de que ello transformará la

cultura de la burocracia.

La reforma de la burocracia es más compleja. Tiene que ver con cambios en las formas de operación del régimen político, en la consolidación de un sector privado competitivo y en reconocer los límites -pero también las bondades- de la politización burocrática.

Buena parte de las posiciones anímicas de políticos y académicos frente a la burocracia, oscilan entre dos extremos: amor u odio. O argumentan a favor de las tareas de la burocracia y de sus contribuciones a pesar de sus restricciones y limitantes (Peters, 1999) o cuestionan sus indudables defectos y abogan por su superación (Barzelay, 1998), o aún por su desaparición (Thayer, 1981).

También, como afirma Guy B. Peters, las personas comunes tienen una percepción dualista de la burocracia: “Por una parte, la burocracia se caracteriza como un leviatán, una fuerza monstruosa y virtualmente incontrolable que devora las libertades personales y los recursos económicos. Por otra parte, se tilda a la burocracia de tonta: un fragmentado conjunto de individuos tan enredados con el papeleo y los manuales de reglas que no saben lo que están haciendo en ningún momento” (Peters, 1999: 447).

Este tipo de problemas se derivan, esencialmente, de una visión del carácter institucional de la burocracia, es decir, se percibe a la burocracia como una entidad monolítica, impenetrable frente a la sociedad.

En el nivel de los contactos personales también son perceptibles los problemas de la burocracia, sobre todo al asociarlos al comportamiento individual del burócrata frente al ciudadano cuando éste actúa como contribuyente, derechohabiente, educando, elector, etc., o establece alguna relación de cumplimiento de obligaciones o ejercicio de derechos. Tales problemas se mueven entre dos extremos: excesivo poder para hacer cumplir las reglas o evasión para no hacer cumplir la ley, por una parte, y por la otra una manifiesta incapacidad para flexibilizar los procedimientos de atención y resolución de demandas o solicitudes ciudadanas. La burocracia peca de exceso o de defecto.

Una posición constructiva para lograr una fuerte, capaz, autolimitada y controlada burocracia, es necesaria si deseamos que la administración pública contribuya a los procesos democráticos. Ante este propósito, no es posible soslayar dos cuestiones fundamentales: ¿Qué problemas provoca la burocracia como para reformarla? y ¿Qué modelo

de funcionamiento burocrático es posible o deseable para impulsar la reforma?. Daremos atención a ello, enseguida:

Hablar de los problemas burocráticos es introducirnos al mundo de la subjetividad, no porque tales problemas sean imaginarios, sino porque la burocracia está impregnada desde su nacimiento como concepto –quizá como ningún otro- de una carga valorativa negativa, tanto en sentido político (autoritarismo, dominación, elitismo, etc.), como estrictamente administrativo (lentitud, formalismo excesivo, jerarquías rígidas, etc.), social (corrupción, favoritismo, influyentismo, etc.) y económico (dispendio, ociosidad, improductividad, etc.).

Los problemas burocráticos, no son sólo intrínsecos del funcionariado público (burocracia como estamento social) ni de sus administraciones públicas (burocracia como forma de organización administrativa). Son también extrínsecos a ellos, es decir, resultan de la particular forma de organización política de la sociedad (Estado) y de la manera en como se apropia y ejerce el poder político (régimen político). En tal sentido, podrían identificarse como problemas políticos y sociales.

1.- Los problemas burocráticos

Así, las burocracias públicas participan de las virtudes y defectos del conjunto político-social en el que actúan y se desempeñan. Son, en cierto sentido, producto de ellos, aunque en ocasiones



José Arturo López Pérez

las burocracias pueden convertirse, también, en factores de transformación, como históricamente ha quedado fundamentado en los estudios sociológicos, políticos y publiadministrativos realizados en la década de los sesenta por el Grupo de Administración Comparada (GAC). (Lapalombara, 1963 y Riggs, 1963)

Cuestión fundamental en ello, lo es, para hablar weberianamente, el tipo de autoridad ejercida y propiciada por el régimen político. Los países subdesarrollados ahora muestran una paradójica combinación de procesos de mayor democracia, alternancia de los partidos en el gobierno, una

mayor presencia de los órganos legislativos en el proceso de decisión política, mayor control judicial, entre otros rasgos sobresalientes de las democracias liberales, con elementos de patrimonialismo asociados todavía a la discrecionalidad en las decisiones financieras, escasa rendición de cuentas, burocracias mal pagadas y escasamente profesionalizadas (salvo núcleos financieros tecnocráticos).

En otras palabras, vivimos en etapas de arribo a una mayor competitividad política, cargando el lastre de burocracias patrimonialistas en el ejercicio del poder (sobre todo las altas burocracias), en donde los cargos administrativos siguen siendo parte del botín político y en donde los intereses económicos de los poderosos han encontrado una excelente promotoría, defensoría y alianzas.

Es claro que el proceso democratizador, sobre todo cuando impacta la existencia de un partido hegemónico, dominante o “casi único”, trae aparejado un cambio de la clase política en el gobierno (alta burocracia). Su efecto inmediato es que una clase de políticos profesionales que hicieron carrera en la propia burocracia de la administración pública o en la del partido y que egresaron de universidades públicas nacionales, que pertenecieron en su origen a familias de clase media con

valores nacionalistas, son desplazados de la administración y dejan su lugar a otra que proviene significativamente de los negocios privados, que se educó en universidades extranjeras, que pertenecen a familias de clase alta, con valores transnacionalizados o aún peor, desnacionalizados (Ai Camp, 1983).

Este proceso sustitutivo de burocracias no tendría mayores cuestionamientos en tanto que, legal y políticamente, el titular de un Ejecutivo tiene en su mano los medios para designar a sus colaboradores afines al proyecto personal y de grupos de políticos y/o del partido al que pertenecen.

El problema se presenta cuando se pretende sustituir a la vieja burocracia, controlada corporativamente (baja) o clientelaramente (media) bajo esquemas de “cuotas”, “camarillas”, “compromisos políticos”, etc., por una nueva pretendidamente más eficiente, profesional, despolitizada y no-corrupta, sin esquemas de selección, evaluación y remuneración claros y adecuados.

La pretendida renovación se queda en una simple sustitución de grupos, camarillas y “equipos” de trabajo, sujetos al personalismo, amiguismo, influyentismo, patronazgos, etc., de los que han estado impregnados los servicios públicos de los

países emergentes. ¿Qué tanto conviene a un gobernante que cuente con una gran reserva de cargos públicos para pagar compromisos o atender expectativas, autolimitarse mediante la implantación de una regulación del servicio público basado en la idoneidad, la competencia y la permanencia?

Hombres asegura acertadamente que el “análisis de las burocracias no puede llevarse a cabo correctamente sin tener en cuenta que una buena porción del gobierno está capturada por los políticos [cuyos]... intereses políticos o los privados que ellos representan pasan a dominar en muchas ocasiones el comportamiento de las instituciones y a imponerles su cultura” (Hombres, 1999).

Lo anterior se explica por la necesidad que tienen los políticos de repartir puestos y generar recursos que les permitan mantener la lealtad de sus electores o de sus patrocinadores privados.

Todo ello provoca un conflicto estructural que impide la modernización de la burocracia: intereses políticos versus racionalidad administrativa.

Asunto fundamental en la operación burocrática (y en general en la vida en común de cualquier sociedad), es

la existencia de normas que regulan la convivencia, la resolución de los conflictos y el mantenimiento de la cohesión social. La expresión administrativa de este hecho se da en la existencia de la legalidad normativa como elemento de cohesión en un aparato burocrático (la jerarquía es su expresión organizativa).

El problema se ubica en la tensión existente entre la impersonalidad, generalidad, abstracción de la norma y la discrecionalidad, particularidad y concreción de su aplicación. Entre el ser y el deber ser o entre el hacer y el deber hacer. Para nadie es desconocido que en los países subdesarrollados -Latinoamérica no es la excepción- la cultura de la legalidad es escasa y difusa.

El problema del “regateo de la ley” como herencia colonial de los países subdesarrollados, se confronta con la idea de impersonalidad y racionalidad de la burocracia. Nadie cuestionaría la necesidad de darle vigencia, cada vez más plena, al Estado de Derecho. No obstante sí es cuestionable que tal derecho se haya diseñado para mantener desde los privilegios para unos cuantos, hasta las tortuosidades que afectan las actividades económicas y la equidad social, provocadoras de corrupción.

Esta condición se “refleja” en la burocracia de manera tal que produce tensiones entre la discrecionalidad y el reglamentismo. La primera, defendida ante la necesidad de adaptación de las respuestas a condiciones y situaciones de excepción o de preferencia, se convierte en una “patente de corzo” para burócratas que no se sujetan a reglas y generan clientelismos o favoritismos respecto de personas o grupos. El segundo, defendido como una de las esencias de la burocracia y necesario para homogeneizar sanamente las relaciones sociales y lograr la equidad legal y económica, se transforma en un exacerbado formalismo ritualista que provoca el trastocamiento de los medios en fines, con sus consecuentes parálisis gestionarias, dádivas corruptas y favores personales.

Como consecuencia de estas tensiones, surgen distintas expresiones de la “irregularidad” de los ciudadanos como resultado de la evasión legal, cuyas manifestaciones se presentan en un continuo de dos extremos: corrupción e incapacidad de hacer valer la ley. En efecto, el comprar (y vender) los términos de la aplicación de la ley y sus consecuentes beneficios para los involucrados, sean ciudadanos o servidores públicos, (Ackerman, 1999) así como la impotencia estatal para hacer

prevalecer la ley (educando o castigando) y que provoca impunidad, y corrupción, son, ambas, medidas del fracaso estatal y gubernamental.

En otra dimensión, la burocracia pública plantea problemas derivados de su organización y modo de operar propios. Desde hace varias décadas, prominentes estudiosos han documentado los problemas organizativos de la burocracia (Merton, 1949). Conviene destacar algunas cuestiones relevantes en dos planos: la organización burocrática y la cultura burocrática.

a) La organización burocrática

La organización burocrática se ha caracterizado por dos elementos: fragmentación y centralización.

Buena parte de los sistemas burocráticos hoy en día son instituciones muy fragmentadas. Este hecho nos enfrenta con visiones, reglas, valores y recursos muy disímolos y con arreglos clientelares característicos que provocan pugnas intraburocráticas por obtener autoridad, competencias, funciones y recursos tanto para sobrevivir como para ampliar su campo de intervención (Oszlak, 1978).

Son varias las expresiones de la fragmentación burocrática o

“desarticulaciones estatales”, que dificultan un abordaje global u homogéneo.

La primera segmentación se presenta entre lo que se podría denominar convencionalmente la alta y la baja burocracia. La alta burocracia se manifiesta en el funcionamiento de mayor jerarquía, nombrando directamente por el Ejecutivo o por lo menos con su aprobación y responsable de la conducción de los ministerios. Dada su jerarquía, y más acentuadamente en los países subdesarrollados, esta élite recibe mayores beneficios en prestigio social, reconocimiento público, remuneraciones salariales y prestaciones laborales. Su designación generalmente obedece a preferencias políticas y personales y menos a criterios técnicos y profesionales, aunque no se desdeña una combinación de ambos. La alternancia política ha mostrado que las antiguas “carreras” de funcionarios públicos realizadas al amparo de la hegemonía de un partido político “casi único” y gracias al reacomodo periódico de camarillas político-burocráticas, ha cambiado. Ahora los nuevos altos funcionarios han sido seleccionados mediante un proceso de reclutamiento profesional, aún cuando en algunos casos no existe filiación política con el nuevo partido en el poder.

La baja burocracia se identifica con el personal que realiza funciones administrativas y operativas, generalmente protegida por un sindicato y con mayor estabilidad y permanencia, por esa razón. Su reconocimiento social es muy bajo, escasas sus prestaciones y exiguas sus remuneraciones. Generalmente se le culpa de los fracasos de programas, de falta de profesionalización y de actitudes negativas para ajustarse al cambio.

Entre estos dos grandes grupos se encuentra un tercer segmento al que se le podría denominar burocracia media, conformada por directivos de nivel de coordinación ejecutiva, de supervisión y de dirección operativa. Generalmente son profesionistas del derecho, la economía, ingeniería y ciencias contables y administrativas que son especialistas en su rama, o los menos, han adquirido experiencia en la jerarquía del ministerio en el que se desempeñan o en otros en niveles semejantes. La movilidad de estos grupos es relativamente alta pero de manera horizontal, es decir se trasladan de una dependencia a otra, en función de la movilidad de la camarilla a la que se adscriban o del jefe con el que han trabajado. Parecería que la alternancia política ha motivado la sustitución de algunos de estos niveles. Las remuneraciones y el reconocimiento

social de este segmento es menor, comparado con sus iguales del sector privado y mayor comparado obviamente con la baja burocracia. Este grupo funciona como un eje articulador entre la alta y la baja burocracia, traduciendo operativamente las decisiones y supervisando la ejecución de los programas por la burocracia de “nivel de calle”.

Otra segmentación de la burocracia, esta de carácter territorial, se da entre las burocracias nacionales y las regionales de cualquier carácter (estatal, municipal, provincial, departamental, local, etc.) acentuadas en regímenes federales, aunque tampoco ajenos a regímenes unitarios. Generalmente el tamaño de las burocracias nacionales es mayor que las estatales o locales. Ello se explica por el predominio que existe en la distribución de competencias y recursos a favor del gobierno central, muchas veces en detrimento de los gobiernos subnacionales. Por otra parte, las capacidades administrativas manifiestas en burocracias más profesionalizadas, administraciones especializadas y formalizadas, aplicaciones de moderna tecnología a procesos clave, son más evidentes en las burocracias centrales que en las periféricas.

Todo ello produce desequilibrios

y asimetrías en las relaciones interburocráticas, generando conflictos y luchas por las facultades decisorias para el diseño de políticas públicas o de acciones gubernamentales. Son de reconocerse algunas tensiones que se dan entre estos grupos derivados de los conflictos entre el cambio y la estabilidad, entre la modernidad y la tradición, entre las decisiones políticas y la operación administrativa, entre el control y la autonomía, entre objetivos profesionales y sectoriales. En suma son conflictos producto de culturas administrativas y políticas distintas, que requieren de mecanismos y medios de amortiguamiento y conciliación.

Dicha fragmentación no debe verse como un obstáculo a la eficiencia y a la racionalidad. Más bien, es de las formas utilizadas para mantener el control del Ejecutivo sobre el complejo mundo administrativo. Este control se traduce en los mecanismos de centralización que tradicionalmente se han ejercido sobre la burocracia: asignación de presupuesto, nombramiento, competencia para debilitar áreas, duplicidades deliberadas, informes exigidos, etc. En burocracias patrimonialistas el control se funda en la lealtad, las prebendas, el clientelismo y la construcción de feudos de poder.

La centralización burocrática tiene varias manifestaciones: la primera asociada al

predominio del Ejecutivo sobre el aparato administrativo que comanda y del que exige lealtad y fidelidad. Esto es más evidente en regímenes presidencialistas autoritarios. Ello nos coloca ante una burocracia dominada por el gobernante, en el que los altos funcionarios generalmente son miembros de la camarilla dominante. La segunda representada por la estricta jerarquía administrativa que es utilizada para extender el dominio del Ejecutivo a través de la alta burocracia, concentradora del poder decisorio y del manejo de los recursos, con escasas posibilidades de exigirle rendición de cuentas.



José Arturo López Pérez

A pesar de la mayor competencia electoral y la alternancia de partidos en el gobierno, los ejecutivos estatales (en cualquier ámbito gobierno) siguen ejerciendo una mayor autoridad y subordinación sobre el conjunto burocrático que dirigen. Esta

ascendencia centralizadora se da tanto en términos formales y jurídicos como propiamente políticos, cuya expresión más evidente es la discrecionalidad de nombramientos de los altos funcionarios y sus remociones o defenestraciones.

Así, el poder de nombramiento (y remoción) se ejerce como un medio de control de la burocracia en niveles altos y medios, reflejado en la alta movilidad sobre todo horizontalmente o de expulsión y visto como una forma de pago de los compromisos políticos o un medio para lograr equilibrios entre los grupos de interés con presencia en la burocracia, lo que acentúa su fragmentación y lo que un autor ha denominado las desarticulaciones del Estado (Frederickson, 1999). Este hecho provoca la sobrevaloración de la lealtad personal y política, por sobre la competencia e idoneidad.

b) El conflicto cultural en la burocracia y la cultura burocrática

Abordemos, a continuación, los asuntos de la cultura burocrática:

Los ciudadanos perciben e interpretan el comportamiento burocrático de acuerdo a un conjunto de complejas estructuras valorativas, generalmente compartidas.

La cultura burocrática no se da en el vacío; no es un producto aislado o ajeno a lo que se podría llamar la cultura social. La cultura política, como lo asegura Peters, influye sobre las relaciones entre las élites políticas y las burocráticas y entre la población y la burocracia.

La segmentación burocrática produce visiones fundadas en valores diferenciados, que, a su vez son causa de conflictos interburocráticos e intraburocráticos (hacia dentro y fuera de las organizaciones públicas). A esta diferenciación estructural de la burocracia, se agregan otras establecidas por los valores y relaciones sociales que los burócratas manifiestan por el ejercicio de su autoridad / subordinación; la experiencia profesional (y los propios valores de la profesión que ostentan); los vínculos son sus “clientelas” o grupos sociales y la competencia por los recursos y medios de administración.

Al respecto Norell (1990: 167-168) elabora una clasificación de las diversas culturas burocráticas en cinco tipos, basada en los diferentes contactos que tienen los burócratas en distintos niveles, en las funciones que desempeñan y en sus variadas profesiones. Así, distingue las culturas política, mercantil, burocrática propiamente dicha, clientelar y profesional. Los rasgos predominantes

de cada una de ellas, se resumen a continuación:

Política: Fundada en valores asociados a la toma de decisiones, al control de recursos y expectativas y hacia el reconocimiento de los intereses que apoyan o debilitan a los programas y acciones gubernamentales. Ello implica una mayor proclividad a participar en el juego político, a vincularse con partidos, grupos de interés, sindicatos, etc., y es “activa en el suministro de retroalimentación de información a los políticos” (Jamil, 1998: 73.)

Mercantil: Se distingue por valores de competencia (competitividad) y de innovación, asociada a esquemas de eficiencia y productividad en la gestión administrativa. Reconoce las oportunidades del contexto externo para lograr adaptaciones de las instituciones y mayor capacidad de respuesta, siempre en función de la optimización de los recursos y en la maximización de resultados. Para esta cultura, el cálculo racional es fundamental como criterio de decisión.

Burocrática: Se basa en los valores tradicionales del servicio público, tales como el reconocimiento a la jerarquía y la formalidad; la uniformidad y previsibilidad en la gestión y en los

mecanismos de control fundados en la impersonalidad y la autoridad. El ideal de esta cultura es “mantenerse apartado de la política y de la afiliación partidista” (Ibid).

La estabilidad, el mérito y el apego a la formalidad normativa, se convierten en elementos articuladores del “espíritu del cuerpo”. En su expresión pasiva, generalmente se supedita a indicaciones y directrices de los políticos, a quienes se ve como sus jefes superiores.

Orientada al “cliente”: Se caracteriza por el reconocimiento a las necesidades y condiciones de las personas que tienen contactos con ellos, basados en la comprensión, la abnegación y el compromiso personal. Generalmente desarrollada por algunos segmentos de las burocracias de “nivel de calle”, en función de las interacciones con los usuarios o destinatarios de los servidores públicos. En su expresión más extrema generan relaciones “clientelares” con los públicos con quienes interactúan, llegando a convertirse en voceros de tales grupos y de sus intereses.

Profesional: La cultura profesional se distingue por el conocimiento y experiencia que se derivan de los valores propios de las profesiones y que son mantenidos por los propios grupos

profesionales que se desempeñan en las administraciones públicas. Regularmente se manifiestan en los niveles técnicos especializados dentro de las organizaciones gubernamentales, quienes vigilan y promueven su observancia, respeto y cuidado. El saber especializado, sobre todo en profesiones derivadas de disciplinas con claras orientaciones cuantitativas o “duras”, genera sesgos tecnocráticos frente a los problemas sociales que enfrentan.

Desde luego que estos “tipos ideales” de cultura de las burocracias no se presentan puros en la realidad administrativa y gubernamental, tampoco son homogéneos respecto de niveles jerárquicos o ámbitos funcionales específicos. Lo que sí es claro, es que las manifestaciones de tales culturas dependerán del tipo de profesión (o ausencia de ella), de la forma de reclutamiento y contratación, de la existencia o no de una carrera administrativa fundada en la estabilidad y el mérito, del lugar que se ocupe en la jerarquía administrativa, del tipo de dependencia o departamento en el que se ubiquen a los subconjuntos de la burocracia, de las propias culturas de los grupos sociales o individuos con quienes se relacionen o interactuen, de la afiliación (o no) partidaria, de si las funciones son más rutinarias, técnicas o políticas, etc.

Lo que también es cierto, es la necesidad de mediación y de negociación entre los grupos burocráticos que manifiestan diversas culturas en razón de los factores aludidos. Los mecanismos de mediación y negociación fundados exclusivamente en la autoridad jerárquica y en el control, tal y como fueron tipificados por Weber, parecería que ya no resultan eficaces ante la complejidad propia del aparato burocrático manifiesta en su amplia diferenciación y especialización, aunque tampoco son desdeñables. En todo caso, se tendría que dar atención a nuevos arreglos institucionales y a reforzar los mecanismos de incentivos formales (control por la autoridad), económicos (remuneraciones, premios, etc.) y “anímicos” (creencias, expectativas, etc.). (Meek, 1998: 461).

No obstante la cultura burocrática tiene rasgos particulares que son acentuados (o pueden ser atenuados) por ciertos tipos de valores políticos o sociales. Ello no significa que estos rasgos culturales sean plenamente “visibles” en todas las burocracias. En realidad son elementos configurativos de burocracias de gobiernos de países que se pretenden acercar al modelo de democracias liberales pero que todavía se desempeñan en sociedades “duales” o en sistemas semiautoritarios. Su caracterización es

de grado (mayor o menor), pero también de predominio. Desde luego se refieren al conjunto burocrático, aunque éste no sea homogéneo ni monolítico, como ya fue explicado. Se resumen así:

El primero se podría denominar el “culto a la autoridad y a la jerarquía”. Los valores manifiestos son la lealtad al jefe predomina por sobre la lealtad a la institución, o por lo menos una combinación de ambas, en la que la primera es predominante.

El segundo es un mayor reconocimiento, relativamente hablando, por el cargo más que por el desempeño o los resultados. Esto provoca una apropiación personal del cargo, inmovilismo para evitar conflictos que afecten los feudos construidos y un manejo de la imagen por sobre el contenido de la función que se desempeña.

El tercero es una idea de secrecia exacerbada por razones esgrimidas en nombre de la seguridad, razón de Estado, confidencialidad, riesgo político, etc., lo que hace aparecer al burócrata como cerrado, embozado, tortuoso, insensible, etc.

El cuarto es una ausencia de la conciencia del costo de la acción gubernamental, lo que provoca desperdicio, duplicidades,

incoordinaciones, sobrecarga de personal adjetivo comparado con el sustantivo, etc.

El quinto es la influencia de la negociación personal en la aplicación o cumplimiento de la norma. Las reglas formuladas por los gobiernos se toman sólo como un punto de referencia para el “regateo”. No obstante, la aparente flexibilidad que introduce el regateo para la aplicación de la norma, se trastoca en una amplia discrecionalidad que se utiliza para aplicar la fuerza excesiva para imponer castigos, o la laxitud o para beneficiar a quien no lo merece.

El sexto es la desconfianza que generalmente prevalece en las relaciones burocracia-ciudadanos, incrementada por la escasa conciencia de cumplir las obligaciones cívicas, fiscales, etc. y por la discrecionalidad con la que los servidores públicos tratan al público.

El séptimo y final, pero no último, es el escaso sentido de cooperación entre organismos públicos y entre funcionarios individuales, provocando ausencia de coordinación, difusión excesiva de propósitos, conflictos interburocráticos, duplicidades dispendiosas. En suma, la coexistencia de feudos de poder con “tierras de nadie”. (Boeninger, 1999).

Así, para transformar a la burocracia

habrá que trascender meramente una simple “reforma administrativa” y arribar a cambios en el régimen político y cambios en el régimen burocrático. Ambos son importantes y cruciales.

Hasta ahora la reforma burocrática se ha asociado, implícitamente, a los dos grandes modelos o paradigmas de la gestión pública: el modelo legal-racional weberiano y el paradigma “pos-burocrático”, neogerencial, dominante en

condiciones que caracterizan a la gestión pública en los países subdesarrollados (de los cuales Latinoamérica es una muestra representativa), son de administraciones híbridas o duales (patrimonialistas-burocráticas) y de gobiernos clientelares-semiautoritarios en el ejercicio de la gobernación.

De aquí se desprende, como el Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo lo ha documentado con precisión, que las burocracias subdesarrolladas tendrían delante dos posibilidades: lograr las bases fundamentales de legalidad-racionalidad o adoptar los esquemas gerenciales basados en las expectativas de mayor eficiencia y orientación al cliente. No obstante, “la Reforma Gerencial presupone, completa y modifica la primera gran reforma del Estado moderno, la reforma burocrática weberiana, que instauró un servicio público profesional y meritocrático, condición esencial para que la administración pública gerencial sustituya a la administración pública burocrática” (CLAD, 1998: 6).

Visto en los términos de culturas administrativas reseñadas en el apartado correspondiente: o adoptan una mezcla de culturas político-burocrático-profesionales o, por el contrario, asumen que la combinación mercantil-orientación



José Arturo López Pérez

los países de habla inglesa desde hace varios años. Consecuentemente, las

al cliente, sea la que predomine.

Sin ser necesariamente excluyentes, ambos conjuntos culturales son antagónicos. La razón no es sólo por los valores y tradiciones que cobijan, sino por el entramado institucional y el tipo de Estado que los sustenta. Así, sin una transformación del Estado, del gobierno y del régimen político, es muy difícil que las burocracias se reformen a sí mismas. Se deduce entonces que la construcción de un verdadero estado de derecho; la mayor participación social en las decisiones democráticas; un mejor equilibrio en el juego de poderes públicos, los medios de defensa expeditos del particular frente a la autoridad; efectivos mecanismos de escrutinio social, evaluación pública y rendición de cuentas, entre otros elementos, deben verse como condición necesaria, más no suficiente, para lograr la transformación del trabajo y la cultura burocráticas.

Parecería, entonces, que la reforma de la burocracia debe apuntar hacia lograr una real profesionalización y un sano control del aparato administrativo tanto por sus jefes políticos como por la propia sociedad y sus grupos representativos del interés general e incluyente, con base en el reforzamiento de las instituciones y valores tradicionales que sean rescatables. De otra suerte, podríamos

pasar de una burocracia patrimonialista a otra tecnocrática que ahonde las diferencias y alimente el conflicto social y la ingobernabilidad.

La reforma de la burocracia en los países emergentes no debería ser una reforma burocrática para que tenga éxito, es decir, parecería que el impulso renovador debería provenir de las instancias extra-administrativas, en el sistema político-económico correspondiente. Tampoco debería ser una reforma en contra de la burocracia, bajo el supuesto de que el problema es esta última y por lo tanto hay que acabarla. La reforma de la burocracia tampoco se podría hacer diseñando modelos prescriptivos o paradigmáticos, utilizándolos como la base de operaciones modernizadoras, mucho menos cuando éstos se han aplicado exitosamente en otras latitudes, realidades, culturas y contextos.

Si bien es cierto que las transformaciones del Estado, del régimen político y aún del servicio público siempre tendrán un impacto en el hacer y actuar de la burocracia, no es conveniente dejar que la inercia o el efecto sean los conductores de un cambio en la organización, conducta y cultura burocráticas. Se requiere de intención deliberada y consciente, aunque flexible y pragmática.

No obstante, la reforma de la burocracia requiere, para ser exitosa, de cambios en las operaciones del sistema político, de tal manera que los políticos que luchan por el poder no vean a la administración como un botín o como un medio para saldar compromisos u otorgar prebendas. Lograr la profesionalización y mantener sus virtudes, es condición necesaria para aspirar a reformar la burocracia.

Así, para transformar a la burocracia y que esta se convierta en una institución abierta, innovadora que atienda el interés general con apego a la ley y con altos valores éticos, articulada y unida en la diversidad, se requiere abatir las brechas que la han fragmentado excesivamente pero también flexibilizar la jerarquía y autoridad para darle mayor capacidad de acción al conjunto y no sólo a la cabeza.

Como todo cambio, éste necesita de varios líderes. Líderes políticos y líderes de entre los funcionarios administrativos, aliados con líderes sociales y empresariales que juntos combatan las resistencias de las propias burocracias y de los grupos de intereses asociados a los feudos que se construyen.

En todo caso, son varias las instancias en las que habría que incidir para crear las condiciones que permitan

fortalecer su dinámica propia, generar un impulso interno que se inserte en las transformaciones y cambios del sistema político-económico correspondiente, a fin de aprovechar las coyunturas que se presentan, de manera exitosa. Dichas instancias son: incentivos y rediseño institucional, por lo menos.

Los incentivos tienen que colocar el desempeño por encima de la permanencia; el compromiso con la sociedad y ciudadanía, por encima de la jerarquía y las lealtades personales; el logro de resultados por encima del cumplimiento estricto y formalista de las normas. Por supuesto que no son nada desdeñables la impersonalidad, la autoridad jerárquica, la formalidad reglamentaria, el mérito y otra característica del modelo burocrático-racional. Lo que hay que impedir es el agotamiento de estas características y su desfiguración hacia el burocratismo, que es el verdadero mal de la administración.

Así pues, la flexibilización jerárquica, normativa y de lealtad personal, proporcionan la asunción de mayor responsabilidad, creatividad, equidad y compromiso social.

El rediseño institucional implica, como ya vimos, fortalecer las instituciones políticas al mismo tiempo que las

burocráticas a efecto de garantizar el sano control de la gestión, la rendición de cuentas, la evaluación del desempeño institucional y personal del funcionariado. En resumen, transformar al poder hasta ahora ejercido sólo como un medio elitista de dominación, a una forma de ejercicio de facultades colectivas entre sociedad y gobierno.

Como efecto de la mayor competitividad política, provocado por los procesos democratizadores, la figura de una burocracia sometida al gobernante quien ejerce un poder autoritario y dominante (semejante a un presidencialismo autoritario o un “ejecutivismo” hegemónico), provisto de los medios formales y materiales para lograr que la burocracia cumpla sus disposiciones, deberá cambiar a otra que se distinga por una mayor capacidad decisoria, debidamente controlada con esquemas de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad institucional y personal, exigible socialmente y no sólo burocráticamente.

a) Reformar la burocracia no implica su debilitamiento o su homogeneización técnica. La burocracia antes que un mero arreglo técnico, es una institución político-administrativa

cuya tarea no se da en el vacío. Su percepción no debe corresponderse con figuras de “chivo expiatorio” de los problemas políticos ni de adalid de un gobierno tecnocrático.

b) Ni la pre-burocracia patrimonialista ni la pos-burocracia gerencialista, son respuestas idóneas al problema de la reforma de la burocracia en países subdesarrollados. Los riesgos del inmovilismo administrativo y de la eficiencia productivista implican desembocar en la ultra-burocracia, ajena a cualquier control social.

c) Una burocracia profesional, libre, responsable, comprometida, politizada a favor del interés social y con elevados valores éticos, es un haber para la gobernabilidad que todos debemos apreciar y contribuir a mantenerla. Se necesita una nueva burocracia, ajena a burocratismos y clientelismos.

d) La profesionalización de la burocracia debe atenderse como síntesis de diversos valores individuales, colectivos (sociales) y organizacionales. No es sólo la expresión de “razones técnicas” fundadas en el saber experto o en la “cientifización” de los problemas sociales.

e) La reforma de la burocracia

3.- Breves conclusiones prescriptivas

Es sólo resultado o efecto de la modernización del Estado y u gobierno. Es un factor estratégico concomitante a los nuevos rediseños institucionales, dado su papel activo en la consecución de los fines de las reformas del régimen político.

f) Posponer la reforma de la burocracia, no llevarla en consonancia con los nuevos arreglos institucionales o suponer que es equivalente a una reforma administrativa, provocaría una ruptura entre la tradición y la modernización.

g) Una reforma de la burocracia debe abatir la brecha entre los altos administradores y la burocracia baja (nivel de calle) y fortalecer los vínculos que las unen entre ellas y con burocracias de otros ámbitos de gobierno.

Bibliografía

Ai Camp, Roderic, **Los líderes políticos de México**, FCE, México, 1983.

Barzelay, Michael, **Atravesando la Burocracia**, FCE, México, 1998.

Boeninger, Edgardo, “El papel del Estado en América Latina”, en **Estado y Economía en América Latina-Por un gobierno efectivo en la época actual**, Rolf Lüders y Luis Rubio (Coords.), Miguel Angel Porrúa, México, 1999, págs. 33-109.

Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), **Una Nueva Gestión Pública para América Latina**, (documento preparado por el Consejo Científico del CLAD y aprobado en su sesión del 14 de octubre de 1998).

Frederickson, H. George, “The Repositioning of American Public Administration”, en **Political Science and Politics**, diciembre de 1999, American Political Science Association, Washington, págs. 1,270-1,290.

Heady, Ferrel, **Administración Pública. Una Perspectiva Comparada**, FCE, México, 2000.

Hommel, Rudolf, “Problemas de la Administración Pública”, en **Estado y Economía en América Latina-Por un gobierno efectivo en la época actual**, Rolf Lüders y Luis Rubio (Coords.), Miguel Angel Porrúa, México, 1999.

Jamil, Ishtiaq. “La cultura administrativa: una forma de comprender la administración pública en distintas culturas”, **Gestión y Política Pública**, Vol. VII, Núm. 1, México, primer semestre de 1998, págs. 61-82.

La Palombara, Joseph, et.al., **Burocracia y Desarrollo Político**, Paidós, Buenos Aires, 1963.

Meek, V.L. “Organizational Culture: Origines and Weaknesses”, en **Organization Studies**, Vol. IX, No. 4, 1998, págs. 453-473.

Merton, Robert K., **Social Theory and Social Structure**, The Free Press, New York, 1949.

Norell, P. O. “Communal Administrators: The Suedish Case”, en Richard Balme y Vincent Hoffman-Martinof (eds.) **Local and Regional Bureaucracies in Western Europe**, 1994, págs. 149-179.

Oszlak, Oscar, “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal” en Oscar Oszlak (Comp.) **Teoría de la Burocracia Estatal**, Paidós, Buenos Aires, 1984.

Peters, B. Guy, **La Política de la Burocracia**, FCE, México, 1999.

Riggs, Fred W. “Los burócratas y el desarrollo político: una concepción paradójica”, en Joseph La Palombara, **Burocracia y Desarrollo Político**, Paidós, Buenos Aires, 1963, págs. 133-156.

Rose-Ackerman, Susan, **La Corrupción y los Gobiernos causas, consecuencias y reformas**, Siglo XXI, Madrid, 2001.

Thayer, Frederick C. **An End to Hierarchy and Competition; Administration**

Federalismo, gobernabilidad y políticas públicas.

Por
Ricardo Uvalle Berrones*

La visión del Nuevo Federalismo se inscribe en la lógica de lo económico y lo fiscal, no tanto en lo constitucional y formal. En el nuevo contexto de lo público, las políticas públicas son elemento toral del principio de subsidiariedad, que postula el auge de los centros gubernamentales y públicos para que sean los motores económicos de la vida comunitaria. Las nuevas dimensiones y contextos de la gobernabilidad democrática se relacionan con la eficacia de las instituciones, los procesos que generan y la calidad de los resultados obtenidos.

La supranacionalidad implica no sobrerregular y saturar los espacios públicos, pues ello es contrario al principio de subsidiariedad. En la postura de la democracia pluridimensional los actores locales y regionales tienen un sitio importante en el quehacer de las políticas y en la producción de los bienes públicos. La prosperidad económica se estimula más por economías del bienestar que por gobiernos del bienestar.

Palabras clave: Estado, federalismo, gobernabilidad, políticas, democracia, subsidiariedad, supranacionalidad, bienestar.

New federalism approach inscribes into an economical and tributary logic, not as much on the constitutional or the formal. in the new context of the public, public policy is central element of the subsidiarity principle which stands the boom of public and governmental centres to be the economic engines to the comunitary life. The new democratic governance dimensions and contexts are related to institutional efficiency, generated processes and the quality of the results obtained.

Supranationality implies not overregulate and overstuff the public spaces, for it's opposed to the subsidiarity principle. On the position of pluridimensionality democracy, local and regional actors have an important place in politics and in the public goods produccion. Economical prosperity is more stimulated by welfare economies than by government ones.

Keywords: state, federalism, governance, policies, democracy, subsidiarity, supranationality, welfare.

**Maestro y Doctor en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y profesor en esa misma institución; miembro del Sistema Nacional de Investigadores; Asociado y vocal del Comité Editorial del IAPEM.*

Contexto

La vida de las sociedades y los gobiernos se inscribe en la intensidad de procesos de carácter estructural que reacomodan las esferas privada, política, pública y estatal de manera continua y acelerada. Las estructuras de orden institucional han ingresado a etapas de ajuste, revisión y rediseño con el propósito de valorar su pertinencia y utilidad. Se encuentran inmersas en el impacto multiplicador que tiene su origen en el auge de las economías de mercado, el límite funcional de las organizaciones centralizadas y la revitalización de los movimientos ciudadanos a la largo y ancho de la vida pública.

La relación de los Estados con la sociedad no tiene esquemas inmóviles. Estos se modifican con base en la influencia de condiciones objetivas de vida que apuntan por la senda de las liberalizaciones y la democratización del poder. Los Estados no son como antaño, es decir, no realizan ni pueden realizar todo; tampoco las sociedades se integran por grupos complacientes que aceptan por inercia, determinismo o fatalidad lo que se decide en las instancias directivas. Las posturas contestarias y la evaluación de la acción pública son piezas claves en la relación de los ciudadanos con el Estado. El espacio de lo público es compartido

por lo estatal y lo ciudadano para evitar cualquier tendencia monopólica que lo convierta en uso exclusivo o patrimonial.

En consecuencia, los Estados no son ya el referente majestuoso de la vida social, sino instituciones que toman conciencia de que la organización de las energías civiles, sociales y políticas son medios importantes para definir y redefinir proyectos, políticas y cursos de acción. La formas de organización institucional han ingresado a etapas de evaluación para corroborar su eficacia, su grado de adaptación y la capacidad de respuesta ante los imperativos de un mundo que se caracteriza por la combinación de hechos viejos e inéditos. La historia contemporánea es la sucesión de procesos, crisis, transiciones y cambios que reflejan la complejidad de una época que representa desafíos a encarar con métodos de gobierno que se acrediten de cara a los imperativos de la globalidad, la democracia y el desarrollo institucional.

En este orden de ideas, la importancia del federalismo, la gobernabilidad y las políticas públicas es un tema que aglutina problemas diversos y relacionados no sólo con qué deben hacer los Estados, sino con las alternativas que se relacionan con las capacidades que tiene para traducirlas en un conjunto de prácticas institucionales

y eficientes.

Federalismo

Más allá de su importancia doctrinaria, el federalismo es un creador y reproductor de instituciones que dan sustento y operación al ejercicio prudente del poder. Su diseño es parte de la arquitectura constitucional que da vida a los poderes factuales que definen la estructura de los países. Dichos poderes convienen en que es necesario la creación de un orden que contribuya a reconocer atribuciones, jurisdicciones y responsabilidades que estén sujetas a las normas del derecho positivo para facilitar la convivencia entre diversos ámbitos de gobierno.

En este sentido, el federalismo¹ es portador de ventajas comparativas que se condensan en los valores de las autonomías locales, sin desconocer la importancia del poder central. El federalismo es la conjugación de la necesaria centralización gubernamental y la indispensable descentralización política. Armonizar uno y otro no implica ausencia de conflictos o tensiones, sino que a pesar de los mismos, es fundamental que la correlación de fuerzas entre los órdenes de gobiernos sean compatibles para garantizar la unidad del Estado Nacional. La óptica del federalismo apunta hacia cómo organizar el poder

con sentido democrático y funcional. En esta lógica, su diseño se realiza con base en los valores del liberalismo, la constitucionalidad y el republicanismo. Son éstos el referente fundamental para ubicar las atribuciones y límites de los poderes institucionales.

Si el federalismo es un tipo de institución que da origen a un tipo de instituciones, es esencial valorarlo como un factor que orienta el sentido y el quehacer de los gobiernos. El federalismo es portador de la racionalidad formal y pública que hace posible las ventajas del poder público. Deviene en racionalidad formal desde el momento en que su alcance positivo y constitucional se cumple de acuerdo con la vigencia del Estado de derecho; en este caso, el federalismo se caracteriza por vigorizar la forma de gobierno de carácter democrático. Su racionalidad pública responde a la conjugación de actores, contextos y jurisdicciones que acreditan los sistemas de cooperación que se generan con el modo de gobernar un país. Es el modo de gobernar, un elemento básico para situar la funcionalidad del federalismo en términos de resultados y balances a considerar.

Forma de gobierno y modo de gobernar han sido en el Estado Nacional aspectos cruciales para entenderlo como un Estado de soberanía no compartida. La soberanía

del Estado se reconoce como el atributo más sobresaliente para identificarlo como un conjunto de poderes indisolubles



José Arturo López Pérez

que aseguran su autodeterminación de manera categórica. Los fundamentos del federalismo constitucionalista son el sustento para comprender porque el Estado nacional es soberano y las entidades locales autónomas. De este modo, soberanía y autonomía no son categorías dicotómicas, sino que expresan ámbitos de competencia y potestad para ejercer las atribuciones con base en la distribución del poder. La distribución del poder es pieza central en la visión del federalismo. Significa el método con que las partes de la federación se ordenan para ser consideradas ámbitos de gobierno que deben tender a la cooperación y la coordinación, no a la anulación de alguna de ellas.

El gobierno por competencias es el

gobierno federalista. Por tanto, el contenido democrático del federalismo moderno es el otro elemento que permite concebir que las competencias son ordenamientos que estimulan y reconocen las autonomías orgánicas y funcionales para que sea la diversidad republicana el medio que nutra la significación del Estado nacional. Además, el valor democrático del federalismo se relaciona no sólo con la parte orgánica y formal del Estado, sino con el ejercicio balanceado y correlacionado de las atribuciones.

En cuanto sistema que determina la forma de institucionalizar los poderes del Estado nacional, el federalismo es también un conjunto de prácticas que acredita en los hechos la legitimidad del poder y el modo de interrelación dado entre lo federal y local. Así, la naturaleza factual del federalismo es parte vital para destacar el comportamiento de las instituciones en términos de reglas convenidas, legalizadas y legítimas que favorecen el orden activo y no sólo el orden formal de un país. Se entiende por orden activo la suma de acciones, prácticas y tipos de gestión pública que se combinan para asegurar el funcionamiento de las instituciones y lo institucional. Se entiende por orden formal, el conjunto de premisas, atribuciones y principios que orientan la construcción de las instituciones para regular la vida pública

y política con sentido de coordinación y consenso. En uno y otro caso, la savia factual del federalismo es piedra angular para destacar que su funcionamiento se enlaza con la producción, reproducción y orientación de valores, lo cual significa que da origen a un tipo de desempeño en la vida pública. Esta vertiente es importante para entender al federalismo no sólo como una forma de gobierno sino como un conjunto de métodos que canalizan y fortalecen el modo de gobernar. El desempeño del federalismo no se acredita en su carácter formal, sino que se desarrolla tomando en cuenta la cultura, la cosmovisión y el compromiso de los actores que lo traducen en una diversidad de resultados positivos o negativos. Los resultados son positivos cuando hay congruencia entre la norma y las prácticas institucionales para favorecer la cooperación entre los diversos órdenes de gobierno. Los resultados son negativos cuando la incongruencia entre la norma y lo factual ocasionan distorsiones en el ejercicio de las atribuciones, provocando que alguno de los órdenes de gobierno manifieste su desacuerdo con el modo de cumplir los preceptos formales.

No es casual que la alteración y aún el conflicto entre los órdenes de gobierno se inscriba en este tipo de resultados, pues los mismos revelan el grado de

aceptación o el grado de inconformidad que se manifiesta cuando el desempeño federalista es fuente de tensiones y contradicciones organizadas.

Aunque el desempeño federalista es principalmente un asunto de facto ubicado en normas positivas, tiene especial relevancia cuando se refiere a la calidad de las instituciones. Esto significa que el valor del federalismo no es sólo formal y doctrinario, sino factual y eficaz. La eficacia es un valor relacionado con factores que no están en la norma y que, sin embargo, tienen repercusión en la misma. La eficacia del federalismo no es asunto exclusivo de las formas constitucionales, sino que se vincula con los instrumentos de gobierno que se aplican para generar resultados institucionales, es decir, de normas, decisiones, acciones, beneficios o desventajas que favorecen mejor la legitimidad por resultados. Para fines de gobierno, la calidad de las instituciones federalistas es un asunto de eficacia. Si por alguna circunstancia la práctica federalista no aminora los desacuerdos entre los órdenes de gobierno sobre asuntos importantes, sobrevienen problemas relacionados con las cuestiones de competencia, trato inequitativo o cuestionamientos al proceso de las decisiones interinstitucionales.

En una visión de práctica institucional los asuntos del federalismo tienen facetas importantes a considerar. La importancia de la doctrina constitucional se enlazada con los valores de la democracia para que el poder y los poderes no sean elementos que se obstruyan o anulen, sino que se complementen y cooperen hasta favorecer que la estabilidad institucional madure con orientación hacia la gobernabilidad. El diseño de las estructuras de poder no siempre es compatible con el modo de ejercerlo. Lo fáctico del poder incide de manera determinante en la legitimidad de las formas federales. Incluso, desde el ángulo de la legalidad, ésta puede ser impecable, pero no necesariamente legítima.

Por ello, la legitimidad del federalismo tiene significado político, pues alude no sólo a su reconocimiento y prestigio, sino a su aceptación consensuada. La importancia del comportamiento institucional es elemento relevante para situar el binomio consenso –disidencia. El desempeño evaluado por el consenso implica que hay resultados que son reconocidos en lo fundamental por los actores involucrados. El desempeño evaluado con la disidencia significa que hay irregularidades que ocasionan tensiones acumuladas o transitorias entre los actores en disputa.

Un medio pragmático en términos de gobierno que permite atenuar el grado de conflicto y tensión cuando existen controversias entre los diversos órdenes institucionales es la propuesta del **Nuevo Federalismo**. El espíritu y contenido del nuevo federalismo se condensa en una premisa clara que Richard Rose ha formulado: "las políticas públicas unen lo que las constituciones separan".

En este sentido, el valor del federalismo no se orienta a puntualizar lo constitucional y lo normativo, sino que toma como referente el estado que guarda la cooperación o el conflicto entre los órdenes de gobierno. Sin contravenir las disposiciones constitucionales, también es importante destacar las insuficiencias que tienen y que alteran las formas de relación institucional. El nuevo federalismo tiene un alcance más funcional y práctico. Alude a los instrumentos de gobiernos que pueden facilitar un mejor entendimiento entre las esferas de una Federación. Para tal objetivo, las políticas públicas tienen la ventaja de superar la rigidez de las normas y patrones administrativos que retrasan las opciones de colaboración¹.

En el marco de las Relaciones Intergubernamentales² (RIG), las políticas públicas contribuyen a mejorar

los modos de gobernar. En este caso, son la antesala para que categorías como autonomía política conduzcan a la autonomía funcional, lo cual significa que en cuestiones de interés compartido pueden y deben estructurarse acciones de gobierno orientadas por el alcance de la descentralización para dar vida real a la propia autonomía política. Las políticas públicas contribuyen a que los órdenes de gobierno establezcan medios de colaboración y participación para fortalecer la atención de los asuntos públicos.

Con las políticas públicas se fortalece la operación real de los gobiernos, pues se da lugar a las relaciones horizontales, lo cual permite cruzar los distintos órdenes de gobierno de manera más cooperativa. Con la visión de las políticas públicas los gobiernos son más facilitadores, debido a que estimulan la participación de grupos de la sociedad civil en la atención de problemas específicos que abarcan a varias entidades locales. Asuntos como las inversiones productivas, las concesiones, la subcontratación y las franquicias entre otros puntos, favorecen la intervención de la autoridad pública no en un sentido de subordinar o desplazar a energías sociales, sino de convocar, incentivar y reconocer que debido a la limitación real de los recursos fiscales, no es posible ni recomendable que los

gobiernos realicen todo.

En la visión de las relaciones intergubernamentales no se trata de una zona exclusiva de cotos de decisión como sucede con la legislación que regula los órganos administrativos. Por el contrario, lo principal es que los gobiernos y los ciudadanos puedan rebasar los círculos restringidos de acción que se forman en ocasiones con las normas positivas. Si las políticas son entre otra significación una declaración de intenciones susceptible de traducirse en un conjunto de objetivos y metas y éstos en programas de acción gubernamental, no hay duda que favorecen la interconexión de actores públicos interesados en los asuntos públicos.

Las cuestiones públicas visualizadas desde las políticas incluyen tanto el orden civil como el político y, en todo caso, tienen como horizonte que acreditan el tratamiento propio de un gobierno abierto, esto es, de un gobierno incluyente y deliberativo. En materia del federalismo democrático, los órdenes de gobiernos son representativos de órdenes sociales, político y culturales; en este caso, el modo de gobernar es clave para armonizar lo público y lo gubernamental, es decir, las esferas más activas de un orden político que han de contribuir a que las políticas se conviertan en programas.

¹ “El federalismo sólo tiene sentido en la medida en que las regiones que conforman el pacto federal se caracterizan por una fuerte heterogeneidad y diversidad. El federalismo, como arreglo institucional y pacto político, se sustenta sobre el reconocimiento de las diferencias y la voluntad de las partes, de simultáneamente cooperar y competir en diversos ámbitos. La cooperación y la competencia que caracterizan al federalismo son posibles porque los estados y municipios que conforman el sistema pueden aportar distintos recursos, tienen diferentes necesidades y enfrentan distintos riesgos. En este sentido, las jurisdicciones locales son, como entidades soberanas y libres, el origen y sustento del poder del gobierno federal”. Díaz Cayeros, Alberto, “Federalismo y convergencia regional, en Política Pública y Gobierno Local, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1996, p. 366.

² “Para fines de este trabajo se entiende por Relaciones Intergubernamentales ... “un cuerpo importante de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal... para elaborar los principales rasgos de las RIG y sugerir la mayor complejidad e interdependencia que hay en el sistema político... Los rasgos característicos de las RIG son: 1) el número y la variedad de las unidades gubernamentales; 2) el número y la variedad de funcionarios públicos que intervienen; 3) la intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios; 4) la importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios y 5) la preocupación por cuestiones de política

Las políticas necesitan actos autorizados que se vinculan tanto con la forma como el modo de gobernar.

En esta situación, al cumplir con las formas legales es susceptible fortalecer el modo de gobernar y en este sentido, las políticas se relacionan con resultados específicos (mejoramiento de la calidad de vida), el desempeño de las instituciones y la manera de asegurar que las relaciones intergubernamentales sean consistentes. Es importante señalar que la calidad del modo de gobernar que incluye a las políticas públicas no es un asunto prescrito en las constituciones políticas sino que responde a cuestiones dinámicas que tienen su razón de ser en el mundo de los hechos positivos que configuran las respuestas institucionales de los gobiernos de cara a las comunidades civiles y políticas que organizan y representan.

Desde esta perspectiva, las políticas públicas no se restringen al núcleo de las atribuciones constitucionales de los gobiernos, sino que aluden a las estrategias, los recursos y la capacidad instalada para llevar a cabo la operación del mismo gobierno. Tienen la ventaja de aplicarse en el espacio amplio de lo público y la vida pública, mismos que comprenden lo institucional, lo geográfico y lo jurisdiccional que

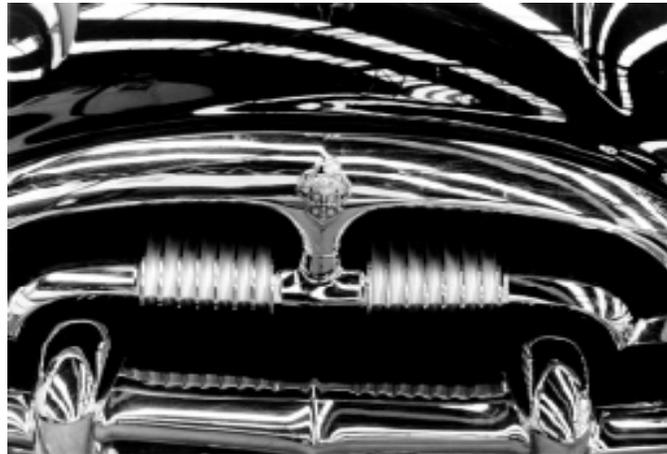
postula el sistema federalista. Otra ventaja es que permiten en términos de los conflictos institucionales entre los órdenes de gobierno, reconocer la insuficiencia de los recursos públicos y, a partir de ello, configurar estrategias que permitan aprovecharlos para la atención de problemas específicos de la vida pública que correspondan a dos o más entidades locales. Para fines fiscales, la estrategia de las políticas públicas es un medio para destinar los recursos escasos a problemas que son torales incorporando desde luego, a los grupos de la sociedad civil.

En cuanto a la coordinación interinstitucional, las políticas públicas³ son compatibles con los valores del federalismo, dado que por su naturaleza incluyente, favorecen que distintos centros de decisión participen en los tiempos, recursos e insumos de los procesos institucionales. Por eso, la operación de los gobiernos comprende 3 asuntos importantes: 1) las atribuciones legales y legítimas; 2) los recursos fiscales disponibles y 3) los recursos organizativos. Estos se refieren a los sistemas de gestión encargados de que las autorizaciones institucionales sean ordenadas e impulsadas a través de los procesos de implementación. Por ello, llevar a cabo el cumplimiento de los programas gubernamentales que dan

vida a las políticas, es un asunto de capacidades disponibles, compartidas, así como de resultados finales. El cumplimiento de las políticas es crucial para los gobiernos, pues denotan la capacidad de operación que tienen respecto de los compromisos que se asumen ante el público ciudadano.

En esta óptica, la implementación puede ser compartida. Los convenios para diseñar, cumplir las metas y objetivos de las políticas son fórmula útil para que las autoridades bajo el esquema de las Relaciones Intergubernamentales tengan sistemas de coordinación y colaboración en aquellos problemas públicos que se definen más allá de las formalidades constitucionales.

Si los problemas públicos existen por valoración y definición, es claro que el carácter positivo de las normas no puede definirlos, pues es indispensable un ejercicio de metodología institucional a cargo de autoridades públicas legales y legítimas para construirlos como asuntos de las políticas públicas. La implementación de las políticas, lo mismo que su elaboración, puede tener conexión con más de un orden de gobierno. Proceder a reconocerlo favorece la práctica de un **federalismo cooperativo**, el cual se caracteriza por el modo en que los distintos órdenes de



José Arturo López Pérez

gobierno interactúan, complementan y coordinan para comunicarse a través de las políticas públicas.

El federalismo cooperativo responde a los hechos incontrovertibles que los gobiernos encaran y no es disquisición constitucional o administrativa. Se caracteriza por ser un vehículo que articula las capacidades diferenciadas de los órdenes de gobierno, más aún, porque la disponibilidad de los recursos finitos es factor importante a considerar a la hora de integrar y organizar las agendas institucionales. La cooperación no debe entenderse como la existencia de arenas sin conflicto. En todo caso, se destaca su importancia para que no obstante los desacuerdos que surgen, sea posible convertirla en opción que fortalece el desempeño institucional del sistema federalista. Institucionalizar soluciones cooperativas da opción para que los arreglos entre los órdenes de gobierno sea condición para favorecer una atmósfera

³ “ Proponemos definir una política pública como aquella en la que las preferencias y la participación ciudadana o de la sociedad son parte importante, junto con las decisiones de Estado o de gobierno, en el diseño de la formulación y/o la instrumentación”. Buendía, Alejandro, “Consideraciones sobre la instrumentación de políticas”, en Revista Vértice, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México, 2000,

de eficacia funcional (resultados conseguidos), no tanto de valores que se ciñen a cuestiones administrativas y productivas, sin considerar la importancia de las decisiones y acciones públicas de acuerdo a preferencias, elecciones y opciones a revalorar.

apuntan por la creación de estructuras políticas que se ubican más allá del Estado nacional –Tratado de Maastrich⁵, Tratado de Amsterdam, Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Esta situación conlleva a revisar la importancia de las capacidades de gobierno, pues implica que las transformaciones del presente influyen de manera central en la definición, alcance e impacto de las acciones de gobierno. En la búsqueda de nuevas capacidades de gobierno – valores, estrategias, legislación, recursos, tiempo, procedimientos- los asuntos del federalismo son parte medular del perfil institucional y organizativo de los Estados. Con el nuevo federalismo se introduce en el ámbito de los gobiernos la trascendencia de los asuntos fiscales, económicos, financieros y monetarios. Las decisiones públicas no pueden restringirse únicamente a valoraciones políticas en sí; deben tomar en cuenta la capacidad real de los gobiernos en la formulación e implementación de las políticas públicas.

En el contexto de las transformaciones mundiales que tienen impacto nacional y local es conveniente recordar las palabras de Daniel Bell sobre el Estado–Nación “se ha convertido en demasiado pequeño para resolver los grandes problemas mundiales y demasiado grande para los problemas regionales y locales”. El nuevo horizonte de los Estados es la integración supranacional la cual provoca novedosas formas de organización que tienen influencia en el interior de los Estados.

El Estado omnicompreensivo no responde a la apertura de las economías y las sociedades. Hoy día tiene que convivir de acuerdo con la idea de soberanía compartida. Destaca en este sentido, la Unión Europea⁴ que es ejemplo de cómo los Estados configuran un nuevo orden político y nuevas estrategias para asegurar la coordinación y aplicación de las políticas públicas. Las tendencias

Por tanto, la correlación entre el nuevo federalismo y la gobernabilidad⁶ es fundamental para configurar las opciones a implementar. El nuevo federalismo es portador de referentes pragmáticos que se vinculan con asuntos fiscales, presupuestales; la subsidiariedad y

⁴ “ Si el futuro de la Unión radica no en más centralización, sino en una mayor cooperación entre los diferentes niveles e instituciones de gobierno, entonces los estados miembros deben estar preparados para tomar medidas concretas para mejorar la confianza mutua y la credibilidad de su compromiso con los objetivos comunes”. Majone, Giandomenico, “Confianza mutua, compromisos creíbles y la evolución de las reglas hacia un mercado único europeo”, en Revista de Gestión y Política Pública, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1999, vol. VIII, núm.1, p.45.

⁵ “Este tratado es de vital importancia porque marca el camino que deben seguir los países miembros para que se dé la integración monetaria. Además toma en cuenta otros aspectos como seguridad, protección a los ciudadanos, política exterior y educación entre otros, los cuales cada vez marcan una mayor integración y la acercan a lo que sería la Unión Económica”. Castellot Rafal, Rafael Alberto, La Unión Europea. Una experiencia de integración

la vigencia de la democracia pluridimensional, es decir, la democracia que reconoce la existencia de varias instancias que pueden dar respuesta a la dimensión ampliada y diferenciada de los asuntos públicos.

Así, la economía contemporánea, la participación ciudadana, los gobiernos locales, las políticas públicas, la gestión de las políticas y las relaciones intergubernamentales son los focos que resaltan en el mundo de los poderes tradicionales que no alcanzan a responder a los efectos de la globalidad contemporánea.

En consecuencia, la política y las políticas tienen necesidad de más democracia para su discusión y acuerdo pues implica que las esferas de lo individual, lo colectivo y lo gubernamental han ingresado a estadios que modifican la organización y el funcionamiento de los Estados y los gobiernos que respondían a la lógica del constitucionalismo liberal y social.

Sin embargo, no todos los Estados tienen en la actualidad elementos favorables para insertarse en la nueva realidad espacial y temporal, debido principalmente a que las formas de integración rebasan el criterio convencional de las fronteras nacionales. En efecto, la agenda de los problemas públicos mundiales como

el deterioro ecológico, las hambrunas, la deforestación, la pobreza y la exclusión obligan a que los Estados sean sistemas abiertos de acción, no entidades preocupadas por fallidas autarquías y nacionalismos que limitan la capacidad de sobrevivencia.

Desde la gobernabilidad democrática es básico que las transformaciones institucionales de los gobiernos sean palancas efectivas para que los Estados⁷ tengan mayor y mejor capacidad de respuesta. La categoría nuevo federalismo responde de manera más directa a las realidades que impone el mundo globalizado y regionalizado. Esto implica considerar de manera puntual el vínculo entre capacidades y tamaño de los gobiernos; entre responsabilidades descentralizadas y resultados obtenidos; entre autonomía local y gestión pública democrática.

Los rendimientos decrecientes en las zonas de los gobiernos nacionales son entre otros, factores a considerar para asociar la descentralización con el nuevo federalismo. En este sentido, el principio de subsidiariedad es fundamental para que los gobiernos subnacionales realicen con lo mejor de sus capacidades demostradas las acciones que antes tenían a su cargo los gobiernos nacionales. Además, esta situación conlleva a que sean los

⁶ “La preocupación por el tema de la gobernabilidad abre un nuevo episodio en los intereses de la ciencia política: la atención en el desempeño del gobierno más que en el Estado. Este aparente desplazamiento no resulta extraño pues en nuestros tiempos el Estado está sufriendo una serie de críticas desde diversas trincheras. Sin embargo, lo importante en este cambio de protagonistas es que, en su afán de crítica, los grupos sociales se alzan contra la figura del gobierno pues este último muestra un cuerpo más concreto y visible, de esta manera, la visión que los ciudadanos tienen del gobierno es más nítida”. Enríquez, Guadalupe y Juan Miguel Ramírez, “La gobernabilidad mexicana en una transición federalista”, en Enfoques de política pública y gobernabilidad, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y

generadores de los recursos que necesitan para su financiamiento y desarrollo.

El principio de subsidiariedad es también un concepto funcional pues se relaciona con la producción y el suministro de los bienes públicos que pueden estar a cargo de órdenes de gobierno que no son centrales ni nacionales y que alientan a sus comunidades a intervenir con un sentido de lo público en la atención de diversos aspectos de la vida social. Aplicado en el terreno de la descentralización, refleja cómo los gobiernos locales son agentes importantes en los procesos del mercado y que pueden a la vez competir de acuerdo con reglas que conducen a que la vida económica y social no sea regida ni saturada con acciones centralistas y excesivamente administrativas, sino que sus motores sean las capacidades locales y regionales para responder más a los valores de la eficiencia democrática. En esta línea, el acercamiento del poder a los ciudadanos es una ventaja más del principio de subsidiariedad, pues favorece el interés y la participación de ellos en los asuntos públicos, incluso, más allá de los espacios territoriales que se organizan en ámbitos específicos de gobierno.

Con el nuevo federalismo, la descentralización no sólo es reconocida en los planos administrativo y político,

sino que hay margen para dar vida a la descentralización económica. Esta se relaciona con los movimientos de la vida productiva, la generación de los bienes públicos y la distribución de los servicios. La competencia sería el ingrediente más sobresaliente para ubicarla en la institucionalidad política y administrativa y de ese modo facilitar que los agentes económicos participen en la generación de la riqueza material y en la distribución de los bienes públicos. La competencia, de acuerdo con el principio de subsidiariedad, da oportunidad de que lo público – gubernamental y lo público –social concurren en la provisión de los bienes públicos. Lo importante es que lo público –gubernamental asuma un papel regulador para incentivar a los agentes productivos en el desarrollo de las actividades económicas y de servicios.

En este sentido, es posible transitar de las economías centralizadas y estatales a las economías del bienestar, mismas que estimulan capacidades individuales, grupales, sociales y públicas. Estas capacidades son sistemas orientados a las acciones que favorecen la recuperación de lo local y regional desde una perspectiva que favorece el aprovechamiento de unidades microeconómicas con fuerte participación de los agentes productivos.

⁷ “En este sentido, la misión del Estado contemporáneo tiene como escenario una sociedad activa y pujante. Las respuestas que él tiene que formalizar, diseñar, implementar no deben ser convencionales, casuísticas o reiterativas, cuando se trata de problemas públicos, dado que éstos son de naturaleza cambiante, reincidente y persistente. Las respuestas a considerar y formular han de tomar en cuenta que la complejidad organizada sociedad, valores, intereses, contradicciones, tensiones y actores- se nutre de realidades nacionales e internacionales, las cuales dan lugar a problemas inéditos, es decir, a problemas que no tienen antecedentes rigurosos; tampoco una dirección determinada y escapan, por lo mismo, a las ventajas de la racionalidad lógica e instrumental”. Uvalle Berrones, Ricardo, “Espacio público, misión del Estado y gestión pública”, en Revista Convergencia, México, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad

Al vincularse con la economía del bienestar, el principio de subsidiariedad es consecuente con el auge productivo de los agentes sociales, sin demérito de los agentes gubernamentales. El principio referido se relaciona con la visión comparada de la gestión pública, pues en cuanto aplicación tiene incidencia en las formas y operación de los gobiernos y las administraciones públicas. Con el referente de la gestión pública, es práctico destacar que las relaciones intergubernamentales tienen más oportunidad de expresarse de manera horizontal, cooperativa y racional. El comportamiento de las relaciones intergubernamentales es, a la vez, la gestión de las políticas públicas y éstas son piedra angular en los alcances de la gobernabilidad democrática.

En relación a la gobernabilidad democrática, el nuevo federalismo constituye un instrumento de gobierno que favorece la mejor cooperación institucional entre los diferentes órdenes de gobierno. La búsqueda y la consolidación de mejores instrumentos de gobierno se relaciona con la eficacia de las instituciones, su diseño, rediseño y reforma democrática. Si los Estados viven tiempos con hechos inéditos, sus gobiernos han de estar alertas para producir y reproducir capacidades que favorezcan el mejor desempeño de los



Jose Arturo Lopez Perez

mismos.

La existencia de gobiernos reguladores es la opción más indicada para alentar los nuevos patrones del desempeño institucional. No hay lugar para la función productiva, distributiva y redistributiva que postuló el gobierno de los Estados del bienestar. El modelo que comprometía a los gobiernos y las administraciones públicas para conseguir el bienestar generalizado no se adapta a las circunstancias que apuntan por modificar no los principios del Estado, sino sus métodos de gobierno y el comportamiento de sus instituciones.

La gobernabilidad democrática es el **desideratum** a conseguir en espacios⁸ abiertos, competitivos e interactivos. Tanto lo público como lo gubernamental son espacios que se enlazan en condiciones de apertura, descentralización y desregulación. Las aportaciones del nuevo federalismo son importantes para considerar el nuevo ciclo de los órdenes de gobierno. La adopción del nuevo federalismo es prueba de nuevas capacidades de gobierno y por tanto, de un nuevo contenido de la gobernabilidad democrática.

En el horizonte futuro, el comportamiento de los regímenes políticos tiene que considerar la importancia de las políticas públicas como instrumentos coherentes con la filosofía del nuevo federalismo. Espacios, abiertos, sociedades abiertas y gobiernos abiertos son instituciones que son funcionales a los gobiernos reguladores, los cuales son propios de la realidad supranacional de los Estados contemporáneos. En este caso, la gestión de las políticas es elemento básico para que los gobiernos decidan e implementen los programas que articulan a los diversos centros de la vida pública. Un componente importante de la gobernabilidad es el desempeño de las instituciones de acuerdo a recursos, oportunidades, tomas de posición, restricciones y alternativas de acción.

El nuevo federalismo reúne tales características y en la realidad de los Estados regidos por lo supranacional, es fundamental que la autoridad pública combine la oportunidad de las decisiones de gobierno con las interacciones que nacen de las redes que aglutinan a los actores en términos de distribuir y aprovechar los recursos existentes. Las reglas institucionales y los procesos de las políticas son parte esencial de la gobernabilidad democrática, y en esa medida el nuevo federalismo aporta elementos dinámicos que la ortodoxia constitucional no valora.

Como unidad empírica (conjunto de políticas), el nuevo federalismo tiene como base el eje económico y fiscal de los órdenes de gobierno que son también un conjunto de órdenes donde lo público –social tiene la oportunidad de constituirse en una red de actores que, con base en oportunidades y la elección de cursos de acción, pueden jugar un papel determinante en la gestión de las políticas regulatorias y distributivas.

⁸ “En algunos Estados –Nacionales democráticos altamente desarrollados, encontramos redes de políticas, asociaciones público-privadas, y una autorregulación regulada. En esos países, la cooperación entre los actores públicos y privados no sólo se da en el nivel del Estado –nación; en principio puede tener lugar en cualquier nivel en donde existan autoridades públicas y actores privados corporativos”. Maytz, Renate, “El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna” en, Revista Reforma y Democracia, Caracas, Venezuela, Centro Latinoamericano



Conclusión

La vida de los Estados Nacionales y de los gobiernos intervencionistas es motivo de replanteamiento a la luz de acontecimientos que modifican el patrón de la ventaja universal para acceder a los bienes básicos generados con los programas del bienestar social. Tanto las formas como los modos de intervención son revisados no sólo en su alcance funcional, sino en razón del desempeño institucional. La calidad de las instituciones es un proceso que también comprende al sistema federalista y las diversas alternativas que se invocan para transformarlo.

La visión del nuevo federalismo se inscribe en la lógica de centrar en lo económico y lo fiscal, no tanto en lo constitucional y formal, un conjunto de vías factibles que permitan reordenar las esferas de gobierno teniendo como base su capacidad para generar recursos propios para el desarrollo y romper así la relación viciada que confiere a los gobiernos centrales la facultad de decidir por encima de las autonomías locales.

La reivindicación de lo local y lo regional desde la visión del nuevo federalismo, modifica el comportamiento del Estado nacional entendido como un Estado regulador. En el nuevo contexto de lo estatal y lo gubernamental, las políticas públicas tienen un papel importante en el comportamiento de las instituciones federalistas, dado que son elemento toral del principio de subsidiariedad, el cual postula el auge de los centros gubernamentales y públicos para que sean los motores económicos de la vida comunitaria. Las nuevas dimensiones y contextos de la gobernabilidad democrática se relacionan con la eficacia de las instituciones, los procesos que generan y la calidad de los resultados obtenidos. En este sentido, la coexistencia de los Estados orientados al bienestar universal, la centralización de las atribuciones y la gubernamentalización de la vida pública no tienen ventajas comparativas en escenarios que son abiertos, globalizados

y supranacionales.

La nueva arquitectura de la supranacionalidad –soberanía compartida, gestión de políticas, relaciones intergubernamentales, principio de subsidiariedad- ocasiona una modificación importante a considerar: debe haber menos legislación y mejor implementación para que las instituciones se desarrollen a través de procesos, no tanto de redes jurídicas y constitucionales.

La supranacionalidad implica no sobrerregular y saturar los espacios públicos, pues ello es contrario al principio de subsidiariedad. El nuevo federalismo se finca no en la densidad de lo jurídico y lo constitucional, sino en las relaciones intergubernamentales que favorecen la revitalización de ámbitos de gobierno y sus correspondientes comunidades para tener un papel activo y decisivo en la realidad de la economía de mercado. Fortalecer nuevas formas de cooperación pública es la divisa de las instituciones reguladoras, no de las instituciones que aspiran a intervenir en todo.

Por tanto, la eficacia de la regulación es la faceta más sobresaliente de la gobernabilidad democrática. En la postura de la democracia pluridimensional los actores locales y regionales tienen un sitio importante en el quehacer de las políticas y en la producción de los bienes públicos. La prosperidad económica se estimularía más por la economía del bienestar, no por los gobiernos del bienestar.

Las maldiciones del pensamiento social latinoamericano.

Por:
Marcos Roitman Rosenmann*

Pareciera ser que una profecía maldita y cumplida se cierne sobre el pensamiento social latinoamericano. Haber llegado tarde a la historia. La realidad social está maldita porque formó parte del capitalismo colonial. Nostalgia de no ser países imperialistas.

El pensamiento reaccionario propone un proyecto social sin un contenido ético y moral limitador de la economía de mercado, mientras el pensamiento creador alternativo, queda reducido a un esfuerzo intelectual sin trascendencia en el desarrollo del pensamiento político latinoamericano.

Hoy nos encontramos ante el reto de educar y formar científicos sociales con capacidad de razonar y de pensar abiertamente más allá de nuestros fantasmas interiores.

Palabras clave: América latina, sociología, capitalismo, científico-sociales.

There seem to be a cursed and accomplished prophecy which abroads over the latinamerican social thought. Having been late to history. Social reality is cursed because it formed part of the colonial capitalism. Homesickness for not being imperialist countries.

Reactionary thought proposses a social project without a limitant ethic and

*Profesor Titular de sociología y estructura social de América Latina en la Universidad Complutense de Madrid.

Pareciera ser que una profecía maldita y cumplida se cierne sobre el pensamiento social latinoamericano: haber llegado tarde a la historia. Países sin nación, pueblos sin historia, Estados sin legitimidad, clases sociales sin proyectos o modernizaciones sin modernidad. Estas son algunas de las paradojas que han ido configurándose alrededor del quehacer sociológico en nuestra región. De esta manera, el debate teórico ha estado dedicado a descifrar las características que han hecho de nuestras realidades, realidades inacabadas.

Que fuerza ha impuesto al pensamiento social latinoamericano la necesidad de enfrentarse a esta profecía que la deja postrada y la aleja de la capacidad para dar explicación a los fenómenos sociales que acontecen en nuestras sociedades?.

Quizás una respuesta pueda hallarse en el esfuerzo que se ha realizado con el fin de demostrar como nuestras sociedades no han llegado a reproducir las etapas de desarrollo que marcan los hitos de la historia del capitalismo mundial. Esfuerzo que parece haber agotado la capacidad creativa del pensamiento social incapacitándolo para responder a las verdaderos problemas que presentan de forma novedosa y particular las realidades sociales del continente. La realidad latinoamericana está maldita

porque formó parte del capitalismo colonial. Nostalgia de no ser países imperialistas.

Negamos la historia de las sociedades indígenas y les devolvemos la vida para corroborar las tesis que recalcan su incapacidad para apoyar las fuerzas del progreso. En el mejor de los casos las presentamos como culturas o imperios que explotaban y sojuzgaban a sus iguales. Pueblos guerreros y despóticos. Con este mito la sociedad blanco-mestiza

colonial y los Estados-nación del siglo XIX han realizado su proyecto. Su legitimidad deviene de imponer un orden fundado en las libertades individuales y el progreso. Así explicamos el capitalismo colonial como un mal menor que fue capaz de poner la primera piedra para la construcción de un edificio que se asentará sobre los valores de la civilización cristiana y occidental. Así, se deja intacto el proceso de destrucción y expoliación a que fueron sometidos los pueblos indios por el poder regio y el posterior poder republicano.

La frustración de no ser europeos y de no compartir sus virtudes y grandezas nos carcome. No hemos sido capaces de construir historia por ello repetimos y reproducimos la de otros. Nuestra realidad se subsume en las teorías

que configuran el pensamiento social moderno y contemporáneo. América Latina existe como apéndice de los cambios y transformaciones que se suceden a nivel mundial. Es esta maldición la que está presente en la forma de construcción del pensamiento social latinoamericano.

Cada cierto tiempo nos apegamos a nuevos paradigmas que suelen reinterpretar nuestra historia regocijándonos por ello. Cuando no fue el liberalismo político del siglo XIX, lo será el keynesianismo de los años 30 del siglo XX y ahora la post-modernidad, la globalización y el liberalismo social de nuevo cuño. También la discusión sobre el socialismo, la articulación de las clases populares y sus proyectos se presentan como calca o copia mala de los procesos impulsados en el primer mundo. Vale más estudiar la revolución rusa y el partido bolchevique que la historia de la revolución mexicana y la guerra hispano-cubano-norteamericana.

Todo ello nos somete a discusiones acerca de las consecuencias que han derivado de la condición subalterna en la que existimos. Si fuésemos más inteligentes estaríamos en condiciones de romper el subdesarrollo. La tensión del pensamiento se pone en verificar hasta que punto realizamos las reformas

necesarias para no perder el tren del progreso y estar por fin a las puertas del ansiado crecimiento económico que nos lleve a la gloria de la modernización y transformación tecnológica.

De igual forma, lo anterior requiere ser bañado en un discurso pragmático y coherente que nos recuerde nuestros errores y nuestros déficit de modernidad. Asimismo nos hace retrotraernos a los pecados y maldiciones que impiden una rápida ubicación en el nuevo mundo globalizado. Continuamente se nos llama la atención para no repetir las experiencias latinoamericanas que se han mostrado esquivas y reticentes a la marcha del «universo». Somos pecadores y debemos vivir como tales. Las oportunidades para salir del pozo en que nos han dejado sumidas las viejas ideas de un proyecto propio deben dejar paso a una visión amplia capaz de recoger lo mejor de las transformaciones que presenta la globalización productiva. En este orden, el pensamiento reaccionario propone un proyecto social sin un contenido ético y moral limitador de la economía de mercado. Los aprendices de brujo se transforman en vendedores de perfumes que acaban por dormir la consciencia y el juicio crítico. Sometidos a un continuo sueño, los intentos por romper la imitación son arrinconados y puestos en el escaparate de propuestas

utópicas.

El pensamiento creador y alternativo queda reducido a un esfuerzo intelectual sin trascendencia en el desarrollo del



Jose Arturo Lopez Perez

pensamiento político latinoamericano. Se mezclan concepciones y se presenta un paquete sin diferencias. Se ponen en un mismo nivel discusiones y debates teóricos. Bolívar, Sarmiento, Martí, Mariategui, Allende, Che Guevara, Torrijos, Sandino, Perón, Velasco, Fidel Castro, Cárdenas, Arbenz, Goulart, Vargas, etc, responden a un discurso lineal y ahistórico. Se les presenta sin vínculos con la realidad a la cual pertenecen o pertenecieron. La confusión esta dada. Todo da igual.

Con este nivel de confusión, la pérdida de las causas que motivan pensamientos

y actuaciones políticas se reproduce en el pensamiento social. Así surgen los debates y espacios de discusión teórica que empiezan y terminan en lugares comunes. Los problemas no se superan. La potenciación de la presentación frente a la explicación transmuta el conocimiento en una expresión empírica de datos comprobables. Lo que no se puede medir no es conocimiento y por ende debe ser desechado de las ciencias sociales. Los esfuerzos por demostrar que las ciencias sociales son parte de un conocimiento axiomático. La puesta en evidencia los límites de la maldición de la sociología latinoamericana.

Buscar una relación que determine que 2% de Estado + 70% de participación electoral y 45% de libertades individuales hacen un 90% de gobernabilidad, es el resultado esperpéntico que hoy presenta la sociología y la ciencia política en América latina. Cuestión que no hay que olvidar también proviene del nuevo pensamiento débil.

El análisis de las maldiciones de la sociología latinoamericana pretende ser una puerta de entrada que permita visualizar el interior de una casa que esta por amueblar y de la cual no hay que desechan los muebles que se han arrinconado como inservibles. Quizás lo más efectivo sea recuperar la sensatez y

eliminar todo aquello que se ha ido metiendo sin respetar el entorno y menos aún las peculiaridades de la casa a la cual deben de servir. Asimismo, el esfuerzo es también parte de la necesidad de romper con la opinión común que ha impuesto un pensamiento débil.

El argumento es simple: América latina no ha participado de la formación del conocimiento sociológico, base sobre la cual se fundamenta posteriormente el debate teórico en el campo de la sociología. Ni Comte, ni Spencer, ni Durkheim, ni Marx pensaron en la realidad latinoamericana para formular su pensamiento. Nuestro continente quedo fuera del espacio constitutivo que da origen al debate de las condiciones de surgimiento de las sociedades industriales, cuna del pensamiento social contemporáneo. Si no fuimos forjadores del conocimiento social solo podemos realizar una función de aproximación que sea capaz de interpretar por qué motivo no formamos parte del mundo?. Nuestras interpretaciones son explicaciones analógicas.

Decidir quienes fueron los «padres y madres» fundadoras del pensamiento social en nuestro continente es lo que ha dejado sin fuerzas al pensar latinoamericano. Y como madre no hay más que una, los padres pueden ser muchos. Y aquí comienza la maldición.

Es una pena que en el ámbito de las ciencias físico-matemáticas en América latina no se haya producido el mismo fenómeno. De haber sido podríamos verificar los límites de un pensar tan elemental y falto de imaginación. En cualquier caso sirva un ejemplo.

En América Latina la ley de gravitación universal presupone discutir acerca del color, tamaño y forma de la manzana que le cayó a Newton en la cabeza. Distinción que nos ubica, sin decir porqué, en una situación de inferioridad por diferencia cualitativa. La manzana de Newton era roja y no verde, no pesaba 100 gramos sino 150 gramos y su forma no era del todo redonda. Todas estas diferencias permiten concluir que la ley de gravitación universal no lo es tanto y que explica mejor la realidad de los países donde las manzanas son las que le cayeron a Newton en su cabeza y no las subdesarrolladas. También, podríamos incluir un determinado clima, sistema de vientos y atmósfera que hacen imposible que la ley de Newton se cumpla en otro campo de condiciones. En cualquier caso no se podría establecer una relación entre principio explicativo y conocimiento teórico. El fenómeno es descompuesto en partes para no volver a fundirse en una explicación que favorezca pensar desde la ley de gravitación universal. La conclusión es obvia: las manzanas

de Newton son mejores en calidad y sabor. Para que la ley se cumpla hay que producir manzanas como esas, de lo contrario la ley de gravitación sólo se cumplirá a medias y seremos un apéndice del conocimiento proveniente de la mecánica clásica imperial.

Este ejemplo, llevado al campo de las ciencias sociales en América latina tiene el siguiente correlato. América latina no creó los conceptos y categorías fundacionales en las ciencias sociales, por ello el conocimiento de su realidad debe primero reproducir las condiciones sobre las cuales se asienta la revolución industrial, el proceso de modernización y de cambio social.

La maldición emerge. La sociología en América latina se comprende como una «recepción» del cuadro de mando que ubica la historia en una dirección que hay que venerar y desde la cual ofrecer una respuesta adecuada. La capacidad crítica, fuente de todo pensamiento, es marginada como factor relevante en el ámbito teórico de discusión en las ciencias sociales. De aquí que la dificultad de acercarse a comprender nuestras estructuras venga del rechazo a la explicación de un método selectivo capaz de incorporar aquellos conceptos previamente elaborados y validados por la ciencia.

«El obstáculo sistemático de una sociedad atrasada se radica en un momento esencial: su propio conjunto de determinaciones la hace incapaz de volverse sobre sí misma, las propias evasiones y fragmentaciones cognoscitivas aquí son como una prolongación del desconocimiento de esas determinaciones, las compensaciones son el principio y el fin de todos sus modos de conciencia y, en general, se puede decir que es una sociedad que carece de capacidad de autoconocimiento, que no tiene los datos más pobres de base como para describirse. Con relación a su propio ojo teórico esta sociedad se vuelve un nómeno.»¹

El conocimiento de la realidad social es visto como un péndulo que oscila entre interpretaciones que se mueven desde la sociología empírica hasta la sociología crítica, pasando por la sociología de la praxis o post-moderna. No hay sociólogos sino sociologías. Es decir todo cabe en una explicación que hace coincidir los tiempos de oscilación del péndulo con los momentos de velocidad del mismo. La interpretación queda subsumida a aceptar mecánicamente el movimiento sugerido por el péndulo. No es posible una ruptura, solo cabe acortar o ampliar el tiempo del movimiento que esta determinado y establecido por el tipo

¹ ZAVALETA MERCADO, René: «Bolivia: la revolución democrática de 1952 y las tendencias sociológicas emergentes»; en CAMACHO, Daniel (Comp): *Debates sobre la teoría de la dependencia y la sociología latinoamericana*. Editorial. EDUCA, San José Costa Rica, 1979, pág

de cuerda que sujeta la bola pendular. Plantearse su ubicación, su capacidad de oscilación, la propia elasticidad de la cuerda que genera su movimiento, es decir por las determinaciones que hacen posible explicar su especificidad, no entra en el campo de condiciones sobre las cuales se debe iniciar la discusión para explicar su funcionamiento.

El pensar que la sociología en América latina se inicia sólo cuando se recibe el cuadro teórico metodológico que le proporciona el status de ciencia, es tener una concepción estrecha. Así, se establece una diferenciación entre los primeros pensadores a los que se identifica como ensayistas y a los sociólogos quienes manejan conceptos y metodología propia.

Con esta concepción podríamos señalar que como Marx no tenía título de sociólogo no realizó sociología. Sólo hacen sociología aquellos que participan del método sociológico. Es indudable que esta visión de lo que supone hacer sociología esta presente en el conjunto de las ciencias sociales en América latina. José Martí o José Carlos Mariategui no eran sociólogos por tanto sus análisis, aunque posean una gran capacidad de explicación de la realidad social no se fundamentan en un conocimiento racional de categorías y conceptos propios del

ámbito científico. La sociología como ciencia social concreta comienza con Max Weber.²

«La pasión por la integración de la sociedad y la idea de que su integración es fundamentalmente efecto de un proceso intelectual, un hecho de conciencia y de ciencia, ha sido el hilo conductor de la sociología. No obstante sus variaciones de perspectivas heurísticas, énfasis conceptuales, construcciones metodológicas, intereses ideológicos, posturas políticas, la constante de la integración social es propia de sus «padres fundadores» franceses: Saint-Simon, Comte, Durkheim. Permanece en su fundador alemán Max Weber y en su fundador norteamericano, Talcott Parsons. Se repite en México, desde los «científicos» Gabino Barreda y Justo Sierra, hasta su cultivo sistemático a partir de los años cuarenta, marcado teórica y metodológicamente por la **recepción** que los sociólogos mexicanos hacen del positivismo francés, el materialismo histórico marxista y el estructural-funcionalismo norteamericano.»³

La sociología se transforma en un análisis del poder, del cambio social, de la racionalidad del orden y de las formas que tan brillantemente explicitara Weber como sociología comprensiva de la acción social, con una salvedad

² MEDINA ECHAVARRIA, José: La sociología como ciencia social concreta. Ediciones Cultura hispánica, Madrid 1980.

que en América latina no respetamos. Weber no trató de construir un modelo de desarrollo capitalista, sino dar una explicación e interpretación de los cambios y características de una relación social, el capital, que se define en relación con sus propias formas constitutivas. No buscó una fundamentación excluyente y única de los procesos sociales. Por el contrario, su trabajo se centró en un continuo comprender para explicar e interpretar las formas que dan lugar a la acción social. Ni se interesó ni era su lógica argumental describir hechos que no estuviesen contenidos en la realidad social que posibilitaba su propuesta teórica.

Reducir la sociología a una sociología del cambio social, del orden, del poder o del desarrollo ha sido el resultado de la maldición que recae sobre la sociología en América Latina.

Se han tratado de reproducir esquemáticamente los problemas y las interpretaciones originales, descomponiendo el fenómeno y haciendo aparecer separadamente instrumentos de análisis, realidad social y sociología. Es una situación incomprensible. Se trata de fundamentar análisis sin realidad, que impiden ver lo que se analiza y aquello que constituye conocimiento formativo. A partir de aquí surge un dogma escolástico que solo genera análisis de moda en función de autores.

No existe problemática social.

La realidad social en América latina se construye como una realidad inconclusa. Es deficitaria en la explicación. Nos sobran dictaduras y nos faltan democracias. Hay ausencia de modernización y exceso de tradicionalismo. Existimos por déficit o por exceso no como somos.

« No existe una verdadera clase dirigente en América Latina, ni siquiera en Monterrey o en Sao Paulo. La única figura verdaderamente modernizadora en el continente es la de las grandes empresas industriales o financieras públicas: Nacional Financiera, Petrobras, Corfo, por dar solo unos cuantos ejemplos del más alto nivel. Toda América Latina sigue careciendo de empresarios nacionales, de la investigación tecnológica y de la inversión productiva en general. Por su parte los elementos revolucionarios son más débiles de lo que parece indicar su inmensa popularidad. Las acciones del Che no tuvieron mayor influencia porque eran desesperadas y no provocaron más que fracasos en el continente. El modelo cubano, cualquiera que sea el juicio que se aplique, de hecho sigue siendo exterior a América Latina, mientras que el movimiento sandinista estuvo casi constantemente dividido entre un leninismo de tipo castrista y un populismo muy radical que ha

³ AGUILAR VILLANUEVA, Luis: «Recepción de la sociología en México (Una aproximación).» *Textos de Ciencias Sociales*, UNAM, México, 1987. pág 132. (Los subrayados son nuestros)

terminado, con Ortega, por integrarse al modelo latinoamericano, aunque sólo después de un espectacular fracaso económico e incluso político...»⁴ *Y en otro trabajo*: «En América latina, la política precede a las realidades económicas y a las fuerzas sociales. Esto aproxima a los países latinoamericanos con los países eurolatinos, como Francia, Italia y España.. Pero lo que más asombra en América latina es la gran desarticulación de la vida intelectual y de la vida social o hasta política...Además de la dualización y la desarticulación, el rasgo más importante de la vida política y social del continente es la ausencia de separación entre vida pública y vida privada. Lo que opone claramente a la América latina frente a la Europa Occidental y América del Norte industrializadas...»⁵

Es decir, cuando no nos parecemos a Japón o Indonesia o Francia o Italia y Estados Unidos o se es la Suiza de Centroamérica o la Suecia del cono sur, no somos nada. Nuestras burguesías son Lumpem-burguesías, nuestro proletariado es lumpem-proletariado, el desarrollo subdesarrollo, la revolución industrial proceso de industrialización, la revolución burguesa modernización política. Todo encaja como las piezas de un puzzle.

En ser buenos imitadores y en calcar bien los procesos históricos de conocimiento y de racionalidad productiva está el éxito. Cuando no se reproduce bien surge lo imprevisto: la anomalía de América Latina. Y tan anómala resulta ser la revolución Mexicana, como la revolución cubana, la Unidad Popular en Chile, Lula en Brasil, el sandinismo en Nicaragua o el E.Z.L.N. en México. En otros términos, todo lo que sucede a partir de las condiciones estructurales sobre las que se asienta el desarrollo y configuración del sistema de explotación y dominación en América Latina es un exceso o un déficit. Así se apostilla: es mejor abandonar y dejar de lado la historia y trayectoria política, social, económica y cultural propia, se está en mejores condiciones de entender cual es nuestra situación en el mundo. Con ello se busca solventar una discusión teórica que anule cualquier vestigio de realidad latinoamericana. Presentando el resultado como un debate articulado a las grandes tendencias del cambio social y la modernidad, ahora precedida del post.

La maldición de la sociología latinoamericana aparece cada vez que se sugiere una interpretación donde la especificidad de las estructuras de explotación y dominio terminan por cuestionar el orden imperante. Las formas de análisis que han dado cuerpo

⁴ TOURAINE, Alain: «La sociología de la acción en América latina»; en *Las ciencias sociales en los años noventa*. Ricardo POZAS H.(Coord). Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, México 1993, pág 36.

⁵ TOURAINE, Alain: «Los problemas de una sociología propia en América Latina»; en *Revista Mexicana de Sociología*, N13/89, UNAM, México, pág 3-22.

a esta maldición de la sociología latinoamericana han buscado dejar intacto un sistema de explicación y argumentación sustentado en la falacia de ser la sociología el resultado de una institucionalización académica del conocimiento social.

Así, las ciencias sociales serían una suma de técnicas y métodos de investigación cuya finalidad se encuentra en solventar los procesos de racionalidad política, cambio social y modernización económica. Así, desde diferentes opciones teóricas, la sociología latinoamericana ha quedado enfrascada en un debate que responde más bien a una sociología del conocimiento, que al desarrollo de una explicación de las estructuras sociales que configuran y determinan las sociedades sobre las que se asientan las actuales relaciones sociales de explotación.

A los problemas de pensar una sociología disminuida y postrada en silla de ruedas necesitando siempre alguien que la empuje o de mandos para que pueda moverse, se le une la dirección del esfuerzo de quienes empujan. América latina se ha convertido en un laboratorio de pruebas de aprendices de brujo que hacen sus primeros trucos en escenarios donde obtienen fama y éxito, a base de encandilar con interpretaciones que

luego descartan o rectifican y que nunca proponen en sus respectivos escenarios naturales. Me estoy refiriendo a la recepción de sociólogos.

Los inicios de la sociología coinciden con el surgimiento de sociólogos cuyas propuestas se realizan a partir de establecer líneas de comparación negativa con sus sociedades de procedencia. Sociedades duales, etapas de crecimiento, feudalismo. Surge un doble problema. Hay que luchar contra tópicos y simplificaciones que derivan la más de las veces de concepciones donde la historia de América latina apenas aparece y cuando lo hace es para corroborar tesis acerca de la inferioridad, la falta de racionalidad, la inacabada construcción del orden, etc. Somos productores de defectos sociológicos y monstruos políticos.

La afirmación anterior no trata de negar las aportaciones de orden teórico que supone el desarrollo del conocimiento y la teoría sociológica. Por el contrario busca separar aquello que pertenece al acervo de las ciencias sociales, de las interpretaciones producidas por científico-sociales que hacen de América latina un campo para elaborar un tipo de conocimiento que guarda relación con sus fantasmas teóricos.

Lo mas negativo es que se pierde tiempo discutiendo sobre ella, sin separar sociología del conocimiento de análisis de realidad social. Una guerra de propuestas surge acompañada de una recepción de lecturas que no se sabe porque razón hay que realizar o a que motivo responden. La formación del pensamiento sociológico se transforma en un acumular datos, citas y textos cuya lectura sólo tienen como objetivo el hacer más fuerte los argumentos. A una cita le sigue otra hasta el infinito. Cúmulo de citas de autoridad que pierden efectividad al ser separados del contexto en la cual cobraron vida.

«En última instancia, la ciencia social está constituida por dos elementos: un método-de investigación, de análisis, de ordenamiento, de interpretación- y unos resultados de la aplicación del método. Uno de los más graves errores cometidos en el ámbito de diversas corrientes de pensamiento ha consistido en no ver y comprender estos elementos como expresiones de una realidad histórica (tiempo y espacio), asignándoles unos valores absolutos. El método aparece así, como un recetario artificial y abstracto de las formas del conocimiento social y los resultados de su aplicación como una dogmática....El liberalismo llegó a la América Latina como una dogmática..., pero el marxismo también. Sin una capacidad de comprensión del

marxismo como método crítico de pensamiento, la ‘inteligencia’ herética de la América latina, después de la primera post-guerra, sólo podía tomar el



José Arturo López Pérez

marxismo como un cuerpo intangible de dogmas, resultado de la aplicación del método en las formaciones capitalistas más desarrolladas. Así se configuró el fenómeno de la transfiguración, de un pensamiento crítico en una escolástica de izquierda.»⁶

Esta forma maldita que nos acompaña no ha dejado de mostrar su perdurabilidad en el tiempo. Hemos estado discutiendo con

gigantes de barro que al desmoronarse nos dejan sin enemigo visible, por ello necesitamos, por inercia, producir otros nuevos y más grandes. No son molinos de viento, son nuestras propias formas de articular el debate lo que trae consigo el éxito de la maldición.

Sin embargo será dentro de la corriente intelectual, conceptualizada por Antonio García como escolástica de izquierda donde la maldición se hace más firme ya que sus representantes se proponen como los articuladores del pensar crítico latinoamericano. Curiosamente ninguno de ellos defiende hoy los postulados que le permitirán ser las «estrellas» en los congresos, seminarios y centros académicos. Ellos radican fuera del continente y su experiencia latinoamericana ha servido para su mejor ubicación en sus respectivos escalafones administrativos de los organigramas de las carreras profesionales individuales. No por ello dejan de hacer visitas esporádicas para presentarnos las últimas novedades sobre las cuales están investigando o desarrollando sus virtuosos trucos de magia. André Gunder Frank se convirtió en el teórico del desarrollo del subdesarrollo para hacerse un mea culpa y terminar en el desarrollo posible; Regis Debray hizo la revolución en la revolución y luego la crítica de las armas;

Jaques Lambert dualizó las sociedades latinoamericanas y luego las transformó en feudales; Alain Touraine paso de ser teórico dependientista en Brasil y Chile con un texto cuyo titulo se inicia con las voces: Las sociedades dependientes..., a concluir lacónicamente en 1992 que «el dependientismo había sido el insumo más nefasto de las ideologías de las diferentes luchas armadas»⁷. Manuel Castells beatificó los movimientos sociales, los hizo revolucionarios y luego desde Berkeley desconoce su etapa «marxista» para negar el análisis de clases sociales. Hoy son los tigres asiáticos y las nuevas tecnologías su preocupación intelectual. La nueva izquierda es pues, el resultado de la vieja escolástica dogmática que vive aún hoy a costa de sus trabajos que ahora desconocen como parte de su historia intelectual.

La descripción realizada es un síntoma de como se articula la maldición de la sociología en América Latina. No se trata, como bien señalará Agustín Cueva, de hacer culminar nuestra crítica con «la creencia chovinista-populista de que para conocer la realidad latinoamericana es necesario inventar una teoría propia, rompiendo lanzas contra todos los conceptos tildados de ‘eurocentristas’»⁸. Afirmación a la que añadiría que tampoco se busca eliminar las aportaciones teóricas de científico-sociales no latinoamericanos

⁶ GARCÍA, Antonio: Atraso y dependencia en América latina. Hacia una teoría latinoamericana del desarrollo. Editorial. ATENEO, Buenos Aires, Argentina 1972. pág 5.

con el fin de potenciar de manera pueril a los científico-sociales del continente. Se busca poner en evidencia, como lo hace Florestán Fernandes, los límites de una sociología que se realiza como tema y no como problema teórico a resolver.

El seguidismo intelectual de las corrientes en boga es uno de los límites que tienen que superar las nuevas generaciones de científico sociales latinoamericanos que se ven enfrentadas a resolver problemáticas que son más un ejercicio de malabarismo intelectual que expresión de preguntas realizadas desde la realidad que los configura.

Otro de los graves problemas del que somos víctimas, es que la sociología ha sido realizada por quienes han desarrollado un doble vínculo con las ciencias sociales. Este doble vínculo es otra de las peculiaridades que se resuelve manteniendo la maldición de la sociología en América latina.

La particularidad de esta situación esquizofrénica es que la teorización de nuestras sociedades y estructuras sociales de dominio y explotación han sido hechas en función de proyectos de cambio social por personas cuyo vínculo era doble. En ocasiones respondían a la creación teórica y en otras a su militancia política. Así, se radicalizan en la

academia y se domestican en la política. En ocasiones hablan desde el púlpito de la política contingente y en otras desde el sillón de escritorio de los despachos de las universidades. De esta forma el resultado es un continuo vaivén de dimes y diretes que responden a coyunturas políticas más que a cambios sociales de las estructuras de poder y explotación. Múltiples ejemplos hay que corroboran lo afirmado.

Si comenzamos por el final del camino, podemos tomar el caso de Brasil. Fernando Henrique Cardoso, hoy presidente de Brasil, fue uno de los creadores de la llamada «teoría de la dependencia». Su crítico más mordaz Francisco Weffort su ministro de Cultura. Pero también Luciano Martins o Helio Jaguaribe han participado de gobiernos socialdemócratas, liberales, neoconservadores etc. Lo común es que se renuncia a la elaboración teórica o se reniega de lo producido intelectualmente en los periodos de receso político. Así la sociología latinoamericana se hace a retales y en situaciones que son el resultado de golpes de Estado, exilios o depresiones personales por no ser Presidente o Ministro. Chile es otro caso singular. Quienes más desarrollaron las críticas al proceso de refundación del orden realizado por la dictadura militar en el terreno político, económico, cultural

⁷ TOURAINE, Alain: «La sociología de la acción en América latina.», *Op.cit.*

⁸ CUEVA, Agustín: «El desarrollo de nuestras ciencias sociales en el último periodo»; en CUEVA, Agustín: *Teoría social y procesos políticos en América Latina*. Editorial. EDICOL, México, 1979, pág 77.

y social, no han dejado de alabar el fin del tradicionalismo en la política en Chile. Los más destacados sociólogos anti-liberales en la época de Pinochet se han transformado en sus máximos defensores a tiro pasado. Valgan como título de ejemplo: Ricardo Lagos, Álvaro Briones, Carlos Portales, Carlos Ominami o José Miguel Insulza. Desde Demócrata-cristianos hasta socialistas y comunistas han variado su crítica teórica a la hora de ocupar puestos de responsabilidad política en los gobiernos de Patricio Alwyn, Eduardo Frei o Ricardo Lagos. Argentina, Uruguay o Perú no se quedan atrás. De teóricos a diputados y asesores presidenciales.

Las ciencias sociales resultan ser un momento específico que permite situarse académicamente en tanto que se esta fuera de la arena política de contingencia. Pero cuando surge la opción de ejercer políticamente una responsabilidad pública se renuncia, quien sabe porque, a los análisis que se realizaron. Esta situación crea un vacío teórico que es llenado por discursos aleatorios que tienden a negar lo dicho y afirmar todo lo contrario. «Donde dije digo, digo Diego». Esta situación que en principio no debería ser negativa, si aceptamos que no hay porque renunciar a la acción política como ciudadano y miembro activo de la sociedad nacional,

si resulta un contrasentido cuando ello se produce a expensas de renunciar a lo planteado desde la razón crítica.

En tanto que los textos que circulan y las lecturas que se realizan siguen siendo, en parte, de quienes abdican de lo dicho, la discusión se vuelve hacia el diván del psicoanalista a fin de discutir si debía o no ejercer la responsabilidad del cargo para el que fue electo.

La pérdida de responsabilidad que se produce respecto a las formación intelectual de las nuevas generaciones que no saben cual es el momento de lucidez de su «maestro», si cuando decía diego o cuando dice digo, se transforma en un escepticismo que acaba por desplazar el problema de la sociología al campo de la política y las decisiones personales. Esto se refleja en la producción académica de quienes desean abandonar el ámbito teórico para dedicarse a la acción política. Lentamente se va diluyendo la crítica hasta culminar en el extremo opuesto. No se trata de negar la posibilidad del cambio o de principios de explicación sociológica. Lo que resulta un tanto oscuro, es que ello se produce para justificar una decisión personal y no de carácter teórico-sociológico. Un caso típico en este sentido puede ser el del sociólogo mexicano Jorge Castañeda. En su estudio escrito en 1977 y compartido

con Enrique Hett: El economismo dependientista, ambos autores señalaban en distintas partes del Texto:

«Que teóricos de izquierda asignen a una producción capitalista la nacionalidad de primitivo es una prueba más de su permeabilidad al derecho burgués y de su respeto por la propiedad privada. Si las compañías extranjeras repatrian beneficios, no es gracias a un supuesto Derecho que les daría su inversión primitiva sino al dominio de las transnacionales sobre sus propias inversiones»; pero sigamos:

En un alarde de crítica leninista a Gunder Frank y los teóricos dependientistas apuntan: «Los efectos de la dependencia en Lenin no son los mismos que en las teorías de la dependencia: esta diferencia rige para todas las demás. Sus efectos en el caso de Lenin son efectos de dominación sectorial y coyuntural. Para los dependientistas, la dependencia es constitutiva; para nuestro autor no sólo no es constitutiva sino que es efecto de la existencia de relaciones capitalistas, de flujos capitalistas cuyos efectos son el desarrollo (desigual, contradictorio) del capitalismo cualesquiera que sean sus repercusiones en la competencia capitalista y en el aspecto de dominación que conlleva....Para quien ha leído con atención los textos de Lenin es

imposible confundir estas dos nociones de dependencia.».

Pero la cosa no termina aquí: «En un régimen capitalista, si no hay relaciones sociales de producción, si no hay clases sociales, los conflictos se reducen a conflictos entre hombres. La explotación es así un robo; el poder, una usurpación. Se combaten los abusos originados por la situación histórica de la propiedad privada y de la dependencia. desaparecidas éstas y con ellas abusos, usurpación y despojo, nada se interpone entre los hombres. Están desnudos frente a la naturaleza. No se enfrentan más que a los problemas técnicos que plantea su explotación. La exclusión de la política es la irrupción de la tecnocracia. La afirmación del humanismo introduce el socialismo como imperio del economicismo. La esencia del socialismo de la dependencia es el desarrollo de la economía para el bien de la humanidad».

Con estas críticas no se salva ni el socialismo, ni Lenin ni Marx. Pero los autores se convierten en los más férreos defensores de la ortodoxia teórica. Las interpretaciones correctas son suyas y de nadie más. Sin embargo, 15 años después 1993, Jorge Castañeda escribe otro trabajo con las mismas pautas descalificadoras que en el anteriormente descrito. La utopía desarmada. Cuando

hay que creerle?. Hoy es un político afincado en los tiempos del liberalismo social y ministro de Asuntos Exteriores

causó en personajes tan dispares como Gabriel García Márquez, Vargas Llosa o Octavio Paz.



José Arturo López Pérez

Como podemos observar, los debates también tienen nombres y apellidos, cuestión que dificulta aún más la crítica teórica ya que, en este sentido, amistades y vínculos afectivos terminan por evitar cualquier tipo de quiebre en las relaciones personales. Las críticas se realizan en pequeños comités y no salen a la luz del debate; quienes así lo hacen culminan siendo malditos y apartados de la discusión. El discurso se hace plano y no existen diferencias. La responsabilidad teórica da paso a un conformismo que acaba por hacer de la sociología una charla banal de cafés y tertulias periodísticas y televisivas.

del gobierno neoliberal de Vicente Fox y el P.A.N. Hoy se maldice a sí mismo, con una nota a pie de página, donde se reconoce pecador marxista-leninista. La luz le ha llegado y la revelación le pertenece. Ministro del gobierno neoliberal goza de buena salud.

Los ejemplos pueden repetirse hasta la saciedad. He resaltado el de Castañeda por los revuelos que ha causado su trabajo y que ha suscitado los elogios que su libro. La utopía Desarmada

Desde luego la maldición ha tenido sus pensadores malditos. Malditos no tanto por ser marginales o despreciados en el ámbito de las ciencias sociales, sino porque sus trabajos no han formado parte de la discusión y formulación de la sociológica hegemónica. Teóricos que al romper la maldición ponen en evidencia los límites estrechos sobre los cuales se han ido tejiendo las argumentaciones que sostienen y hacen posible que la maldición se reproduzca.

Son científico-sociales que no transitan

ni deambulan de las ciencias sociales a la política y de esta a los despachos de ministerios. Su pensamiento esta ligado a la actividad docente o de investigación sin pretender un espacio distinto de aquel que constituye la ética del compromiso y la responsabilidad teórica con los principios defendidos. No importa que estos sean conservadores, liberales, marxistas, neo-marxistas, anarquistas, funcionalistas, estructuralistas o post-modernos. Lo que les es propio es su continua dedicación a la formación del conocimiento social latinoamericano. Así, sus debates se insertan en una dinámica más profunda e independiente de su adscripción política, manteniendo una honestidad intelectual sobre la cual fundamentan sus proposiciones teóricas. En algunos casos han participado políticamente en sus respectivos países, pero han abandonado el espacio político en cuanto que sus contradicciones los han hecho decidir entre intereses inmediatos y su razón ética.

No hablamos de «pureza de raza teórica», eruditos o científicos locos desconectados del mundo. Por el contrario, se encuentran apegados a un compromiso social con el análisis de su realidad nacional y su problemática concreta. Su ortodoxia se expresa en la articulación de propuestas que se adhieren a principios de explicación

cuyas causas no se encuentran fuera de América latina o en el seguimiento de modas académicas. Su heterodoxia responde a un continuo re-examen de sus propuestas y a una capacidad crítica capaz de lograr un avance en el conocimiento social no en apegándose a críticas ideológicas dependientes de propuestas políticas. Es su crítica profunda a las banalidades y al pensamiento débil lo que los transforma en los malditos. Sus textos se recuperan como expresión acabada de un pensamiento ético no pragmático. Su lectura no se recomienda y sí por algún motivo se realiza es para mostrar que altos niveles de teoría llevan a una disolución práctica de la capacidad de actuación política.

El pensamiento hereje, en las ciencias sociales latinoamericanas se encuentra en todas las disciplinas y son los verdaderos artífices del desarrollo del conocimiento social de la realidad latinoamericana. Más que padres fundadores son científicos sociales apegados a la terquedad de desarrollar un pensamiento fundamentado en sus convicciones y no en las necesidades del poder.

Baste como ejemplo los casos de los ya desaparecidos Agustín Cueva, René Zavaleta Mercado, Pedro Vuskovic, Agustín Silva Michelena, Julio César Jobet, Gregorio Selser, Alberto Flores

Galindo, Florestán Fernandes, Ricaurte Soler, Raúl Prebisch o José Aricó, por sólo citar aquellos de mayor presencia académica. Sirva como demostración de lo apuntado la cita de Raúl Prebisch quien sin renunciar a sus principios e ideas fuerzas: concepción centro-periferia termina señalando en su último libro, hoy ya olvidado que:

« Tras larga observación de los hechos y mucha reflexión, me he convencido que las grandes fallas del desarrollo latinoamericano carecen de solución dentro del sistema prevaleciente. Hay que transformarlo. Muy serias son las contradicciones que allí se presentan: prosperidad, y a veces opulencia, en un extremo; pobreza en el otro, es un sistema excluyente. Difícilmente pudo haberse imaginado hace algunos decenios el impulso notable de la industrialización, la capacidad, iniciativa y empuje de muchos empresarios y las crecientes aptitudes de la fuerza de trabajo. Se han alcanzado elevadas tasas de desarrollo y se está aprendiendo a exportar manufacturas contra obstáculos internos y externos que antes parecían muy difícil de superar. Y está penetrando el progreso técnico donde tardaba en llegar, especialmente en la agricultura tradicional. Pero el desarrollo se ha extraviado desde un punto de vista social y gran parte de esas energías vitales del sistema se malogran

para el bienestar colectivo. Trátese de fallas de un capitalismo imitativo. Se está desvaneciendo el mito que podríamos desarrollarnos a imagen y semejanza de los centros. Y también el mito de la expansión espontánea del capitalismo en la órbita planetaria. El capitalismo desarrollado es esencialmente centrípeto, absorbente y dominante. Se expande para aprovechar la periferia pero no para desarrollarla. Muy seria contradicción en el sistema mundial. Y muy seria también en el desarrollo interno de la periferia. Contradicción entre proceso económico y proceso democrático. Porque el primero tiende a circunscribir los frutos del desarrollo a un ámbito limitado de la sociedad. En tanto que la democratización tiende a difundirlos socialmente. Y esta contradicción, esta tendencia conflictiva del sistema, tiende fatalmente a su crisis...»⁹

Esta larga cita es un ejemplo de unidad de principios, ética y compromiso teórico, exigencia mínima que debe realizarse desde el quehacer de las ciencias sociales latinoamericanas. Más allá de salvar su prestigio, Prebisch llama a repensar desde sus categorías y conceptos las dificultades que presupone hacer frente a las contradicciones del capitalismo periférico. Si uno observa sus primeros trabajos nos damos cuenta que su mayor conocimiento y su capacidad de

debatir e intercambiar proposiciones sin dogmatismo, es lo que abre la propuesta a un replanteamiento para explicar las transformaciones que se han operado desde su primera formulación hasta su visión última.

Pero a Raúl Prebisch lo maldijeron y su obra también. Quienes antes lo alabaron formando parte de su corte se apresuraron a realizar su crítica, excomulgando su propuesta de la discusión teórica e invalidando su pensamiento. Ahora se le recuerda como un heterodoxo de la economía que no supo o quiso adaptarse al cambio de los tiempos post-modernos. Quizás si hubiese renegado y abdicado de toda su vida intelectual señalando los errores profundos de su concepción del desarrollo latinoamericano, compartiría pedestal con los aprendices de brujo que se presentan como grandes transformistas y creadores de ilusiones para el mañana.

Lo que hay que dejar patente es que el proceso de creación intelectual que ha dado vida a las ciencias sociales latinoamericana proviene de todos los ámbitos ideológicos sin excepción. Ni el ser marxista es símbolo de buen razonar ni el no serlo supone la incapacidad para crear pensamiento.

El problema surge cuando las crisis

políticas o las transformaciones del sistema social de explotación y dominio se intentan hacer coincidir; crisis personales con crisis en el pensamiento sociológico. La sociología en América latina se debate entre una necesaria renovación en las formas del pensamiento pero también de pensadores. Renovación teórica que no supone un tirar por la borda todo el conocimiento acumulado y que debe servir para fortalecer la capacidad de juicio, el sentido de la historia y la acción propedéutica.

«Pues el ‘sano sentido común’, llamado también ‘entendimiento común’, se caracteriza de hecho de una manera decisiva por la capacidad de juzgar. Lo que constituye la diferencia entre el idiota y el discreto es que aquél carece de la capacidad de juicio, esto es, no está en condiciones de subsumir correctamente ni en consecuencia de aplicar correctamente lo que ha aprendido y lo que sabe.»¹⁰

Es en la búsqueda por recuperar la capacidad de juicio perdida en los avatares de luchas intestinas donde se sitúa el problema. No se trata de ser el más rápido en abandonar los principios de la razón crítica para caer en los brazos del poder. Bajo este campo de condiciones y en un esfuerzo por buscar una explicación a la falta de ética política y teórica en el que hacer sociológico, se impone aclarar que : «La tarea política

⁹ PREBISCH, Raúl: Capitalismo periférico. Crisis y transformación. Editorial F.C.E. México, 1981. pág 14.

del investigador social que acepta los ideales de libertad y razón es, creo yo, dedicar su trabajo a cada uno de los tres tipos de hombre que yo he distinguido en relación con el poder y la sabiduría. A los que tienen el poder y lo saben, les imputa grados variables de responsabilidad por las consecuencias estructurales que descubre por su trabajo que están decisivamente influidas por sus decisiones o por sus omisiones. A aquellos cuyas acciones tienen esas consecuencias, pero que parecen no saberlo, les atribuye todo lo que ha descubierto acerca de aquellas consecuencias. Intenta educar y después, de nuevo, imputa una responsabilidad. A quienes regularmente carecen de tal poder y cuyo conocimiento se limita a su ambiente cotidiano, les revela con su trabajo el sentido de las tendencias y decisiones estructurales en relación con dicho ambiente y los modos como las inquietudes personales están conectadas con problemas públicos; en el curso de esos esfuerzos, dice lo que ha descubierto concerniente a las acciones de los más poderosos. Estas son sus principales tareas educativas, y son sus principales tareas públicas cuando habla a grandes auditorios.»¹¹

El preguntarse qué piensan y cómo piensan las nuevas generaciones de científico-sociales en América latina

es algo que no inquieta demasiado a quienes desde su pedestal y fama se preocupan por avanzar posiciones de poder abandonando definitivamente el campo del saber teórico. Hoy nos encontramos en una disyuntiva que no es generacional o de cambio de paradigmas, sino de educar y formar científico-sociales con capacidad de razonar y de pensar abiertamente más allá de nuestros fantasmas interiores.

Si la sociología y las ciencias sociales se desarrollan en América latina ha sido por esta relación que los maestros formadores imprimían a sus clases, obligando a leer y, sobre todo, a pensar. Hoy se dan recetas para no reflexionar. Se enseña a no pensar. Usted no piense otros ya lo han hecho por usted. Su nueva función es ser ejecutivo del pensamiento, vender en el mercado, saber qué es lo que demandan las instituciones, los centros privados, las agencias gubernamentales y no gubernamentales. Conviertase en un mercader de oficio. No es necesario aprender sociología. Maneje datos, mucha información periodística, consuma teorías de usar y tirar y mucha basura informática. Lo demás es sobrante o, en el mejor de los casos, añadido y florituras teóricas que no aportan nada, pero una pincelada de citas nunca viene mal. Lea manuales y haga resúmenes. Proteste si le mandan leer a los clásicos.

Así, el científico social se transforma en

¹⁰ GADAMER, Hans-Georg: *Verdad y Método*. Edt. Sígueme, Salamanca, España 1979.pág 61. Vol I.

una persona que puede hablar de todo sin saber de nada. Ahora se requieren dotes de persuasión no conocimientos. Este es el mensaje que se extiende en todas las aulas universitarias, salvo excepciones que se asimilan a los malditos que aún creen en la posibilidad de un conocer humanista y formador de conciencias críticas. Entre más pronto se desvelen las maldiciones que recaen sobre la sociología latinoamericana más temprano se estará en condiciones de romper el hechizo.



¹¹ WRIGHT MILLS, C: La imaginación sociológica, editorial F.C.E. México, sexta reimpresión 1977. Pág 196-197.

CONFERENCIAS MAGISTRALES PRESENTADAS EN EL VI CONGRESO DEL CLAD

Conferencia*
Retomar la agenda del desarrollo.

Por:
José Antonio Ocampo**

La liberalización económica fue presentada al mundo en desarrollo como la respuesta a estrategias ineficientes asociadas a la protección comercial, a los altos niveles de intervención estatal y a la captación de rentas (rent seeking) por parte de los agentes económicos, que dichas estrategias generaban. Fue presentada también como la forma de aprovechar plenamente las oportunidades que ofrecía la globalización. Esta visión representó un cambio significativo frente a la idea que sirvió de base a las estrategias de desarrollo durante varias décadas, según la cual la “industrialización tardía” exigía una amplia intervención del Estado. El “Consenso de Washington” fue uno de los mejores resúmenes de esta agenda de reformas, aunque por cierto no representaba las versiones más radicales, que reclamaban un Estado minimalista (Williamson, 1997). Igualmente, fue una manifestación del optimismo que despertaba la agenda de reformas hace una década.

En los últimos años se ha producido un intenso cuestionamiento acerca de la sabiduría de esta visión. Es probable que la crisis asiática haya sido su peor revés, al hacer patente que la liberalización financiera puede ser fuente de una profunda inestabilidad macroeconómica cuando no está acompañada de un marco institucional apropiado. La fuerte reacción de la “sociedad civil global” a partir de Seattle revela que la globalización misma está siendo cuestionada, lo que refleja básicamente el descontento existente en el mundo industrializado. En los países en desarrollo, la desilusión con las reformas es creciente, pero sus manifestaciones políticas son menos organizadas y su agenda está todavía por definir.

*Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 22, correspondiente al mes de febrero de 2002. El documento fue presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de

** *Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL).*

En términos más generales, la insatisfacción con los resultados de las reformas es cada vez mayor. El comercio y la inversión extranjera directa han crecido notablemente, pero la “Tierra prometida” de altas tasas de crecimiento se percibe cada vez más como un espejismo. En América Latina, la región en donde más se ha avanzado en el proceso de reformas, el crecimiento de los años noventa fue tan sólo de un 3.2% anual, ritmo significativamente inferior a las cifras registradas durante las tres décadas de industrialización liderada por el Estado, entre los años cincuenta y setenta (5.5% por año). El desempeño del África subsahariana y, en general, de los países menos desarrollados, sigue siendo muy insuficiente. Varias de las economías en transición mantienen niveles de actividad económica inferiores a los registrados antes de la “gran explosión”. La mayor parte de las economías asiáticas afectadas por la crisis ya se han recuperado, pero aún tienen que enfrentar las repercusiones de las crisis financieras. Las excepciones más notables son, como es obvio, China e India, que no figuran en todo caso entre las economías con mayores niveles de reforma. Incluso en el mundo industrializado el crecimiento de los años noventa fue muy inferior al de la “edad de oro” (1950 a 1973); los Estados Unidos alcanzaron las tasas de crecimiento que caracterizaron dicho

período, pero sólo en la segunda mitad de la década.

Por otra parte, las tensiones distributivas son agudas y es probable que estén aumentando. Las disparidades de ingreso entre los países desarrollados y los menos desarrollados siguen acentuándose (PNUD, 1999). La distribución del ingreso se ha deteriorado en un gran número de países, tanto desarrollados como en desarrollo. De acuerdo con un cálculo existente, el 57% de la población mundial vive en países cuya distribución del ingreso se ha deteriorado, frente a sólo un 16% en aquellos en que ha mejorado, mientras en los demás no se observa ninguna tendencia definida (Cornia, 1999). El aumento de los diferenciales de ingreso en función del grado de calificación de la mano de obra es un fenómeno de alcance mundial, aunque sus explicaciones alternativas—la liberación del comercio, tendencias tecnológicas o el debilitamiento de las instituciones de protección social— siguen siendo objeto de debate. No obstante, es indudable que obedece, al menos en parte, a la asimetría que existe entre la movilidad internacional de algunos factores de producción (el capital, la mano de obra altamente calificada) y las restricciones a la movilidad de otros (mano de obra poco calificada), así como a la creciente dificultad de los gobiernos

para proporcionar instrumentos eficaces de protección social (Rodrik, 1997).

Estos hechos y el descontento que provocan han dado origen, a su vez, a un debate positivo, que seguramente enriquecerá la agenda del desarrollo. En efecto, en los últimos años, este debate ha adquirido un carácter algo más pluralista, del cual empiezan a surgir nuevas visiones del desarrollo. Nuevos énfasis —entre otros en la importancia del desarrollo institucional, en las redes de protección social, en el “sentido de pertenencia” (ownership) de las políticas de desarrollo— han penetrado con fuerza en el debate internacional ¿Significa esto que la agenda del desarrollo está cambiando? Es posible, pero aún no es evidente. En muchos casos, los nuevos conceptos y énfasis son simplemente añadidos a lo que sigue siendo esencialmente la misma agenda de los últimos años, en una concepción lineal según la cual se van agregando nuevas “generaciones” de reformas a los que se consideran buenos cimientos. En las condiciones menos favorables, son exclusivamente nuevos ropajes para las mismas ideas. Los mercados y, en particular, los mercados financieros no han internalizado realmente la necesidad de una nueva agenda de desarrollo y en esencia siguen reclamando una mayor liberalización, tanto a nivel nacional como

mundial, es decir simple y llanamente más reformas de “primera generación”. Esta sigue siendo la fuerza dominante en un mundo en el cual la capacidad de acción de los gobiernos nacionales se ha debilitado y hay tan sólo una transición precaria hacia políticas globales.

En el presente ensayo se resumen algunas de las reflexiones más importantes en las que se fundamentan las propuestas a favor de una nueva agenda de desarrollo. [1] Dos temas transversales que permean la literatura existente deben resaltarse desde un comienzo. El primero es el llamado a un nuevo equilibrio entre el mercado y el interés público. Este llamado no debe ser visto como contrario al mercado, ya que las acciones en favor de la provisión de bienes públicos, de completar mercados, de ayudar a que los mercados no competitivos funcionen adecuadamente, de explotar las externalidades positivas y evitar las negativas, o de garantizar una participación equitativa en los frutos del desarrollo, pueden operar, a través de diferentes canales económicos, sociales y políticos, como poderosos mecanismos en beneficio del mercado. Si es aplicada correctamente, una política activa de este tipo será más “amistosa con el mercado” que los enfoques alternativos que tendieron a predominar durante la primera ola de reformas.

[1] Aunque la literatura sobre el tema es extensa, las referencias se han limitado a un mínimo.



Claudio Viverde

El segundo tema es que las “políticas públicas” deben ser entendidas como toda forma de acción organizada en favor de objetivos de interés común, más que exclusivamente como acciones estatales. Este concepto es consistente con el llamado a abrir nuevas oportunidades para la participación de la sociedad civil y con la necesidad de superar la crisis del Estado que afecta al mundo en desarrollo y, en realidad, al mundo entero. Busca corregir tanto las “fallas del mercado” como las “fallas del gobierno” y, más en general, busca construir y reconstruir instituciones (o, en la terminología de la nueva literatura institucional, instituciones y organizaciones), sin duda una de las tareas más complejas que enfrentan las economías en desarrollo y en transición hoy e, incluso, la tarea más urgente y aún insuficientemente abordada en el proceso de construir un mejor orden internacional.

La necesidad de “civilizar” la economía global (Helleiner, 2000) o, como se expresó en la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, de “conseguir que la mundialización se convierta en una fuerza positiva para todos los habitantes del mundo” (Naciones Unidas, 2000) es, sin duda, el tema más importante. Aunque la globalización responde a procesos tecnológicos y económicos dinámicos, no cabe duda de que puede ser moldeada. De hecho, la forma que ha ido adoptando ha estado determinada, en gran medida, por decisiones explícitas de política.

En este sentido, el rasgo más preocupante es el carácter incompleto e incluso desequilibrado del actual proceso de globalización y de la agenda internacional de políticas que lo acompaña, que reproduce antiguas asimetrías de la economía mundial y crea otras nuevas. Hay cuatro aspectos que predominan en la actual agenda: el libre comercio, los derechos de propiedad intelectual, la protección de las inversiones, y la liberalización financiera y de la cuenta de capital. A esta última se le han impuesto ciertas condiciones adicionales a raíz de las crisis más recientes: debe realizarse siguiendo una secuencia adecuada, y

se debe otorgar prioridad a los flujos a largo plazo y al desarrollo institucional. Más aún, en el ámbito del comercio, la liberalización es incompleta y asimétrica: los productos “sensibles” de gran interés para los países en desarrollo están sujetos a los mayores niveles de protección en el mundo industrializado.

Por el contrario, otros aspectos han sido claramente marginados de la agenda actual: la movilidad de la mano de obra; las normas internacionales sobre tributación, especialmente sobre el capital, esenciales para garantizar la tributación adecuada de este factor de alta movilidad; la formulación de normas auténticamente internacionales sobre competencia y códigos de conducta aplicables a las empresas multinacionales, y el financiamiento compensatorio para asegurar la incorporación de aquellos países y grupos sociales que tienden a quedar rezagados en el proceso de globalización.

Lo anterior refleja, a su vez, la asimetría más importante: la que existe entre la rápida globalización de (algunos) mercados y la notoria ausencia de una verdadera agenda social internacional. Esta última se limita a la definición de principios internacionales comunes (en cumbres de las Naciones Unidas) y a una incipiente legislación internacional.

La reducción de la asistencia oficial para el desarrollo es la demostración más evidente de la falta de un adecuado compromiso con una agenda social auténticamente internacional, al igual que la creciente condicionalidad que caracteriza el apoyo financiero internacional en general.

En términos más amplios, se reconoce cada vez más que la globalización ha hecho más evidente la necesidad de proporcionar ciertos “bienes públicos globales” (políticos, sociales, económicos y ambientales), en vista de que muchos bienes públicos que antes eran “nacionales” (y, mucho antes, “locales”) han ido transformándose en bienes públicos globales (Kaul, Grunberg y Stern, 1999). Sin embargo, hay un indiscutible contraste entre el reconocimiento de este hecho y la debilidad de las estructuras internacionales destinadas a proporcionar este tipo de bienes y los fondos que se les asignan para cumplir esa función.

Estas asimetrías reflejan los rasgos fundamentales de la política y la economía política del mundo actual. No cabe duda de que el desequilibrio del proceso y la agenda actual de globalización es un reflejo de la mayor influencia que ejercen los países más grandes y las grandes empresas multinacionales. Pero también refleja la desorganización

de los actores, particularmente de los países en desarrollo, en los debates internacionales. Este comportamiento no sólo está vinculado al debilitamiento de los mecanismos históricos de acción concertada entre los países en desarrollo (entre otros, el Grupo de los 77), sino también a la “competencia de políticas” que ha generado la globalización misma: el incentivo a que cada uno de los países se muestre individualmente como el más atractivo para las inversiones, en una época de movilidad del capital y de creciente producción susceptible de relocalización. Por lo tanto, las asimetrías en las relaciones mundiales de poder y el alto costo de establecer coaliciones internacionales para compensarla han adquirido cada vez mayor importancia. La situación se ve indudablemente afectada por un elemento de política y economía política: la resistencia de la mayoría de los países a ceder su soberanía económica a las organizaciones internacionales. Bajo las vigorosas fuerzas del mercado que caracterizan a la globalización y tienden a debilitar a los Estados-nación, y los procesos unilaterales de liberalización emprendidos simultáneamente por los países, las regulaciones gubernamentales se han debilitado en el mundo entero. Para muchos analistas esto constituye un adelanto, pero también es una fuente de graves distorsiones y riesgos, sobre

todo, aunque no exclusivamente, en el ámbito financiero. Además, si bien el regionalismo abierto es uno de los rasgos característicos de la globalización y en muchas regiones del mundo en desarrollo (entre otras América Latina y el sudeste de Asia) se han desplegado grandes esfuerzos de integración, estos no se han traducido en fuertes coaliciones entre países en desarrollo. De hecho, fuera de la Unión Europea, los países no están dispuestos a ceder su soberanía ni a organizaciones regionales (y en la Unión Europea sólo en forma limitada).

Estas características de la política y de la economía política tienen importantes consecuencias para la reforma internacional. La más evidente es que los esfuerzos por lograr una reforma sustantiva serán débiles, lo que posiblemente impedirá responder a la necesidad de una globalización equilibrada y una mejor gobernabilidad mundial. Además, hace más difícil un proceso equilibrado de negociación y podría conducir a que se subestimen o ignoren por completo los intereses de algunos actores. La falta de instituciones auténticamente internacionales también implica que las instituciones que se han creado en el pasado a nivel nacional no existirán a nivel global o sólo tendrán funciones muy limitadas.

Los arreglos internacionales incompletos que se pueden prever indican que los actores débiles deben seguir reclamando autonomía nacional en áreas de importancia crítica, en particular la definición de la estrategia de desarrollo económico y social. Más aún, la autonomía nacional es el único sistema coherente con el fomento de la democracia a nivel mundial. En efecto, no tiene ningún sentido fomentar la democracia si no se permite que los procesos nacionales de representación y participación influyan en la determinación de las estrategias de desarrollo económico y social. Lo anterior concuerda con la idea de que el desarrollo institucional, la cohesión social y la acumulación de capital humano y capacidad tecnológica (“capital conocimiento”) son procesos esencialmente endógenos. Empleando un término del estructuralismo latinoamericano, el desarrollo sólo puede darse “desde dentro” (Sunkel, 1991). El apoyo a estos procesos endógenos, el respeto de la diversidad y la formulación de normas que le permitan florecer son elementos esenciales de un orden mundial democrático orientado al desarrollo.

Una última y crucial consecuencia de lo anterior es que ninguna arquitectura internacional es neutra en términos de equilibrio en las relaciones internacionales. En este sentido, un



Claudio Valverde

sistema internacional que dependa de unas pocas instituciones de alcance mundial será menos equilibrado que un sistema basado en una red de instituciones regionales y la posición de los países con muy escaso poder en el ámbito internacional mejoraría si participaran activamente en los esquemas regionales. De hecho, estos esquemas pueden ofrecer un grado de autonomía y de apoyo mutuo que los países no podrán alcanzar en forma aislada. Por consiguiente, el orden internacional debe ofrecer un amplio espacio para el funcionamiento de instituciones regionales fuertes, evidentemente respetuosas de un orden global basado en reglas claras (es decir, un sistema de “regionalismo abierto”, para utilizar un término proveniente de la literatura sobre

integración económica). Efectivamente, las instituciones regionales pueden ser el mejor conducto para llevar a cabo el proceso de estructurar gradualmente un mejor orden internacional.

El concepto de estabilidad macro-económica experimentó mutaciones importantes en el discurso económico en las dos últimas décadas. En el período de posguerra, dominado por el pensamiento keynesiano, este concepto se definía fundamentalmente en términos de pleno empleo y crecimiento económico estable, indudablemente acompañado de una baja inflación y cuentas externas sostenibles. Sin embargo, con el paso del tiempo el equilibrio externo y la estabilidad de los precios pasaron al primer plano, mientras el énfasis keynesiano en la actividad real perdía importancia en el discurso e incluso tendía a desaparecer.

La consistencia que debe caracterizar a las políticas macroeconómicas debería apuntar a una definición amplia de estabilidad, en la que se tenga presente que no hay una correlación simple entre sus posibles definiciones y que pueden existir, por lo tanto, significativas disyuntivas de política. En esta materia, hay dos lecciones particularmente

importantes. La primera es que la inestabilidad real tiene un costo muy elevado. Por este motivo, un concepto limitado de estabilización basada en un objetivo inflacionario puede tener un impacto tan negativo como las antiguas prácticas macroeconómicas en las que se subestimaba el costo de la inflación. Las recesiones provocan una gran pérdida de recursos, que puede tener efectos prolongados, entre otros una pérdida irreversible de activos empresariales, tanto tangibles como intangibles (conocimientos tecnológicos y organizacionales “tácitos”, contactos comerciales, capital social acumulado y reputación de la empresa); una pérdida permanente del capital humano de los desempleados o subempleados, y una deserción escolar definitiva. La volatilidad del crecimiento genera una alta subutilización promedio de la capacidad productiva instalada, que reduce la productividad y las utilidades y por ende afecta adversamente la inversión (French-Davis, 1999). La incertidumbre que produce la inestabilidad de las tasas de crecimiento puede tener, así, efectos más severos sobre la acumulación de capital que una inflación moderada. De hecho, tal incertidumbre acentúa las estrategias microeconómicas “defensivas” (es decir, aquellas orientadas a proteger los activos de las empresas frente a un ambiente poco amigable) en vez de las estrategias

2. Una visión amplia de la estabilidad macroeconómica y el papel de las políticas anticíclicas

“ofensivas”, que conducen a altos niveles de inversión y de cambio tecnológico.

La segunda lección indica que los déficits del sector privado tienen un costo tan alto como los desequilibrios del sector público. Aún más, los balances de los agentes privados con un alto nivel de riesgo pueden ser tan nocivos como el desequilibrio de los flujos. En las economías liberalizadas desde el punto de vista financiero, los dos pueden interactuar en forma no lineal con choques que afecten la cuenta de capitales. La falta de una regulación y una supervisión prudenciales estrictas en los países, característica de las primeras etapas de la liberalización financiera, es un factor muy importante pero evidentemente no es el único. Los ciclos de auge y colapso son inherentes al funcionamiento de los mercados financieros. La expansión del gasto privado y los balances con un alto nivel de riesgo tienden a acumularse en los períodos de euforia financiera, dando origen a crisis cuando las condiciones excepcionales desaparecen. En la etapa de euforia se suele subestimar la posible inconsistencia intertemporal del gasto corriente y de las estructuras de financiamiento. Cuando las crisis involucran descalabros financieros tienen un costo extremadamente alto. La pérdida de activos puede implicar la pérdida de capital acumulado durante varios años.

Para evitar una crisis sistémica, puede ser inevitable una socialización, bien sea parcial o significativa, de las pérdidas, pero ello afecta el desempeño fiscal (o cuasifiscal) futuro. La recuperación de la confianza en el sistema financiero es un proceso lento y el sector financiero mismo incrementa su aversión al riesgo, reduciendo su capacidad para desempeñar sus funciones económicas fundamentales.

Estas dos lecciones están estrechamente vinculadas, ya que los ciclos de auge y colapso financiero han sido la fuente predominante de los ciclos económicos en los países en desarrollo. Por consiguiente, la principal función de la política macroeconómica es el control de éstos con herramientas anticíclicas apropiadas. La experiencia de los países en desarrollo demuestra que el control de la volatilidad exige una combinación de tres conjuntos de políticas, cuya importancia relativa varía de acuerdo con las características estructurales y la tradición de política macroeconómica de cada país (Ocampo, 2000). El primero de ellos está integrado por políticas macroeconómicas —fiscales, monetarias y cambiarias— consistentes y flexibles, destinadas a evitar que los agentes públicos o privados acumulen deudas cuantiosas, y a que se produzcan desequilibrios en los precios macroeconómicos de mayor influencia (el

tipo de cambio y las tasas de interés) y en el precio de los activos fijos y financieros. El segundo es un estricto sistema de regulación y supervisión prudenciales, con una clara orientación anticíclica. Esto significa que en los períodos de euforia financiera se deben aplicar normas más estrictas de regulación y supervisión financieras, para contrarrestar los riesgos cada vez mayores en que incurren los intermediarios financieros. El tercer elemento es una “política de pasivos” destinada a asegurar que se mantenga un perfil adecuado de vencimientos de las deudas interna y externa de los sectores público y privado. Las normas prudenciales sobre la cuenta de capital, es decir las aplicadas en períodos de euforia para evitar el endeudamiento excesivo, pueden jugar un papel esencial como política de pasivos, fomentando los flujos de largo plazo, y como instrumento que proporciona una mayor libertad para adoptar políticas monetarias anticíclicas.

El manejo de las políticas macroeconómicas anticíclicas no es una tarea fácil, ya que los mercados financieros generan fuertes incentivos a gastar en exceso durante los períodos de euforia financiera y, por el contrario, a ajustarse igualmente en exceso durante las crisis. Por otra parte, la globalización establece límites objetivos a la autonomía

de los países y genera costos elevados a la pérdida de credibilidad cuando los instrumentos nacionales de política se manejan inadecuadamente. Por este motivo, puede ser necesario que el manejo de la política macroeconómica esté respaldado por instituciones e instrumentos de política que realcen la credibilidad, incluidos fondos de estabilización fiscal y bancos centrales independientes. En cambio, la renuncia explícita a la autonomía en materia de políticas (como la adopción de regímenes de convertibilidad o una moneda extranjera) dista mucho de ser una solución a este dilema. Por el contrario, predetermina la naturaleza de los ajustes, lo que, entre otras cosas, puede traducirse en ciclos económicos más intensos. En tal caso, es posible que el mercado no valide, mediante una reducción del riesgo país, el hipotético aumento de la “credibilidad” que se deriva de la renuncia a la autonomía en materia de política económica.

La solución más importante al dilema planteado por la falta de grados de libertad para adoptar una política macroeconómica anticíclica se encuentra, sin embargo, en el ámbito internacional (Eatwell y Taylor, 2000; Ocampo, 2001). Esto significa que una primera función esencial de las instituciones financieras internacionales, desde la perspectiva de

los países en desarrollo, es precisamente compensar el efecto procíclico de los mercados financieros, suavizando en su origen los ciclos de auge y colapso financiero mediante una regulación adecuada, y ofreciendo mayores grados de libertad para que los países adopten políticas anticíclicas (mediante una vigilancia adecuada e incentivos que disminuyan los riesgos macroeconómicos y financieros en los períodos de euforia, y mecanismos que permitan suavizar los ajustes frente a interrupciones abruptas de los flujos de capital). Una segunda función, igualmente esencial, es ayudar a contrarrestar la concentración del crédito, poniendo recursos a disposición de los países y agentes que suelen tener un acceso limitado al crédito en los mercados privados de capital internacionales.

La idea de que la combinación de una economía abierta y una macroeconomía estable —en el sentido limitado en que se utiliza actualmente este término, es decir como sinónimo de equilibrio fiscal y baja inflación— puede impulsar, por sí sola, el crecimiento económico, se ha visto frustrada hasta ahora. Esto ha llevado a un debate, aún no resuelto, sobre las causas de este resultado.

Según la interpretación ortodoxa, la liberalización de los mercados ha sido insuficiente. Esta interpretación se enfrenta, sin embargo, a la constatación de que la etapa de mayor crecimiento de los países en desarrollo en la posguerra y los episodios más prolongados de expansión acelerada (los “milagros” del sudeste asiático y, en los últimos años, de China y la India, así como los períodos de rápido crecimiento de Brasil y México en el pasado) no coinciden con las fases o episodios de mayor liberalización económica, incluso cuando se han basado en un amplio aprovechamiento de las oportunidades que ofrecían los mercados internacionales (lo que es un elemento más común, aunque tampoco generalizado).

Las políticas macroeconómicas no son suficientes: El papel de las estrategias de crecimiento económico agregado

sobre fallas del mercado. En el primer caso, el lento crecimiento se atribuye a un desarrollo institucional o una acumulación de capital humano insuficientes. Estos factores son evidentemente esenciales, pero estas interpretaciones deben explicar por qué fue posible un crecimiento acelerado en períodos en los cuales estos factores eran aún más limitados. En la segunda explicación se sostiene que deben adoptarse políticas “mesoeconómicas” de gran alcance para

que los mercados liberalizados funcionen eficientemente, es decir políticas activas sobre competencia, regulación pública de mercados no competitivos o con grandes externalidades y corrección de las fallas en los mercados de factores, sobre todo en los de capital de largo plazo, tecnología, capacitación laboral y tierras. La adopción de políticas para corregir las fallas del mercado es una condición esencial para que éstos sean más eficientes y también puede influir favorablemente sobre la equidad, pero la relación entre dichas fallas y el crecimiento no es del todo clara. Desde este punto de vista, las fallas más importantes son posiblemente las que afectan a los mercados de capital de largo plazo y tecnología.

Las variantes históricas del pensamiento económico estructuralista, definido en términos amplios, ofrecen una alternativa más promisoría, que destaca la estrecha relación que existe entre la dinámica estructural, la inversión y el crecimiento económico. Acorde con esta corriente de pensamiento, el crecimiento económico no es un proceso lineal de expansión de “empresas representativas” o de incorporación de nuevas empresas de este tipo que producen un conjunto determinado de bienes en mayor escala, sino un proceso mucho más dinámico en el cual algunos sectores se expanden mientras otros se contraen,

y algunas empresas avanzan mientras otras se estancan, transformando por completo las estructuras económicas. Este proceso involucra un fenómeno reiterado de “destrucción creativa”, para usar la metáfora de Schumpeter (1962, cap. VIII). No todos los sectores tienen la misma capacidad de dinamizar la economía, de “propagar el progreso técnico”, para emplear el concepto clásico desarrollado por Prebisch (1952). Debido a la complementariedad (externalidades) entre empresas y sectores productivos, los efectos macroeconómicos y distributivos pueden provocar una brusca aceleración del proceso de crecimiento o pueden detenerlo (Rosenstein-Rodan, 1943; Taylor, 1991; Ros, 2000), lo que da origen a sucesivas fases de desequilibrio, como lo señala el planteamiento clásico de Hirschman (1961). Dado que el conocimiento técnico y el conocimiento en general no se transmiten por medio de manuales detallados, la trayectoria de crecimiento de las empresas pasa por un intenso proceso de adaptación y aprendizaje, intrínsecamente vinculado a la experiencia que se adquiere en el proceso productivo y que determina en gran medida la acumulación de conocimientos técnicos, comerciales y organizacionales (Katz, 1976; Amsden, 2001).

El postulado común de estas teorías

es que el crecimiento económico está intrínsecamente vinculado al contexto estructural, constituido por el aparato productivo y tecnológico, la configuración de los mercados de productos y factores, las características de los agentes empresariales, y la forma en que estos mercados y agentes se relacionan con el contexto externo. En este caso, el liderazgo que ejercen algunos sectores y empresas es el factor dinámico esencial que da impulso al crecimiento económico. En los países en desarrollo, muchas de las fuerzas dinámicas están asociadas a la exitosa adaptación de actividades desarrolladas anteriormente en el mundo industrializado, ya sea a través de la sustitución de importaciones, la promoción de exportaciones o una combinación de ambas.

Aunque se podrían emplear formulaciones alternativas, una particularmente promisoría en términos de orientación de políticas se centra en dos conceptos esenciales: innovación y complementariedades (encadenamientos). En este contexto, la innovación debe considerarse como toda actividad económica que aporta nuevas formas de hacer las cosas. La mejor definición de innovación fue proporcionada por Schumpeter (1961, cap. II) hace casi un siglo: nuevos bienes y servicios o nuevas características de éstos; nuevos

métodos de producción o nuevas estrategias de comercialización; apertura de nuevos mercados; nuevas fuentes de materias primas, y nuevas estructuras de mercado. El segundo concepto destaca



Claudio Yáñez

el papel de las sinergias estratégicas que determinan el grado de “competitividad sistémica” de las estructuras productivas pertinentes (CEPAL, 1990), a través de las externalidades que se crean entre los agentes económicos (Hirschman, 1961). La existencia de economías de escala dinámicas es la característica esencial de la innovación y su difusión, así como del desarrollo de complementariedades. El desarrollo institucional puede considerarse como una innovación, pero

también como un componente esencial en el desarrollo de complementariedades.

Estas ideas han sido utilizadas recientemente por diferentes autores para resaltar la necesidad de una estrategia de desarrollo productivo como ingrediente fundamental de una economía en desarrollo dinámica y abierta, un tema antiguo de la literatura sobre “industrialización tardía” (o, mejor, de desarrollo tardío). Entre otros, Rodrik (1999) ha argumentado en favor de una “estrategia nacional de inversiones” que permita dar un impulso inicial al crecimiento, en tanto que la CEPAL se refiere a la necesidad de adoptar una estrategia de transformación estructural (CEPAL, 2000). Amsden (2001) destaca la función crucial de una estrecha colaboración entre el Estado y el sector empresarial, y la necesidad de “mecanismos de control recíproco” que establezcan un vínculo entre incentivos y resultados, para que la primera no se traduzca simplemente en una fuente de “captación de rentas”.

Esta interpretación pone de relieve una de las características más importantes de los casos de desarrollo exitoso del pasado: un fuerte proceso de industrialización basado en una estrecha y firme colaboración entre el Estado y el sector privado. ¿Será posible lograr los

mismos resultados con la apertura de los mercados mediante incentivos neutros, una relación débil entre el gobierno y el sector empresarial y la imposición de limitaciones multilaterales (Ronda Uruguay) a los instrumentos tradicionales de desarrollo? En otros términos, ¿será posible que la apertura de los mercados elimine la necesidad de adoptar políticas activas de desarrollo productivo? Queda por verse pero, en cualquier caso, los resultados alcanzados hasta el momento no han sido alentadores, aunque es posible que estén distorsionados por algunas de las características del proceso de transición. Los elementos “destructivos”, derivados del cambio estructural adverso en la relación entre crecimiento y déficit comercial, y de la desintegración de los encadenamientos internos y los sistemas nacionales de innovación, han sido más fuertes que las oportunidades “creativas” que ofrece el acceso al mercado (aún insuficiente) y las innovaciones generadas por la expansión de las empresas multinacionales (Ocampo y Taylor, 1998; UNCTAD, 1999, cap. IV; CEPAL, 2000). En cualquier caso, si lo acontecido en el pasado es una buena guía y las interpretaciones estructurales son válidas, las estrategias explícitas de desarrollo destinadas a fomentar la innovación en el sentido amplio de la palabra y a crear complementariedades parecen ser una mejor alternativa,

incluso para las economías abiertas de hoy. La comunidad internacional debería considerar dichas estrategias como un componente esencial de un desarrollo satisfactorio y seguir buscando instrumentos para aplicarlas, que no terminen dando origen a una competencia estéril entre los países con el fin de atraer industrias susceptibles de relocalización.

De parte de los países en desarrollo, se requiere un esfuerzo institucional y organizacional significativo para desarrollar los instrumentos adecuados para formular políticas activas de desarrollo productivo, ya que los viejos aparatos de intervención fueron desmantelados o debilitados significativamente durante la fase de liberalización en muchos (e incluso la mayoría) de los países. También se necesita un esfuerzo para diseñar instrumentos que, aparte de ser consistentes con las economías abiertas de hoy, eviten las “fallas de gobierno” que caracterizaron a algunas de ellas en el pasado —captación de rentas y “amiguismo” (cronyism).

La incorporación efectiva de la agenda de desarrollo sostenible es una demanda adicional sobre las estrategias de desarrollo productivo en la actualidad. De hecho, el alto grado de deterioro

ambiental alcanzado por países en etapas intermedias o aun bajas de desarrollo indican que la sostenibilidad no puede ser vista de ninguna manera como un lujo que puede posponerse. Este objetivo involucra mucho más que la conservación de la base de recursos naturales. Es, en esencia, un llamado a movilizar inversiones hacia sectores productivos dinámicos que utilicen tecnologías y procesos de producción limpia, en donde la competitividad se logre con la acumulación de capital en un sentido amplio —humano, social, físico y natural. La transición de posiciones reactivas a políticas activas en este frente por parte de los países en desarrollo es fundamental, como lo es su contrapartida: un mayor flujo de recursos desde las economías industrializadas para financiar la agenda ambiental global, de acuerdo con el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas.

En términos económicos, el progreso social puede concebirse como el producto de tres factores básicos: una política social de largo plazo, destinada a incrementar la equidad y garantizar la inclusión; un crecimiento económico que genere un volumen adecuado de empleos de calidad; y una reducción de la heterogeneidad estructural de

los sectores productivos, que reduzca las brechas productivas entre distintas actividades económicas y distintos agentes. Evidentemente, como se indica en la última sección de este ensayo, los criterios económicos no son los únicos que deben tenerse en cuenta en el diseño de la política social.

El Banco Mundial ha propuesto tres objetivos fundamentales para una estrategia de reducción de la pobreza: creación de oportunidades, seguridad y otorgamiento de espacios de poder (Banco Mundial, 2000). En una reformulación de estos objetivos, se podría argumentar que la equidad y la inclusión deben entenderse como un acceso amplio a los recursos, a las protecciones básicas, a la posibilidad de expresarse políticamente y a la participación. Un acceso equitativo a los recursos es la clave para una igualdad de oportunidades, no sólo en el terreno económico, sino también en el social, cultural y político. En el caso particular de la inversión en capital humano, resalta el carácter del gasto social como una inversión productiva. La protección es indispensable para evitar los “riesgos negativos” (enfermedad, vejez, desempleo y, el peor de todos, el hambre) e incentivar a la población y permitirle que asuma los “riesgos positivos”, sobre todo los relacionados con el proceso de innovación. La protección contra los

“riesgos negativos” es un elemento intrínseco del empleo de buena calidad. La capacidad de expresarse políticamente es esencial para que los intereses de los pobres sean debidamente tomados en cuenta en las decisiones que los afectan. La participación permite a los pobres convertirse en actores protagónicos en la creación de su propio futuro. En muchos contextos, las comunidades organizadas han demostrado ser un instrumento fundamental del cambio social y económico y, por lo tanto, un elemento central del desarrollo institucional.

Para alcanzar estos objetivos, la política social debe guiarse por tres principios básicos: universalidad, solidaridad y eficiencia (CEPAL, 2000; cap. 3). En los últimos años se ha producido una gran confusión con respecto a este tema, ya que los instrumentos —focalización, criterios de equivalencia entre contribuciones y beneficios, descentralización, participación del sector privado— y no los principios han guiado las reformas del sector social. Más aún, los principios rectores de las reformas hacen énfasis en el papel esencial de la política social como instrumento de cohesión (integración) social. Por lo tanto, los instrumentos deben estar claramente subordinados a los principios señalados. Así, la focalización debe considerarse un instrumento para lograr que los servicios básicos tengan

una cobertura universal y nunca como un sustituto de la universalidad. Los criterios de equivalencia no deberían entrar en contradicción con el principio de solidaridad. Aplicados en forma adecuada, son un instrumento que contribuye a la eficiencia, al igual que la descentralización y la participación del sector privado.

Para alcanzar la equidad, la política social debe influir en los determinantes estructurales de la distribución del ingreso: educación, empleo, distribución de la riqueza y dependencia demográfica, así como sobre sus dimensiones étnicas y de género. Estos factores son la clave de la transmisión intergeneracional de la desigualdad y la pobreza. Por lo tanto, romper estos encadenamientos intergeneracionales es la clave de una estrategia social exitosa. Esto debe reflejarse particularmente en políticas integradas de apoyo a los más pobres.

La educación es la clave de un crecimiento equitativo, especialmente en la era de la información y el conocimiento, pero sus objetivos van más allá de sus dimensiones de “capital humano”: es también un elemento decisivo del desarrollo democrático y de una ciudadanía sólida y, en términos más amplios, de la realización personal. Sus efectos sobre la equidad han sido sobredimensionados

en los debates recientes sobre el tema. En una sociedad altamente segmentada, la educación también es un instrumento de segmentación. Esto debe tenerse en cuenta si se usa para mejorar los niveles de equidad. Más aún, una generación inadecuada de empleos de buena calidad puede derrotar los esfuerzos que se realicen en el ámbito de la educación, tanto en términos de acumulación de capital humano (que en situaciones extremas emigra y en circunstancias más normales queda subempleado) y de equidad (la segmentación laboral multiplica los efectos de la segmentación educacional). El nexo entre crecimiento económico y progreso social es, por lo tanto, particularmente crítico en este contexto. De hecho, éste, al igual que otros encadenamientos que mencionaremos más adelante, resaltan claramente el hecho de que la política social no es suficiente en sí misma: para que rinda sus frutos debe estar apoyada tanto por una buena macroeconomía como por estrategias activas de desarrollo productivo.

En el entorno de cambio acelerado que caracteriza a las economías modernas, la capacidad de adaptación de la mano de obra al cambio tecnológico y al ciclo económico adquiere cada vez más importancia. Los factores que contribuyen en forma más decisiva a

dicha adaptabilidad son los buenos programas de capacitación de mano de obra; las instituciones que favorecen la cooperación, tanto a nivel nacional (diálogo social) como en las empresas; una adecuada protección social, tanto de carácter permanente como aquellas dirigidas a hacer frente a circunstancias adversas; y una política prudente de salario mínimo. La flexibilidad puede contribuir también a este resultado, si está acompañada de una mayor protección, pero es apenas uno de los instrumentos alternativos. Al respecto, es necesario tener en cuenta que los mercados laborales más flexibles pueden influir negativamente sobre otros factores que tienen efectos positivos sobre la adaptabilidad laboral, particularmente sobre la cooperación entre los trabajadores y las empresas. Aún más importante, la flexibilidad no debe considerarse un sustituto de políticas macroeconómicas inadecuadas. De hecho, en un contexto macroeconómico inestable o en condiciones de crecimiento económico lento, la generación de empleo será inevitablemente limitada y una mayor flexibilidad puede traducirse en un rápido deterioro de la calidad del mismo. En otras palabras, la flexibilidad tiene externalidades negativas (afecta puestos de trabajo que de otra manera serían estables) que no deben ignorarse.

El crecimiento económico lento afecta a la equidad por otro canal de importancia decisiva en los países en desarrollo: incrementa la heterogeneidad estructural. Esta expresión, utilizada por la escuela estructuralista latinoamericana, es preferible a la de “dualismo”, porque la heterogeneidad que caracteriza a los países y las sociedades en desarrollo no puede describirse como una dualidad entre un “sector moderno” y un “sector tradicional” y porque los sectores de baja productividad se crean y transforman constantemente y sólo unos pocos segmentos que van quedando rezagados pueden definirse como “tradicionales”. Esto fue lo que aconteció en América Latina en los años noventa: la región generó más empresas de “clase mundial”, capaces de integrarse exitosamente a la economía mundial, muchas de ellas filiales de empresas multinacionales; al mismo tiempo aumentaron las actividades de baja productividad, que absorbieron a siete de cada diez trabajadores durante la etapa de expansión que culminó con la crisis asiática (CEPAL, 2000, cap. 1). En realidad, no existen mecanismos automáticos que garanticen que la rápida innovación tecnológica en sectores dinámicos fomente un crecimiento económico acelerado. En ausencia de encadenamientos internos adecuados o cuando predominan los efectos “destructivos” de la

reestructuración productiva y las estrategias microeconómicas defensivas que los acompañan, puede simplemente acentuar la heterogeneidad estructural. Si esto acontece, los efectos sobre el crecimiento económico serán débiles y se experimentarán presiones adicionales sobre la equidad.

Los encadenamientos entre la modernización de los sectores líderes y el resto de la economía son, por lo tanto, importantes, no sólo para el crecimiento sino también para la equidad. Las estrategias de desarrollo productivo pueden jugar un papel trascendental en ambas dimensiones. Esto resalta igualmente el papel de una buena distribución de los activos productivos. De hecho, la evidencia demuestra que una buena distribución de activos, que genera un universo de empresas pequeñas sólidas, está asociada con una mejor distribución del ingreso y una menor concentración del poder en general. Por lo tanto, las políticas destinadas a democratizar el acceso a los activos productivos—capital, tecnología, capacitación y tierras— juegan un papel trascendental, tanto en términos de crecimiento como de equidad. Entre estas políticas se cuentan las de desarrollo rural y aquellas destinadas a formalizar las microempresas. Estas políticas deben complementarse con

una expansión gradual de los sistemas de seguridad social a los trabajadores de pequeñas empresas y a quienes laboran por cuenta propia.

La interacción entre el capital humano y el empleo de buena calidad y los efectos de una mejor distribución de los activos productivos son sólo algunos de los nexos positivos entre desarrollo y equidad. También puede haber encadenamientos favorables de economía política, efectos positivos en el mercado de capitales y nexos entre cohesión social, inversión y productividad. Las relaciones entre equidad y desarrollo fueron uno de los temas favoritos de la literatura sobre desarrollo de los años sesenta. Afortunadamente, han vuelto a ocupar un primer plano en el pensamiento económico (véase, en Aghion, Caroli y García-Peñalosa, 1999, una reseña reciente sobre la materia).

Dada la innegable relación existente entre desarrollo económico y desarrollo social, es indispensable diseñar marcos integrados de política. Estos marcos deben considerar explícitamente las relaciones mencionadas, al igual que aquellas que existen al interior de las políticas sociales (refuerzo mutuo entre distintas políticas sociales, sobre todo a través de programas integrados de erradicación de la pobreza) y entre

las políticas económicas (conexiones entre la macro y la mesoeconomía, especialmente para facilitar el desarrollo de sectores dinámicos de pequeñas empresas). Uno de los puntos más débiles en esta esfera es la falta de instituciones que permitan la adopción de marcos integrados de política. Las instituciones correspondientes deberían caracterizarse por una activa participación de distintos actores sociales, con una capacidad efectiva de intervención de los sectores pobres; sistemas eficaces de coordinación entre las autoridades económicas y sociales, en los que las prioridades sociales se incorporen efectivamente a la política económica; y normas que den “visibilidad” a los efectos sociales de las políticas económicas. Esto último exige, entre otras cosas, que las autoridades macroeconómicas, incluidos los bancos centrales, examinen periódicamente dichos efectos; normas que exijan que los proyectos de ley de presupuesto incorporen un análisis de los efectos distributivos del gasto propuesto, los cuales deben tomarse en cuenta para su aprobación en el Congreso; prácticas similares en relación con los proyectos de reforma tributaria, etc.

Uno de los cambios más positivos de la última década fue el pleno

reconocimiento de que el desarrollo tiene objetivos más amplios (Stiglitz, 1998). El concepto de “desarrollo humano” y el concepto más reciente de “desarrollo como libertad” (Sen, 1999) son expresiones de esta perspectiva, pero ella tiene indudablemente raíces profundas en los debates sobre desarrollo. Su principal manifestación es la difusión gradual de ideas y valores globales, entre ellos los de derechos humanos, desarrollo social, equidad de género, respeto de la diversidad étnica y cultural, y protección del medio ambiente. La mejor expresión de esta “globalización de los valores” es la serie de declaraciones de las cumbres de las Naciones Unidas realizadas en los años noventa, incluida la Declaración del Milenio. Los valores globales, y sobre todo, los derechos humanos, en su doble dimensión de derechos civiles y políticos, por una parte, y de derechos económicos, sociales y culturales, por otra, deberían considerarse hoy como el marco ético para la formulación de las políticas de desarrollo.

Las consecuencias de esta nueva perspectiva son más profundas de lo que la mayoría de los economistas están dispuestos a aceptar. Siguiendo a Polanyi (1957), significa fundamentalmente que el sistema económico debe estar subordinado a objetivos sociales más amplios. Un tema que ha venido

adquiriendo cada vez más importancia en este sentido es la necesidad de enfrentar las poderosas fuerzas centrífugas que caracterizan actualmente al ámbito privado. Efectivamente, en muchos países en desarrollo (e industrializados), la población viene perdiendo el sentido de pertenencia a la sociedad y de identificación con propósitos colectivos y la necesidad de crear lazos de solidaridad. Este hecho pone de manifiesto la importancia de fomentar esos lazos, con el fin de “crear sociedad”, una conciencia más amplia de las responsabilidades sociales de los individuos y los grupos. La iniciativa correspondiente puede provenir del Estado o de la sociedad civil. En este sentido, como lo señalamos al comienzo de este ensayo, el ámbito de “lo público” debe concebirse como el punto de encuentro de los intereses colectivos más que como un sinónimo de las actividades del Estado. En otras palabras, todos los sectores de la sociedad tienen que participar más activamente en las instituciones políticas democráticas, desarrollando una amplia gama de mecanismos, dentro de la sociedad civil, para fortalecer las relaciones de solidaridad y responsabilidad social y, sobre todo, consolidar una cultura de desarrollo colectivo basada en la tolerancia frente a la diferencia y en la disposición al compromiso.

5. Objetivos más amplios

Los enormes desafíos intelectuales

y las tareas prácticas que supone el reconocimiento de estos factores nos lleva a concluir con una nota de humildad. Creer que “ya sabemos lo que se debe hacer” es simplemente una expresión de arrogancia de los economistas, que incluso se ha acentuado con el predominio de las visiones ortodoxas del pensamiento sobre el desarrollo desde los años ochenta. Las reflexiones sobre los resultados frustrantes de las reformas y el descontento social deberían convencer a muchos sobre la necesidad de repensar la agenda de desarrollo. Y así está sucediendo, pero este es apenas un proceso en marcha, aún incompleto.



Referencias

Aghion, Philippe, Eve Caroli y Cecilia García-Peñalosa (1999), “Inequality and economic growth: the perspective of the new growth theories”, *Journal of Economic Literature*, vol. XXXVII, diciembre.

Amsden, Alice (2001), *The Rise of “The Rest”: Challenges to the West from Late Industrializing Countries*, Nueva York, Oxford University Press.

Banco Mundial (2000), *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001: Lucha contra la pobreza*, Nueva York, septiembre.

CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía (LC/G.2071/Rev.1-P)*, Santiago de Chile.

— (1990), *Transformación productiva con equidad. La tarea prioritaria del desarrollo de América Latina y el Caribe en los años noventa (LC/G.1601-P)*, Santiago de Chile, marzo.

Cornia, Giovanni Andrea (1999), “Liberalization, Globalization and Income Distribution”, Working Paper, N° 157, Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas (UNU)/Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (WIDER), marzo.

Eatwell, John y Lance Taylor (2000), *Global Finance at Risk: The Case for International Regulation*, Nueva York, The New Press.

Ffrench-Davis, Ricardo (1999), *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile, McGraw-Hill Interamericana.

Helleiner, Gerald K. (2000), “Markets, politics and globalization: can the global economy be civilized?”, *The Tenth Raúl Prebisch Lecture*, Ginebra, 11 de diciembre.

Hirschman, Albert O. (1961), *La estrategia del desarrollo económico*, México, DF, Fondo de Cultura Económica.

Katz, Jorge (1976), *Importación de tecnología, aprendizaje e industrialización dependiente*, México, Fondo de Cultura Económica.

Kaul, Inge, Isabelle Grunberg y Marc A. Stern (comps.) (1999), *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century*, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Nueva York, Oxford University Press.

Naciones Unidas (2000), *Declaración del Milenio*, resolución 55/2 de la Asamblea General, Cumbre del Milenio, Nueva York, 6 a 8 de septiembre.

Ocampo, José Antonio (2001) “Recasting the international financial agenda”, en John Eatwell y Lance Taylor (comps.), *External Liberalization, Economic Performance, and Social Policy*, Nueva York, Oxford University Press, en prensa.

— (2000) *Developing Countries’ Anti-Cyclical Policies in a Globalized World*, *Temas de Coyuntura series*, N° 13, Santiago, Chile, CEPAL, octubre.

Ocampo, José Antonio y Lance Taylor (1998), “Trade liberalisation in developing economies: modest benefits but problems with productivity growth, macro prices, and income distribution”, *The Economic Journal*, vol. 108, N° 450, septiembre.

PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (1999), Informe sobre desarrollo humano, 1999, Nueva York.

Polanyi, Karl (1957), *The Great Transformation: the Political and Economic Origins of Our Time*, Boston, Beacon Press.

Prebisch, R. (1952), *Problemas teóricos del crecimiento económico (E/CN.12/221)*, México, D.F., Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Rodrik, Dani (1999), *Making Openness Work: The New Global Economy and the Developing Countries*, Washington, D.C., Overseas Development Council.

— (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C., Institute for International Economics (IIE).

Ros, Jaime (2000), *Development Theory and The Economics of Growth*, Ann Arbor, The University of Michigan Press, septiembre.

Rosenstein-Rodan, P.N. (1943), “Problems of industrialization of Eastern and South-Eastern Europe”, *The Economic Journal*, vol. 53, junio-septiembre.

Schumpeter, Joseph (1962), *Capitalism, Socialism and Democracy*, tercera edición, Nueva York, Harper Torchbooks.

— (1961), *The Theory of Economic Development*, Oxford, Oxford University Press.

Sen, Amartya (1999), *Development as Freedom*, Alfred A. Knopf, Nueva York.

Stiglitz, Joseph A. (1998), “More instruments and broader goals: moving toward the post-Washington Consensus”, *WIDER Annual Lectures 2*, Helsinki, enero.

Sunkel, Osvaldo (1991), *El desarrollo desde dentro: un enfoque neoestructuralista*

para América Latina, Lecturas, N° 71, México, D.F., Fondo de Cultura Económica.

Taylor, Lance (1991), *Income Distribution, Inflation and Growth*, Cambridge, Massachusetts, The MIT Press.

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1999), *Informe sobre el comercio y el desarrollo, 1999 (UNCTAD/TDR/1999)*, Ginebra.

Williamson, John (1997), "The Washington Consensus revisited", en Louis Emmerij (comp.), *Economic and Social Development into the XXI Century*, IDB, Washington, D.C., The Johns Hopkins University Press.

CONFERENCIAS MAGISTRALES PRESENTADAS EN EL
VI CONGRESO DEL CLAD

Conferencia
*La cuestión de la ciudadanía en el marco de las uniones
políticas supraestatales; el caso europeo.**

Por:
Jordi Borja**

Introducción

La Unión Europea (UE) es un proceso irreversible. Los costes de una marcha atrás son tan altos que ningún gobierno los asumiría. El desencanto y la desconfianza de los pueblos respecto a la UE no serían mayores que el temor a lo desconocido en caso que se quisiera retroceder cincuenta años en el proceso de construcción europea.

Sin embargo, la UE está en crisis. El Tratado de la Unión (1994) generó más reticencias que entusiasmos. Los países que optaron por el referéndum, y el consiguiente debate público, pudieron comprobarlo. La revisión del Tratado (Amsterdam 1997, Niza 2000) provocó una nueva frustración: las reformas institucionales, la democratización del funcionamiento de la UE, la apertura participativa hacia la ciudadanía, no se produjeron. Y pese a que se hayan aprobado o puesto de nuevo sobre la mesa cuestiones importantes como la Carta de derechos fundamentales o la Carta Social o el empleo, no se ha generado un ambiente de confianza, puesto que no se perciben indicios de políticas públicas concertadas que hagan operacionales las declaraciones de buenas intenciones.

Históricamente es cierto que Europa ha salido de sus crisis mediante saltos adelante, pero también lo es que no siempre las ha superado. Ha habido, en definitiva, períodos trágicos de enfrentamiento y períodos perdidos de estancamiento. Un salto adelante impone saber hacia dónde se quiere ir, de modo que se puedan acumular fuerzas para dar el impulso suficiente.

*Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia No. 22, correspondiente al mes de febrero de 2002. El documento fue presentado en el VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrado en Buenos Aires, Argentina, del 5 al 9 de

**Licenciado en sociología (Sorbonne-Paris) y postgrado en geografía (idem). Master de Urbanismo (Paris). Ha sido profesor de Geografía Urbana e Instituciones y Territorio en la Universidad Autónoma de Barcelona y actualmente dirige el Master Ciudad: Políticas, proyectos y gestión, en la Universidad de Barcelona, UTC (Urban Technology Consulting) y es consultor en planeamiento territorial y estratégico, proyectos urbanos y reforma política de los gobiernos locales. Publicaciones recientes: *Local y Global*, con Manuel Castells (Taurus 1997), *La Ciudadanía europea (Península, 2001)*,

La crisis de la Comisión y la elección de un nuevo Parlamento Europeo (PE, 1999) ha generado algunas ilusiones de democratización de la UE. Indudablemente es positivo el reforzamiento del PE, aunque el sistema electoral vigente no favorezca su vinculación ni con los ciudadanos ni con los Parlamentos nacionales, ni con las autoridades locales y regionales. Sin embargo, el mayor logro de la crisis del 99 no va precisamente a favor de la transparencia de las instituciones europeas, del control democrático de las mismas y de la eficacia de las políticas supraestatales. Los gobiernos de los Estados tienden a utilizar las justificadas reticencias ante el tecnocratismo y la opacidad de las burocracias europeas para reforzar lo menos transparente de todos los órganos europeos: el Consejo Europeo y los Consejos de ministros, es decir, los organismos intergubernamentales.

La intergubernamentalidad es hoy el principal freno a la institucionalización de una Europa plenamente democrática. Este freno sólo se superará si emergen fuerzas sociales, culturales y políticas a escala europea que contribuyan a superar el malestar difuso que provoca el actual modelo político de la UE y a impulsar alternativas institucionales y

participativas que estimulen un nuevo salto adelante de la construcción europea.

Actualmente, mucho más que en el pasado, el ambiente político europeo es más favorable a la democratización de la UE. En primer lugar, existen ciudadanos europeos, por su actividad y por sus valores, estudiantes y sindicalistas, profesionales y funcionarios, empresarios y profesores, etc. Existen movimientos sociales y culturales de ámbito europeo, aunque no tengan aún la fuerza y el reconocimiento suficientes para pesar decisivamente en la vida política europea. Se multiplican las ONGs que tienen como objetivo incidir en la política europea, así como múltiples redes culturales o económicas con vocación de ocupar espacios en este ámbito.

En segundo lugar, en el conjunto del entramado institucional europeo se manifiestan también demandas de democratización y de participación, en primer lugar y obviamente, respecto al sistema electivo del PE. Por su parte, las autoridades locales y regionales no consideran suficiente el actual Comité de las Regiones, aunque signifique un progreso interesante. Los Parlamentos nacionales son ambivalentes, pues oscilan entre la voluntad de participación en la vida europea y la defensa corporativa de

sus competencias “soberanas”. El PE, por descontado, es quien manifiesta una mayor demanda de democratización de la UE, pues sería el mayor beneficiario. Y también en la Comisión se percibe una cierta sensibilidad al respecto, consciente de que sólo una institucionalización democrática plena de la UE le permitirá ejercer el gobierno y hacer mucho más ligera la pesada tutela de los Consejos de ministros.

No descubrimos nada si constatamos que es necesario dar un salto político, democrático y participativo que no se reduzca a dotar de mayor eficacia y transparencia a las instituciones de la UE, aunque esto sea muy importante; que no se limite a ampliar los campos de actuación social y económica, hecho que puede ser simplemente declarativo si no cambian los procesos de decisión monopolizados por los gobiernos de los Estados. Es necesario dar un salto político, democrático y participativo porque no es posible avanzar en la unión monetaria y económica si los ciudadanos europeos no sienten que la UE añade algo a su ciudadanía.

Consideramos que, hoy, la ciudadanía europea se ha convertido en un aspecto clave para el progreso de la UE. Nos referimos a la necesidad de crear el estatuto del ciudadano europeo como sujeto de derechos cívicos, sociales y

políticos y de sus responsabilidades correlativas, que represente un avance y no un retroceso respecto al Estatuto del ciudadano en su Estado nacional.

Las ciudades no tienen, evidentemente, la competencia para atribuir la ciudadanía, vinculada al Estado y a la nacionalidad, y que ahora se pretende extender o compartir con la Unión Europea. Sin embargo, existen razones históricas, sociales y políticas que justifican su implicación en el proceso de configuración de la ciudadanía europea. Es el punto de partida del texto que presentamos a continuación.

Nos encontramos ante un desafío democrático comparable a los que se han dado en el pasado en el ámbito de los Estados nacionales: el salto de un sistema de democracia limitada y excluyente, con aspectos oligárquicos y censitarios a una democracia plenamente representativa y con múltiples posibilidades de participación. Este progreso democrático se sustenta en el reconocimiento de los europeos, no por el hecho de ser ciudadanos de un Estado sino como ciudadanos europeos, ciudadanos con derechos y deberes iguales por el hecho de residir en un territorio europeo, sea cual sea su nacionalidad. La ciudadanía europea está en gran parte por hacer y deberá incorporar plenamente los



Claudio Viverde

valores, los derechos y las instituciones y políticas que los hacen efectivos, que han producido las sociedades europeas a lo largo de su historia. A lo que deberán sumarse las respuestas que los movimientos sociales y las políticas europeas plantean a los desafíos específicos de nuestra época.

Con este texto queremos contribuir a una definición positiva de los derechos civiles, sociales y políticos que pueden configurar la ciudadanía europea. Se trata de un documento principalmente propositivo, no analítico. Es, por lo tanto, sintético, aunque se apoye en un conjunto de documentos de naturaleza muy diversa, que se incluyen en la bibliografía. Estas referencias han sido

utilizadas e interpretadas libremente por el autor, por lo cual no pueden considerarse fuentes directas de las propuestas. Sin embargo, consideramos que este texto como una propuesta que pretende recoger y sintetizar muchas de las proposiciones que nos han parecido más interesantes sobre la ciudadanía europea. Por ejemplo, el informe del Comité de Expertos, presidido por la Sra. Pintasilgo, o la Carta del Foro permanente de la Sociedad civil. Es, en consecuencia, un documento abierto y que permite, incluso, que se hagan propuestas alternativas.

En este texto focalizamos nuestra atención en la distinción entre ciudadanía y nacionalidad como una vía de solución a la actual desigualdad que se da entre los ciudadanos de distinto origen nacional y que conviven en el mismo territorio.

Recientemente se ha aprobado la carta de los Derechos Fundamentales de la UE que por su novedad y por que se refiere a la temática de este texto merece un comentario especial.

La decisión de elaborar una Carta de

La Carta de los Derechos Fundamentales de la UE surgió en el Consejo Europeo de Colonia, y tiene sus antecedentes en numerosas declaraciones del PE y de las organizaciones de la sociedad civil.

El Consejo Europeo de Colonia de junio de 1999 lanzó la propuesta de elaborar la Carta antes de diciembre de 2000, una Carta para la UE, es decir, que también será de aplicación en los ámbitos de la PESC y Justicia e Interior. El Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999 fijó las reglas de funcionamiento, para lo cual se atendieron las demandas del PE.

La Carta no va encaminada a sustituir las constituciones nacionales, pero la discusión sobre su campo de actuación (destinatarios de la Carta y titulares de los derechos) se plantea constantemente. El Consejo de Colonia fijó que “los destinatarios de la Carta serían las instituciones de la UE y los Estados miembros cuando actúan en la transposición de normas de derecho comunitario a sus ordenamientos jurídicos internos”. Por lo que respecta a Tampere, y según las palabras del comisario Vitorino ante el pleno del PE, “la Carta tiene unos beneficiarios claramente determinados: a raíz de lo que se decidió en Tampere, los beneficiarios de los derechos fundamentales de la

Unión son los ciudadanos de los Estados miembros de la Unión y los ciudadanos de terceros países que residan legal y permanentemente en los países de la Unión, donde, según dijeron claramente los jefes de Estado o de Gobierno, deberían tener derechos y obligaciones lo más próximos posibles a los de los ciudadanos de los Estados miembros”.

En cualquier caso, la Presidencia de la Convención, al tratar el grupo de artículos referentes a los derechos de los ciudadanos, escribía: “Si ciertos derechos limitados están reservados al ciudadano (derecho de voto, libre circulación), otros se aplican igualmente a personas que residen en el territorio de un Estado miembro y otros se aplican a cualquier persona. Cuando los derechos estén reservados únicamente a los ciudadanos, ¿hay que prever una cláusula general que precise que estos derechos pueden ser extendidos a los nacionales de terceros países?”. En este sentido, en su documento de 16 de febrero, el Comité de las Regiones considera que la Convención debe estudiar el tema de otorgar a los residentes de larga duración un conjunto de derechos tan cercanos como sea posible a los derechos de los ciudadanos de la Unión.

- La Convención trabaja con el objetivo que la Carta se incluya en la propuesta

de modificación de los Tratados, para que se incorpore a ellos y adquiriera así carácter vinculante.

- Los derechos sociales y económicos ocupan una tercera parte de la Carta. Son los que provocan más discusiones y donde es más difícil llegar a un compromiso.

- Algunos gobiernos son partidarios de limitar la Carta a una proclamación solemne, es decir, tan sólo un texto de referencia político-moral. Hay, pues, mucha prevención a incorporar nuevos derechos, para evitar que esos gobiernos se nieguen a darle carácter vinculante.

- Existe un problema político (falta de voluntad) y también un problema jurídico-técnico (sobre la relación que existiría entre la Carta y la Convención de Derechos Humanos del Consejo de Europa).

- El PE aprobó una resolución el pasado mes de marzo en la que señala que “la Carta ha de ser concebida como el elemento central de un proceso que debe llevar a dotar la UE de una Constitución” (ver anexo).

- En el debate de dicha resolución, diversos eurodiputados reivindicaron

que la Carta sea tanto para los ciudadanos europeos como para los residentes procedentes de terceros países: “la Carta debe desarrollar una ciudadanía europea de residencia” para evitar crear categorías diferentes de personas con distintos derechos.

Diversas entidades de la sociedad civil han hecho llegar sus aportaciones a la Convención que elabora la Carta, entre ellas EC, el Foro Permanente de la Sociedad Civil (que ha convocado ya a diversas movilizaciones), la Confederación Europea de Sindicatos, el Lobby Europeo de Mujeres, la Plataforma de las ONG europeas del sector social o el Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE).

Por su proximidad a los ciudadanos, los entes locales gozan de unas posibilidades que no tienen otros niveles de la administración. El texto anexo expone una serie de reivindicaciones en torno al papel dentro del entramado institucional europeo que deben adquirir los poderes locales, la necesidad de ser sujetos principales en la aplicación del principio de subsidiariedad (la Carta de la Autonomía Local ha de formar parte del

El derecho comunitario) y la exigencia de de las entidades locales en la elaboración a nivel comunitario una política consolidación de la ciudadanía

urbana y territorial claramente asumida por los Tratados. En este sentido, en su aportación a la Convención que elabora la Carta de los Derechos fundamentales el CMRE (Consejo de Municipios y Regiones de Europa) invita a incluir entre los derechos fundamentales los principios esenciales de la autonomía local tal como están definidos en la Carta Europea de Autonomía Local. Y hay que saludar positivamente que la Convención haya señalado como una cuestión de gran importancia la necesidad de respetar la subsidiariedad en la formulación de los derechos, especialmente con el respeto a las competencias de los niveles políticos y territoriales infranacionales. La novedad de esta declaración estriba en que reclama para las autoridades locales y regionales el compromiso a contribuir mediante campañas de información, educación y difusión, a promover los elementos constitutivos de la ciudadanía europea, a la vez que velar por el cumplimiento en su territorio de los deberes que la ciudadanía comporta.

Una importante aportación de los entes locales a la promoción de la ciudadanía europea sería, sin duda, la definición del “derecho a la ciudad”, y una atribución que claramente les correspondería es la de iniciar la tramitación de la residencia

legal de las personas que viven en su territorio.

Por otra parte, y como destaca también la aportación de Euro Ciudades a la Convención que elabora la Carta de los Derechos Fundamentales, es preciso atribuir ya el derecho de voto en las elecciones locales a todos los ciudadanos de pueblos y ciudades que no tienen la nacionalidad de un Estado miembro de la UE pero que trabajan y viven en el seno de una colectividad donde están regular y permanentemente instalados.

El necesario salto político, democrático y participativo ha de conducir al reconocimiento de los europeos no por el hecho de ser nacionales de un Estado miembro de la UE (que fue el concepto establecido en Maastricht para la ciudadanía europea) sino como ciudadanos europeos, ciudadanos con derechos y deberes iguales por el hecho de residir en un territorio europeo, sea cual sea su nacionalidad. No es posible mantener por mucho tiempo una distinción política y jurídica entre nacionales, extranjeros comunitarios y extranjeros no comunitarios, y es preciso plantearnos ya la extensión de la ciudadanía a los “no-comunitarios”. Los valores universales constitutivos

de la cultura política europea exigen la igualdad política, jurídica y social de todos los residentes reales.

Para el autor este objetivo (planteado también por el Foro Permanente de la Sociedad Civil) implica necesariamente hacer una distinción entre ciudadanía y nacionalidad, como dijimos anteriormente.

La cuestión de la ciudadanía y el desafío de la globalización. La ciudadanía es un concepto forjado inicialmente en la ciudad. Corresponde al estatuto de los hombres y mujeres iguales y libres (“el aire de la ciudad nos hace libres”). Este estatuto, conjunto de derechos y deberes, se realizaba mediante las instituciones de representación y gobierno en el ámbito local. Los ayuntamientos, las “communes” o los “burgos”, con su asamblea elegida y el control que ejercía ésta sobre el gobierno de la ciudad, son el precedente de la democracia política europea y americana. El ciudadano era el habitante de “derecho” de la ciudad. Aún hoy en España, en cada municipio, se distingue la población de “derecho” de la población de “hecho”.

Sin embargo, el concepto actual de ciudadano está ligado al proceso de configuración del Estado moderno. Es

el Estado el que vincula ciudadanía con nacionalidad. El ciudadano es el sujeto político, el poseedor de un estatuto que le confiere, además de derechos civiles y sociales, los derechos de participación política. Se es ciudadano de un país, no de una ciudad. Se es ciudadano porque se posee una nacionalidad, regulada por un Estado, y solamente válido en su ámbito de regulación.

En la actualidad este concepto de ciudadanía no parece suficiente para integrar las nuevas demandas democráticas, porque el concepto de ciudadano se refiere a una realidad dinámica. La ciudadanía se ha ido ampliando como resultado del desarrollo social y civil del Estado democrático. El estatuto de ciudadano en la segunda mitad del siglo XX es a la vez resultado del progreso civil (extensión hacia las mujeres y los jóvenes), social (Estado del bienestar) y político (mecanismos de participación y representación más amplios y eficientes).

Sin embargo, parece evidente que, en la actualidad, este progreso ha entrado en crisis. Por una parte, en el ámbito del Estado-nación existe la dificultad de mantener el Estado del bienestar, o de completarlo en aquellos casos donde sólo existe a medias; se constata la falta de credibilidad y de capacidad

de representación de los partidos políticos, la burocratización de las instituciones públicas, la multiplicación de las exclusiones. Por otra parte, se crean nuevas uniones políticas y económicas supraestatales, más o menos intergubernamentales, y se generan situaciones asimétricas como efecto de la globalización económica, de modo que la conflictividad social deviene poco productora de ciudadanía mientras la revolución informacional introduce procesos dualizadores entre los in y los out.

En consecuencia, en la medida que la ciudadanía es para la gente lo que la democracia es para la organización política, no es posible separar progreso democrático de desarrollo de la ciudadanía. Esta tiene, actualmente, dos frentes abiertos:

Por un lado, el marco estatal, donde hay que defender los derechos adquiridos, ampliarlos a nuevos ámbitos y extenderlos al conjunto de la población. Por otro, el marco supraestatal, donde hay que definir nuevas dimensiones de la ciudadanía, tanto en lo que se refiere a las uniones políticas y económicas “regionales” como en lo que se refiere al sistema económico e informacional mundial. El funcionamiento del sistema financiero, la Organización Mundial

del Comercio y el Acuerdo multilateral de las inversiones, el mundo de las telecomunicaciones y el de las alianzas político-militares son ejemplos de una mundialización sin democracia cuando la inmensa mayoría de la humanidad tiene derechos restringidos para circular, informarse o trabajar y posibilidades casi



Claudio Valverde

nulas de controlar, estar representada o participar en los procesos característicos de la globalización.

En este texto no nos referimos al conjunto de cuestiones planteadas en esta introducción, sino únicamente al devenir de la ciudadanía en el marco de la UE. Aunque sean un ámbito y

una perspectiva parciales, tienen la doble ventaja de referirse a uno de los “montajes” supraestatales posiblemente más desarrollados y permiten, en consecuencia, avanzar propuestas relativas a una ciudadanía supranacional o, mejor dicho, a una dimensión supranacional de la ciudadanía, sin caer en propuestas utópicas.

Por otra parte, el marco europeo es aquél en el que se manifiesta con más claridad una de las aparentes paradojas de la globalización: la importancia adquirida nuevamente por lo local, tanto desde su dimensión institucional como desde la sociedad civil.

Las ciudades, como hemos dicho, no tienen competencia para transformar la ciudadanía. No obstante, existen tres razones que justifican su implicación en el proceso de configuración de la ciudadanía europea:

1. Una razón histórica: la ciudad europea se encuentra en el origen de nuestra cultura política, democrática; en el origen de una concepción igualitaria de sus habitantes, del derecho como base de la autoridad y de la coexistencia de la sociedad como comunidad de hombres y mujeres libres.

2. Una razón social: la ciudadanía europea se concreta en un conjunto de derechos cívicos y sociales que requieren instituciones y políticas públicas que las materialicen y las hagan realidad en la proximidad, por tanto, en las ciudades y las regiones.

3. Una razón política: las autoridades locales, doblemente legitimadas por su representatividad política y por su proximidad con las problemáticas sociales, culturales y con los ciudadanos en particular, son más capaces y sensibles para contemplar el conjunto de derechos y de deberes que podrían formar parte de un concepto ambicioso de ciudadanía europea.

Hasta ahora el Estado, el Estado-nación, tenía el monopolio de la definición de la ciudadanía. Sin embargo, el Estado-nación sufre hoy un triple cuestionamiento.

En primer lugar, la globalización económica y la revolución informacional ha reducido considerablemente los márgenes de las políticas económico-sociales públicas.

En segundo lugar, los Estados tienden a integrarse en una unión política y económica que asume una parte de las competencias estatales. La UE es el caso más avanzado.

En tercer lugar, dentro de los Estados se producen procesos de diferenciación y de fractura que afectan no sólo a la sociedad civil sino también a las instituciones. Dos procesos son especialmente importantes: el desarrollo de los “localismos” y “regionalismos” que tienen sustrato cultural y político, reforzado por instituciones (federalismo, autonomías, descentralización), y el auge del multiculturalismo o, dicho de otro modo, la necesidad de articular la existencia de grupos sociales con elementos fuertes de identidad específica.

Nos encontramos, pues, ante la paradoja que un Estado debilitado, del cual se puede discutir su carácter “nacional”, que ha perdido competencias constituyentes de su soberanía y con una capacidad de regulación económica reducida, es el único que puede consolidar y ampliar la “ciudadanía”.

Sin negar la necesidad de plantear en el ámbito estatal estas exigencias, parece lógico también proponer a los nuevos ámbitos políticos, tanto los supraestatales, caso de la UE, como a los subestatales, caso de las regiones y municipios, la regulación, la protección y la ampliación de la ciudadanía.

La crisis de representatividad que

aqueja hoy al sistema político estatal y a los partidos no debiera agravarse hoy a nivel europeo. Al contrario, tener en cuenta los nuevos actores sociales, las nuevas problemáticas y las nuevas posibilidades de participación supone un auténtico desafío para la innovación democrática.

¿Qué es la ciudadanía? En la década de los noventa se puso de actualidad un viejo y nuevo concepto como es el de “ciudadanía”. ¿Qué razones explican la sorprendente actualidad de dicho concepto? Sin duda son varias las razones que probablemente se podrían presentar para explicar este fenómeno. Sin embargo, una parece constituir el elemento fundamental entorno a la que giran las demás: la necesidad, en las sociedades postindustriales, de generar entre sus miembros un tipo de “identidad” en la que se reconozcan y que les haga sentirse pertenecientes a ellas, porque este tipo de sociedades muestran claramente síntomas de un déficit de adhesión por parte de los ciudadanos al conjunto de la comunidad, y sin esta adhesión resulta imposible responder conjuntamente a los retos que a todos se plantean. Entre las distintas posiciones de debate de las últimas décadas (entre liberales y comunitarios, entre universalistas y

La ciudadanía contextualista...) surge, entre la teoría y la práctica, una tercera opción, que es la del concepto de ciudadanía.

En principio parece claro que la realidad de la ciudadanía, el hecho de saberse y sentirse ciudadano de una comunidad, puede motivar a los individuos a trabajar por ella. Así, podemos ver que en el concepto de ciudadanía se hallan dos cuestiones clave: un aspecto racional, según el cual una sociedad debe ser justa para que sus miembros perciban su legitimidad, y un aspecto de sentimiento en tanto que la ciudadanía refuerza los lazos de pertenencia, de identidad. Parece, pues, que la racionalidad de la justicia y el sentimiento de pertenencia a una comunidad concreta deben ir unidos si queremos asegurar ciudadanos plenos y a la vez una democracia sostenible. De acuerdo con lo expuesto, la ciudadanía es un concepto mediador porque integra exigencias de justicia (derechos y deberes) a la vez que hace referencia a los que son miembros de la comunidad. Sin embargo, la ciudadanía es un concepto complejo que abarca diversos aspectos. Podríamos acordar varias dimensiones: la ciudadanía política, la ciudadanía social, la ciudadanía cívica, la ciudadanía intercultural, etc...

En definitiva, la ciudadanía se basa, por un lado, en un atributo que reconoce o que

otorga el Estado y, por otro, en la hipótesis según la cual los ciudadanos comparten valores y normas de comportamiento que permiten la convivencia entre ellos y les dota de una identidad colectiva específica.

La ciudadanía es, en primer lugar, una “relación política” entre un individuo y una comunidad política, en virtud de la cual es miembro de pleno derecho de esa comunidad y le debe lealtad mientras disfruta de ella. En la actualidad, la ciudadanía supone un estatuto jurídico que atribuye un conjunto de derechos políticos, civiles y sociales a los sujetos que la disfrutan, ya sea por nacimiento o por la adquisición posterior de esta ciudadanía. Así, la ciudadanía permite ejecutar, al menos teóricamente, el conjunto de roles sociales que permiten a los “ciudadanos” intervenir en los asuntos públicos (votar o ser elegido, participar en organizaciones políticas y sociales, ejercer plenamente las libertades y los derechos reconocidos por la ley). Este concepto de ciudadanía se ha forjado entre el siglo XVIII y el XX mediante un proceso acumulativo. En una primera etapa, los ciudadanos eran aquellos a los que se les reconoce un conjunto de derechos y libertades individuales, de naturaleza civil (especialmente de

Ciudadanía
política

carácter económico).

En el siglo XIX la ciudadanía adquirió un carácter predominantemente político. Los ciudadanos eran aquellos que gozaban de la plenitud de derechos políticos. La construcción de la ciudadanía, por lo tanto, ha sido un proceso vinculado a la consolidación del denominado Estado-nación y al progresivo establecimiento, en este marco, de la democracia representativa.

En el siglo XX la ciudadanía ha adquirido un nuevo contenido: el social. Ser ciudadano hoy es tener derecho a recibir educación y asistencia, prestaciones sociales diversas, servicios públicos subvencionados, salario reglamentario, protección laboral, etc... En suma, lo que podemos llamar derechos humanos económicos, sociales y culturales. La ciudadanía moderna es también un resultado del desarrollo económico y social del siglo XX que ha configurado el "Welfare State".

Hasta aquí hemos visto la dimensión política y social de la ciudadanía. Pero el ser humano no sólo es sujeto de derechos de las dos primeras generaciones (ciudadanía política y

social). Es, sobre todo, miembro de la sociedad civil, parte de un conjunto de asociaciones no políticas ni económicas, esenciales para su socialización y para el cotidiano desarrollo de su vida. Ciertamente, la importancia de la sociedad civil no es poca, sobre todo si tenemos bien presente que el proceso constitutivo de la ciudadanía no ha sido automático, derivado de un progreso moral ineludible o de un desarrollo inercial en las instituciones públicas o un efecto milagroso del mercado. La construcción de la ciudadanía ha sido el resultado de múltiples conflictos: de conflictos sociales, de confrontaciones de valores, de enfrentamientos políticos y, también, de conflictos entre las propias instituciones del Estado.

La dimensión social nos mueve hoy a considerar la definición o extensión de tres tipos de derechos:

- Derechos sociales de "tercera generación": medio ambiente, entorno urbano, acceso universal a las actuales tecnologías de información y comunicación, protección de la intimidad, etc...
- Paridad de géneros, especialmente en cuanto al acceso a las instituciones públicas y al empleo.
- Derechos culturales y lingüísticos de las comunidades de base territorial

subestatal y de las colectividades sociales que constituyen minorías por su origen inmigrante o por poseer una identidad cultural específica.

Hoy la ciudadanía se enfrenta a un doble desafío. Por una parte, hay factores que ponen en cuestión los contenidos de la ciudadanía adquirida. Por otra parte, nuevos fenómenos plantean la necesidad de ampliar los contenidos y renovar el concepto de ciudadanía.

Entre los factores que cuestionan la ciudadanía los más importantes son los que resultan de la crisis de los Estados de bienestar y del aumento persistente del desempleo. En los países europeos una parte creciente de la población pierde progresivamente sus atributos de ciudadanía: no vota, no tiene trabajo, vive en zonas marginales, se siente excluida de las instituciones, no está conectada con el progreso de las redes de comunicación, de modo que se genera un “out”, que es peor que estar “abajo”. Esta situación se agrava porque entre los ciudadanos con probabilidad de ejercer “sus derechos” el temor a quedar fuera estimula los comportamientos corporativos insolidarios, la intolerancia, la xenofobia. A lo cual hay que añadir que una parte significativa de la población no pierde la ciudadanía porque nunca la ha tenido:

son los extranjeros: muchos ilegales (total o parcialmente, por ejemplo, los que pueden residir pero no trabajar); otros legales, pero con derechos limitados (especialmente los derechos políticos).

Entre los factores que inciden en una ampliación del concepto de ciudadanía cabe citar:

a. La necesidad de regular derechos “universales” que garanticen a la población la protección del medio ambiente, el acceso a las nuevas tecnologías de comunicación y la posibilidad de utilizar los “servicios de interés general” pero de gestión privada.

b. La redefinición “femenina” del concepto de ciudadanía, pues subsisten importantes factores de desigualdad jurídica, social, política y cultural entre los géneros. Por ejemplo, en lo que respecta a derechos económicos o al acceso a determinadas instituciones.

c. La expansión de la ciudadanía a los “no-nacionales”, es decir, “no comunitarios”, bien a través del acceso a la nacionalidad o a la multinacionalidad, o mediante la separación entre ciudadanía y nacionalidad.

La necesidad de la ciudadanía europea. Se ha enfatizado tanto la importancia, incluso la urgencia, de formalizar la ciudadanía europea que parece casi innecesario argumentar al respecto. Resumamos, de todas formas, algunos de los principales argumentos en favor de dotar de formalización eficiente y de contenido material una “ciudadanía europea” que hoy es más deseo que realidad.

1. Ante todo, el desfase entre el nivel de integración económica y el de integración política reduce considerablemente el grado de legitimidad y, por lo tanto, de eficacia de los acuerdos, las normas y las decisiones de los órganos comunitarios.

2. El tan citado “déficit democrático”, o la débil representatividad de las instituciones europeas, agrava el problema de la legitimidad y establece una distancia casi insalvable entre los ciudadanos de cada país de la UE y la propia UE.

3. Parece obvio que si la representatividad falla, la dimensión participativa de la democracia es prácticamente

inexistente. Excepto los referendums nacionales, celebrados sólo en algunos países, los momentos de debate y de información, de movilización social, sobre la construcción europea, han sido escasos.

4. La casi inexistencia de un espacio comunicacional europeo, la reducción a minorías (importantes pero minorías) del espacio cultural y educativo y la diversidad lingüística aceleran la dificultad para construir una identidad sociocultural europea.

5. Falta un proyecto político-ideológico movilizador y legitimador y unos referentes institucionales y jurídicos, algo así como supraconstitucionales, que proporcionen el ámbito de desarrollo de la ciudadanía europea.

6. La dimensión social de la ciudadanía europea no puede quedar por debajo de los contenidos ya adquiridos en cada país. No sólo debe homologarse por arriba sino añadir un plus social para que la UE sea aceptable para el conjunto de los europeos.

7. No es posible mantener por mucho tiempo una distinción política y jurídica entre “nacionales” “extranjeros comunitarios” y “extranjeros no comunitarios” (residentes que a su

vez se dividen entre legales e ilegales). Los valores universales constitutivos de la cultura política europea exigen la igualdad política, jurídica y social de todos los residentes reales.

excepcional la presencia de un diputado elegido en un país distinto al suyo. En cuanto a las elecciones locales, lo menos que puede decirse es que los gobiernos nacionales no han sido muy diligentes en tomar las medidas para

hacer efectivo este derecho y cuando lo actual establece las bases de la ciudadanía europea han impuesto restricciones.

El Tratado de la UE (Maastricht 1993, a partir de ahora TUE) establece una base político-legal de “ciudadanía europea” pero entendida únicamente como un complemento de la nacionalidad. Es decir, solamente son “ciudadanos europeos” los nacionales de un Estado de la UE. De este modo, obtienen algunos de los derechos en el conjunto de los Estados de la UE que eran exclusivos de los “nacionales”. La ciudadanía europea formal hoy consiste en:

a. Derechos a circular, residir y trabajar en cualquier país de la UE. En la práctica es un derecho limitado por el papel del Consejo Europeo y las legislaciones nacionales que imponen condiciones de seguros sociales, disponibilidad de recursos económicos, titulación profesional, etc...

b. Derecho a votar y a ser elegido en las elecciones locales y en las elecciones al PE. Una disposición importante, pero por ahora poco efectiva. En el PE es

Por ejemplo, en Francia los extranjeros comunitarios pueden ser concejales pero no ocupar cargos ejecutivos, ni de alcalde, ni de teniente de alcalde o “adjoint”.

c. Derecho de petición y acceso al Defensor del Pueblo europeo. Actualmente procedimientos poco conocidos y poco utilizados.

d. Reconocimiento y homologación de la participación política. Se establece la posibilidad de una regulación uniforme de las elecciones parlamentarias europeas (actualmente competencia exclusiva de los Estados), así como el reconocimiento de los partidos políticos de ámbito europeo (o superestructuras de coordinación de las cúpulas o de formación de grupos en el PE).

e. Por último, se abre una puerta a la extensión de la ciudadanía europea mediante acuerdos unánimes del Consejo Europeo, según propuesta de la Comisión y previo informe del

PE. El Consejo Europeo (formado por los representantes de los gobiernos nacionales) hasta ahora es la institución europea menos proclive al desarrollo de la ciudadanía (recuérdese que no aceptó la propuesta española más ambiciosa de 1990 ni la de la Comisión, de 1991, que se inspiraba y reducía la anterior).

El Tratado de Amsterdam refuerza algunos de derechos individuales con nuevas disposiciones:

Derechos fundamentales

“La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y de las libertades fundamentales, así como del Estado de Derecho”. Desde ahora los ciudadanos europeos pueden recurrir ante el Tribunal de Justicia, en Luxemburgo, los actos de las instituciones que consideren contrarios a los derechos fundamentales. Si el Consejo Europeo constata la existencia “de una violación grave y continuada” de dichos principios por parte de un Estado miembro puede sancionarlo con la suspensión de algunos de sus derechos, derecho de voto inclusive. Del mismo modo, la UE puede adoptar medidas necesarias para combatir “cualquier discriminación basada en razones de sexo, raza, origen étnico,

religioso y creencias, discapacidad, edad u orientación sexual”.

Derechos de los consumidores

“Con el fin de promover los intereses de los consumidores y un nivel elevado de protección de los mismos, la Comunidad contribuye a la protección de la salud, de la seguridad y de los intereses económicos de los consumidores”. También garantizará un nivel elevado de protección de la salud humana en la definición y en la aplicación de todas las políticas y actividades de la Comunidad”.

Derecho a la información

“Cualquier ciudadano de la Unión y cualquier persona física o jurídica que resida o tenga su sede en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos procedentes del PE, del Consejo y de la Comisión”, sin perjuicio de los principios y condiciones que rigen este derecho. Cuando actúa en calidad de legislador, el Consejo también debe hacer públicos los resultados de las votaciones y las explicaciones de voto.

No nos parece que estas disposiciones sean suficientes para instituir una verdadera ciudadanía europea. Ni los “ciudadanos europeos” adquieren en

este ámbito el conjunto de derechos que poseen en su ámbito nacional, ni los “no comunitarios” pero residentes legales y permanentes obtienen los derechos básicos vinculados a la ciudadanía democrática moderna.

no van acompañados de los derechos políticos, que son los más específicos de la ciudadanía y los que permiten luchar para obtener los derechos civiles y sociales.

Ciudadanos de origen extracomunitario

Dispositivo

Ciudadanos de origen comunitario

Dispositivo

Son ciudadanos europeos aquellas personas que tengan la nacionalidad de un país de la UE. En tanto que residentes en un país de la UE, sea cual sea su nacionalidad, tendrán iguales derechos políticos, sociales y civiles que los nacionales del país. Los ciudadanos europeos podrán adquirir la residencia legal al cabo de tres meses de haber registrado su residencia en un país de la UE.

Exposición de motivos

La legislación europea reconoce un derecho teórico a los ciudadanos europeos a residir y trabajar en cualquier otro país de la UE además del de su nacionalidad. En la práctica, las legislaciones nacionales limitan estos derechos. Por otra parte, estos derechos

Propuesta: distinción entre nacionalidad y ciudadanía

1 tendrán derecho a adquirir la ciudadanía europea todas aquellas personas que teniendo la nacionalidad de un país no miembro de la UE puedan justificar tres años de residencia legal en un país de la UE o cinco años de residencia legal en distintos países de la UE. La ciudadanía europea comportará la igualdad de derechos y deberes con los nacionales del país de residencia.

Exposición de motivos

La presencia de una población de origen no comunitario plantea un serio déficit de ciudadanía. No hay gestión democrática de la ciudad si una parte de su población está de entrada formalmente excluida por su status político-jurídico. Esta “capitis diminutio” contribuye a legitimar las actitudes xenófobas y racistas. La atribución automática del derecho a adquirir la ciudadanía, con el corolario de asumir los deberes que ésta comporta, tiene estas finalidades:

a. Igualar el status legal de todos los residentes en la ciudad.

b. Desvincular este status del concepto de nacionalidad que vehicula elementos históricos y culturales muy emocionales y que facilita la arbitrariedad al hacer depender la ciudadanía de la asimilación de los códigos de integración social.

c. Facilitar el reagrupamiento familiar, dado que éste no podría negarse a los familiares directos de ciudadanos europeos.

d. Permitir la coexistencia de la ciudadanía europea con el mantenimiento de la nacionalidad de origen, con independencia de que una gran parte de la población de origen no comunitario no tenga proyecto de retorno, pero sí que tiene derecho a mantener y desarrollar elementos identitarios específicos.

e. Terminar con la situación aberrante de descendientes de “no comunitarios”, que no tienen otro país que aquél en el que han nacido y donde se han educado pero a los que, en cambio, se niega el derecho a la ciudadanía.

Dispositivo

La residencia legal de los no nacionales de un país de la UE será promovida de oficio por los gobiernos locales o regionales al cabo de un año de residencia de facto en su territorio o a instancia de la persona interesada siempre que pueda justificar este año de residencia. Esta tramitación debería resolverse en el plazo máximo de un año y entre tanto se otorgará o se prolongará un permiso provisional de residencia.

Exposición de motivos

La residencia legal debe poder tramitarse en un ámbito de proximidad porque es donde más pueden apreciarse las circunstancias personales y donde más accesible es la Administración. Sin perjuicio de lo que regule la legislación europea o estatal en cuanto a las condiciones de ingreso en el espacio europeo, el solo hecho de justificar una residencia de hecho, un domicilio, un vínculo familiar directo o una actividad (laboral, educativa) deberá justificar la atribución de la residencia legal.

Competencia para la atribución de la residencia legal

Dispositivo

Residencia legal

La tramitación y resolución de la residencia legal corresponderá a un organismo mixto de ámbito local o regional constituido por representantes del Estado, de las autoridades locales y del poder judicial. Este organismo aplicará, en tanto no se haya completado la “comunitarización” del tercer pilar (migraciones, seguridad interior, justicia), la legislación internacional y nacional que corresponda y teniendo en cuenta especialmente la protección de los derechos humanos básicos. En cada ámbito regional existirá un tribunal de defensa de los derechos humanos al que podrán recurrir aquellos a los que se les deniegue la residencia legal y cuya resolución sólo será recurrible ante el Tribunal supremo del país.

Exposición de motivos

La presión social que puede coaccionar en ciertos casos a las autoridades locales aconseja atribuir la gestión de la legalización de la residencia a un organismo mixto en el que participan también representantes del Estado (que por ahora fija las condiciones básicas de acceso y permanencia en el territorio) y del poder judicial (que debiera asumir una posición de aplicador no solo de las normas legales específicas, sino también de las que se derivan de los principios generales del derecho, de

las declaraciones de derechos humanos suscritos por los Estados y de los convenios y tratados internacionales). La ciudad, el territorio, deben ser gobernables, pero también deben ser lugar de refugio y ámbito de inserción.

Pasar de la residencia a la ciudadanía europea

Dispositivo

La adquisición de la ciudadanía europea será reconocida por un organismo descentralizado de la UE previa solicitud de la persona interesada, no pudiendo denegarse si se cumplen los requisitos de residencia anteriormente expuestos. La no atribución de la ciudadanía europea será recurrible ante el Tribunal de Justicia europeo.

Exposición de motivos

Consideramos que el paso de la residencia legal a la ciudadanía europea sólo depende del automatismo del -tiempo. Las autoridades europeas deben limitarse simplemente a reconocerlo y por este medio atribuir un status que iguale a los no comunitarios con los nacionales del país en el que viven en permanencia, sin depender de los avatares de las políticas “nacionales” o de los estados de opinión pública.

Libertad de adquisición

Dispositivo

Los residentes de nacionalidad extracomunitaria podrán optar entre:

- la ciudadanía europea
- la doble nacionalidad
- la multinacionalidad en el marco de las legislaciones del Estado
- el mantenimiento de un simple estatuto de residente sin ciudadanía

Exposición de motivos

En la medida que la adquisición de la ciudadanía supone atribuir derechos y deberes es obvio que requiere voluntariedad por parte del sujeto. Se deja la puerta abierta a la posibilidad de mantener indefinidamente la residencia legal o de obtener la doble o la multinacionalidad si así lo permiten las legislaciones estatales.

ciudadanía europea se perderá, en el caso de los no nacionales de un país de la UE, cuando se pase a residir en un país exterior de la UE por un período superior a dos años.

Exposición de motivos

Se trata de asumir atributos, no de quitar unos para poner otros. Ya nos hemos referido al derecho a mantener la nacionalidad originaria. La cohesión del grupo, la identidad cultural, la vida colectiva de una población procedente de otra área pueden ser mecanismos importantes de cooperación y progresos colectivos y, también, de inserción global. Evidentemente, el retorno al país de origen o a otro país exterior a la UE por un largo período o para siempre significará la pérdida del status político de ciudadano europeo, sin perjuicio de que se mantengan los derechos sociales adquiridos y se establezcan procedimientos destinados a facilitar el retorno o el ingreso futuro en el espacio comunitario.

Conservar la nacionalidad originaria

Dispositivo

En ningún caso la adquisición de la ciudadanía europea supondrá la renuncia a la nacionalidad extracomunitaria. La



Claudio Valverde



Iapdem

Referencias bibliográficas (fuentes no exclusivas)

Charte de la citoyenneté.- *París: Maison Grenelle, 1996.*

Confederación europea de Sindicatos (CES): Los retos de la CIG 1996; empleo, solidaridad y democracia..Barcelona CES, 1995.

Conférences Intercitoyennes: Déclaration de Dromahair Dublín, CIG, novembre 1996.

Comisión Europea: Dirección de Empleo y Asuntos sociales. Las Instituciones europeas en la lucha contra el racismo. Textos escogidos. Luxembourg, 1997.

Comisión Europea: Informe sobre la ciudadanía en la UE, Bruselas, mayo 1997.

Comisión Institucional del PE: Informe sobre la participación de los ciudadanos y de los actores sociales en el sistema institucional de la Unión Europea (Informe Herzog). Strasbourg 1996.

Commission Européenne: Les Services d'Interêt général en Europe. Luxembourg, 1996.

Comité des Sages (Comité Pintasilgo): Pour une Europe des Droits Civiques et Sociaux. Bruselas. Social Europa. 1996.

Consejo de Europa: "Carta europea de Autonomía local", BOE, núm. 47, Madrid, febrero 1989.

Consejo de Europa: La Carta urbana. Estrasburgo, 1993.

Consejo de Europa: Convenio europeo de Derechos humanos (Estrasburgo, 1987) y Carta Social europea (Estrasburgo, 1987).

CORTINA, A.: Ciudadanos del mundo; Hacia una teoría de la ciudadanía.- Madrid: Alianza Editorial, 1997.

EAPN. Proposals for the revision of the treaties. Bruselas, 1996.

ECAS: La citoyenneté européenne “Concétiser l’Europe des citoyens dans un traité révisé”.- Bruxelles: 1996, ECAS.

EUROCIUTATS (Comissió de Benestar Social): Tolerància Social. Barcelona, Ajuntament de Barcelona, març 1992.

EUROCIUTATS: Declaració final. Barcelona: Congrés europeu de Benestar social, 1991.

EUROCITIES: A Charter of the European Cities. Bruselas, 1996.

FONDA: Déclaration pour une Europe Civique et Sociale. París, 1997.

Forum Alternatives Européennes: Europe défi de civilisation. París: Forum Alternatives Européennes colloquios de 1996 y 1997.

Forum Permanent de la Société Civile: Charte des Citoyennes et Citoyens Européens (projet).

Observatoire Social Européen. Citoyenneté Européenne, Citoyenneté Locale. Working paper núm. 10. Bruselas, 1995.

OIT. Coloquio Internacional sobre el futuro del empleo urbano: Carta empleo. Turín: Centro Internacional de formación de la OIT, 1995.

Parlamento Europeo (Comisión de Política Regional): Sobre el futuro de la

cohesión económica y social; sobre las autoridades regionales y locales, actores de la unión política. Bruselas: Conferencia PE/Colectividades territoriales de la UE, 1996.

Philip Morris Institute. Comment donner la parole aux électeurs européens (Bruselas 1995) - L'Europe, a-t-elle besoin d'une constitution? (Bruselas, 1996).

Plate-forme des ONG Européennes: Déclaration commune. Bruselas: Forum Européen sur la Politique sociale, mars 1996.

Documento anexo

Como anexo incluimos este texto que es un resumen de las propuestas elaboradas por el autor para un informe dirigido a la Unión Europea encargado por la Asociación Eurociudades.

Anexo

Propuestas para las ciudades y las regiones

1. Los poderes locales y regionales, por su proximidad a los ciudadanos, por su capacidad de fomentar la cohesión social y cultural en los territorios y por sus mayores posibilidades de impulso político público integrado y participativo, deben ser sujetos principales de la aplicación del principio de subsidiariedad.
2. Las instituciones representativas locales y regionales precisamente por su proximidad a los ciudadanos y por su capacidad de coordinar políticas públicas integradas pueden contribuir a legitimar las instituciones europeas y a acercar los ciudadanos a éstas.
3. La UE debe garantizar el reconocimiento, la protección, y el desarrollo del principio y de subsidiariedad. La Carta de Autonomía local quedará incorporada a los principios generales del derecho comunitario.
4. El sistema electoral europeo y los mecanismos de participación deben favorecer la representación y el acceso de los ámbitos y de los entes territoriales en las instituciones europeas.
5. Los poderes locales y regionales podrán acceder directamente al PE y a la Comisión Europea. Se regulará el derecho de iniciativa legislativa de los poderes locales y regionales, así como los procedimientos de consulta y proposición

entre la Comisión.

6. En cuanto al sistema electoral, se propone que las regiones tengan representantes directos en el PE. El carácter mayoritario o proporcional imperfecto de esta elección podría ser reequilibrado mediante un sistema proporcional compensatorio que se aplicaría mediante listas europeas, en vez de las actuales elecciones por ámbitos estatales.

7. El Comité de las Regiones, principal mecanismo de participación de regiones y ciudades en la UE, debe ver reforzado su rol mediante su separación del CES, el incremento de sus competencias de consulta, impulso y seguimiento de los procesos normativos cuando afecten a sus competencias. El Comité de las Regiones tendrá rango institucional.

8. El Comité de las Regiones se denominará Comité de Regiones y Ciudades (o poderes locales). Dispondrá de autonomía organizativa y presupuestaria, tendrá una distribución equilibrada entre regiones y ciudades y se garantizará el pluralismo político y territorial. Tendrá competencias de consulta, propuesta y seguimiento sobre todas las materias en las que las autoridades locales y regionales tienen competencias en su ámbito.

El Comité de las Regiones debe obtener derechos de consulta adicionales, como el derecho de recurrir al Tribunal de Justicia por violación de sus prerrogativas y del principio de subsidiariedad, y que se institucionalice la cooperación con el PE.

9. El mandato del Comité de las Regiones debería tener la misma duración que el resto de las instituciones, como el PE y la Comisión Europea.

El Comité de las Regiones colaborará con la Comisión en la elaboración de programas legislativos, libros blancos o equivalentes y en la preparación de iniciativas en ámbitos de su competencia.

Las instituciones comunitarias deberán justificar por qué no tienen en cuenta los dictámenes del Comité de las Regiones.

10. La UE debe actuar de manera consecuente aplicando de manera estricta y rigurosa el principio de subsidiariedad.

Debe garantizarse el principio de la autonomía local y regional frente a las intervenciones de la UE. A las regiones con poderes legislativos debe otorgárseles el derecho de recurso ante el Tribunal de Justicia europeo, y a los Parlamentos regionales unos cauces formales de relación con el PE. Debe impulsarse la participación de sus representantes en los trabajos del Consejo.

11. En consecuencia sus representantes podrán participar en los Consejos de ministros. Esta participación será siempre preceptiva cuando se regulen materias de su competencia en el ámbito europeo.

12. Las ciudades o los municipios cumplen en la vida europea una función específica de partenariado para la ejecución o gestión de programas europeos en su ámbito territorial propio. Ello supone fomentar programas de iniciativa comunitaria de carácter integral como URBAN. El actual proceso de reforma de los fondos estructurales debe generalizar este tipo de programas.

13. La cooperación transfronteriza entre los poderes regionales y locales europeos es indispensable para favorecer el desarrollo y la cohesión de los territorios europeos. Los programas europeos estimularán las fórmulas de cooperación y los proyectos comunes de carácter transfronterizo.

14. Los poderes locales y regionales participarán en la elaboración de las políticas europeas de ordenación del territorio y en el seguimiento y, en su caso, la colaboración con los proyectos que se deriven de estas políticas.

15. La UE fijará criterios básicos que deberán incorporar los proyectos urbanos gestionados por ciudades o regiones si cuentan con apoyo europeo. Estos criterios están destinados a favorecer la incorporación en estos proyectos de objetivos de empleo, sostenibilidad, cohesión social, participación cívica y calidad estética. Estos objetivos responden a la necesidad de integrar elementos esenciales para la calidad de vida ciudadana y se añaden a los objetivos de funcionalidad y competitividad habituales.

16. Los fondos estructurales y los programas europeos deben tender a priorizar las ciudades y las áreas más urbanizadas porque en ellas se concentran tanto las problemáticas sociales más graves y extensas como las mayores posibilidades de desarrollo integral. La regeneración y reactivación de las ciudades producen, lógicamente, efectos inducidos positivos sobre su entorno regional.

17. La ejecución y gestión de proyectos urbanos que tengan el apoyo de programas europeos se hará mediante actuaciones concertadas con los agentes económicos, sociales y culturales, siempre que su naturaleza lo permita.

18. Los proyectos urbanos y territoriales deberán contar siempre con memorias que justifiquen su sostenibilidad, que regulen la participación cívica y que contengan objetivos de integración cultural y redistribución social. La UE incorporará en sus programas de parternariado con los gobiernos locales y regionales cláusulas que prioricen aquellos que sean generadores de empleo, que incorporen actuaciones favorables a grupos discriminados (gente mayor, minorías étnicas o culturales, etc.) y a los jóvenes.

19. El mantenimiento y los usos adecuados del patrimonio histórico, cultural y natural se considera de interés europeo y corresponderá a los gobiernos locales y regionales en el marco de la legislación europea y estatal. Esta función tendrá el apoyo normativo y financiero de los programas europeos.

20. El derecho a la ciudad integra en el mismo derecho a la vivienda, al entorno dotado de equipamientos y espacios públicos, a la accesibilidad y a la movilidad, a la calidad ambiental y a la monumentalidad, belleza y visibilidad social de la zona donde se vive. Ser ciudadano es sentirse orgulloso de su lugar y saberse reconocido por los otros. La UE establecerá criterios e indicadores para evaluar el grado de satisfacción de este derecho en las ciudades y regiones de la Unión y en consecuencia la eficacia de las políticas públicas.

21. Se propone la elaboración de un Libro Blanco que sirva de base a la definición del “derecho a la ciudad” como un componente básico de la ciudadanía europea. En este Libro Blanco se incluirán los nuevos derechos ambientales, respecto a

las nuevas tecnologías de comunicación, a la identidad cultural, a la seguridad (en un sentido amplio) y a la participación cívica en todos los ámbitos de la gestión local y territorial. Los gobiernos locales y regionales actuarán siempre de abogados defensores de oficio de sus ciudadanos ante los otros organismos públicos y en tanto que usuarios y consumidores.

22. La UE promoverá la armonización de las condiciones de acceso a los sistemas públicos de carácter educativo, sanitario, cultural y de seguridad y protección social, así como los niveles mínimos de ingresos para garantizar la equidad entre todos los ciudadanos de la Unión. Los poderes locales y regionales crearán e intercambiarán indicadores sociales que permitirán orientar los programas europeos. Estos programas deben adquirir una importancia comparable a los de infraestructura, agrícolas o de reconversión industrial. La reducción de las disparidades sociales y la armonización de los sistemas públicos de protección y seguridad sociales permitirá tanto reducir las migraciones de zonas más pobres a las más ricas como la libre circulación de todos los ciudadanos de la UE.

23. Las ciudades y regiones son los ámbitos más adecuados para promover políticas innovadoras de generación de empleo e inserción socio-cultural, lo cual supone atribuir las competencias y recursos actualmente centralizados y que dan lugar a políticas sectoriales y burocráticas poco adecuadas. Los gobiernos locales y regionales deben tener competencias en materias de seguridad y justicia, de regularización de las residencias de facto, de gestión y disciplina ambientales, de regulación de las nuevas tecnologías de comunicación, de promoción económica, de creación de empleo en actividades de proximidad como la ecología urbana o los servicios a las personas, etc.

24. Las autoridades locales y regionales se comprometen a contribuir mediante campañas de información, educación y difusión cultural, a promover los elementos básicos de la ciudadanía europea entre su población.

25. Los poderes locales y regionales actuarán de oficio ante los organismos comunitarios en defensa de los derechos de los ciudadanos europeos (tanto individuales como colectivos), reconocidos por la legislación comunitaria. En consecuencia, tendrán acceso a los organismos europeos competentes en cada caso.

26. Las ciudades y regiones impulsarán redes de información para facilitar las relaciones entre las respectivas sociedades civiles. Estas redes contarán con el apoyo de los programas europeos.

27. La UE creará estímulos (programas, premios, etc.) para favorecer la innovación política, la participación democrática, la solidaridad social y la tolerancia cultural.

28. Las redes de ciudades y regiones tendrán un estatuto legal dentro de la UE, tendrán acceso al Parlamento y a la Comisión, recibirán información y participarán en sesiones de consulta y debate y podrán ser “partners” de programas y proyectos europeos.

29. Las autoridades locales y regionales podrán iniciar la tramitación de la residencia legal de las personas que viven “de facto” desde un año o más en su territorio, y la tramitación de la ciudadanía europea al cabo de tres años de residencia legal en su territorio, en el marco de la normativa europea. En todo caso, se tenderá a que todos los residentes permanentes en un territorio tengan el mismo estatuto jurídico de ciudadanos europeos.

30. Considerando que el Tratado de la UE no reconoce debidamente la importancia y el valor de las lenguas europeas, regionales o minoritarias utilizadas tradicionalmente en los territorios de los Estados miembros, el Comité hace un llamamiento a la Presidencia de la UE para que garanticen que, en el nuevo Tratado, se incluya una declaración en la que se reconozca la importancia y el valor de dichas lenguas para los pueblos de Europa y para el futuro de ésta y que obligue a los Estados miembros a respetarlas y promoverlas.

31. La ciudadanía supone derechos pero también deberes. Entre los deberes de ciudadano se consideran: el voto obligatorio, la participación en actividades de carácter social o cultural, si se reciben prestaciones públicas que lo prescriban, la tolerancia y la solidaridad con los colectivos que sufren desigualdad o discriminación, el respeto hacia la privacidad e intimidad de los otros. Los poderes locales y regionales podrán condicionar los beneficios de sus programas,

cuando no correspondan a necesidades básicas, al cumplimiento de estos deberes de ciudadanía.

32. Los poderes locales y regionales promoverán una campaña de promoción de la ciudadanía europea con el objetivo de contribuir a generar un proceso constituyente participativo que debería concretarse en un referéndum (mismo día, mismo objeto) sobre los principios políticos básicos de la Constitución europea.

33. Se convocarán unos Estados generales europeos conjuntos de los poderes locales y regionales y de las organizaciones de la sociedad civil, para debatir y aprobar una Declaración de los Derechos y Deberes de los ciudadanos y ciudadanas europeos y un conjunto de propuestas institucionales con el fin de hacer efectivos estos derechos y deberes. La próxima CIG, ampliada al PE, escuchará y debatirá estas propuestas y se pronunciará sobre las mismas.

AECEP: Appel Européen pour une Citoyenneté et une Économie Plurielles.- Paris: AECEP, 1996.

CAVE: La CAVE y la ciudadanía europea de cara a la reforma de los Tratados de Maastricht.- Madrid, 1996.

Charte de la Citoyenneté.- Paris: Maison Grenelle, 1996.

Charte Européenne pour le Droit à Habiter et la Lutte contre l'Exclusion.- Paris: Fondation Pour le Progrés de l'Homme (Sécretariat de la Charte), 1996.

Referencias bibliográficas (fuentes no exclusivas)

COMISIÓN EUROPEA: La Europa de las ciudades, 1997.

COMISIÓN EUROPEA: La problemática europea: orientaciones para un debate europeo, 1997.

COMISIÓN EUROPEA: Europa 2000 +, 1995.

COMISIÓN EUROPEA: Esquema de desarrollo del espacio europeo, 1997.

COMMISSION INSTITUTIONNELLE DU PARLEMENT EUROPÉEN (Rapport HERZOG): Rapport sur la participation des citoyens et des acteurs sociaux au système institutionnel de l'Union Européenne et la CIG.- Strasbourg: Parlement Européen, 1996.

COMITE DES SAGES: Pour une Europe des Droits Civiques et Sociaux.- Bruxelles: Sociaal Europa, 1996.

COMITÉ DE LAS REGIONES: Los poderes locales de la UE, 1996.

COMITÉ DE LAS REGIONES: El desarrollo urbano y la UE, 1996.

COMITÉ DE LAS REGIONES: Planificación territorial en Europa, 1996.

COMITÉ DE LAS REGIONES: Sobre la problemática urbana (Informe Peper), 1997.

COMITÉ DE LAS REGIONES: La voix collective des autorités locales et régionales à la CIG, 1997.

COMITE DE LAS REGIONES: Cumbre europea de las regiones y ciudades: Declaración final, 1997.

COMITÉ DE LAS REGIONES: Informe Stoiber-Gomes, Cumbre Europea de las Regiones y ciudades.- València: Comité de las Regiones, 1997.

CONFÉRENCES INTERCITOYENNES: Déclaration de Dromahair.- Dublin: CIG, novembre 1996.

CONFÉDÉRATION EUROPÉENNE DES SYNDICATS (CES), 14 et 15 Les défis de la CIG 1996, Emploi, Solidarité et, Démocratie.- décembre 1995.

CONSELL CATALÀ DEL MOVIMENT EUROPEU: Manifest per l'Europa dels ciutadans.- Barcelona: Consell Català del Moviment Europeu, 1996.

CONSELL CATALÀ DEL MOVIMENT EUROPEU: La ciutadania de la Unió Europea.- Barcelona: CCME, 1997.

CONSEJO DE EUROPA: “Carta Europea de Autonomía Local”, Boletín Oficial del Estado, núm. 47.- Madrid, febrero 1989.

CONSEIL D'EUROPE (Conférence permanente des pouvoirs locaux et régionaux de l'Europe): Charte Urbaine Européenne.- Strasbourg: Éditions du Conseil de l'Europe, 1993.

COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS: Thessalonik Declaration: A Europe for its citizens, 1996.

COUNCIL OF EUROPEAN MUNICIPALITIES AND REGIONS: The CEMR and the Revision of the E.U. Treaties, 1996.

EAPN: Une révision des traité à revoir, 1997.

EUROCITIES: Parlement Européen “Manifeste des villes”.- Bruxelles: Eurocities, 1994.

EUROCITIES: A Charter of the European Cities. Towards the revision on European Union.- Bruxelles: Eurocities, mars 1996.

EUROCIUTATS (Comitè de Benestar Social): La política social europea i les ciutats. Barcelona: Ajuntament de Barcelona, març 1993.

EUROCIUTATS: Declaración Final.- Barcelona: Congrès Europeu de Benestar Social, 1991.

EUROCITIES: Une contribution à la reforme de la politique regionale européenne.- Strasbourg: Eurocities, 1997.

EUROCIUTATS (Comissió de Benestar Social): Tolerància social.- Barcelona: Ajuntament de Barcelona, març 1992.

EUROCITIES: Final declaration of the Eurocities conference European cities as engines of job creation.- Bruxelles: Eurocities, 1996.

EUROPE YOUNG FEDERALIST (JEF): A Europe for everybody?. JEF. Europe infob, 1997.

Europe: vers un avenir social, Deutscher Gewekschaftsbund (DGB), septembre 1995.

FONDA (pour la vie Associative): Déclaration pour une Europe civique et sociale.- Paris: Fonda, mars 1997.

FORUM PERMANENT DE LA SOCIETE CIVILE: Charte des Citoyennes et Citoyens Européens (projet).- Bruxelles, mars 1997.

INTER CITIZENS CONFERENCE (ICC): and the EUROPEAN MEETING: News Forms of Democracy and the Social Question in Europe.- Dublin: ICC, november 1996.

OBSEVATOIRE SOCIAL EUROPÉENN: Citoyenneté européenne, citoyenneté

locale.- *Bruxelles 1995.*

PARLAMENTO EUROPEO (Comisión de Política Regional): Sobre el futuro de la cohesión económica y social; Sobre las autoridades regionales y locales, actores de la unión política.- *Bruselas: Conferencia Parlamento Europeo Colectividades Territoriales de la Unión Europea, 1996.*

PARLEMENT EUROPÉEN (Commission Institutionnelle): Audition publique “Le Traité d’Amsterdam”; Contribution des ONG’S.- *Bruxelles, 7 octobre 1997.*

SANTER, Jacques: Discours au Comité des Régions.- *Bruxelles: Comité des Régions, juin 1996.*

UNION DES FEDERALISTES EUROPEENS: Note sur les points de vue de l’Union des Federalistes Européens en relation avec la Conférence Intergouvernementale et le projet de la Présidence Irlandaise.- *Bruxelles: UEF, 1996.*

NOTA

Las propuestas contenidas en este texto están ampliamente desarrolladas en un libro del autor: “La ciudadanía europea” (Ediciones Península, Barcelona 2001)

Comentarios al Diccionario *de Política Latinoamericana de Ricardo Nudelman.**

Por:
Isidro Muñoz Rivera**

En el prólogo a su Enciclopedia de Política, Rodrigo Borja confiesa haber tenido problemas de conciencia al denominar precisamente así, Enciclopedia a su obra. A Borja, quien fuera Presidente de Ecuador entre 1988 y 1992, lo hicieron pensar libros que en diferentes épocas merecieron ese nombre: “los nueve libros de Varrón, la Historia natural de Plinio, el tratado de filología de Mariano Minneo, la Biblioteca Mundi de Vicente Beauvais, el Novum Organum de Bacon, el Tesoro de la lengua castellana o española de don Sebastián Covarrubias y Orozco. Y, sobre todo, la Enciclopedia francesa dirigida por Diderot y D’Alambert.

Luego de haber señalado esto, dice este escritor y político: “Quise llamar a esta obra diccionario, pero la denominación resultaba imprecisa puesto que contiene algo más que la escueta definición de los vocablos.” No obstante, si comparamos la Enciclopedia de Borja con el Diccionario de política de Bobbio y Matteucci éste último hubiera merecido, con más méritos, la denominación de Enciclopedia.

Pues bien, una cosa semejante ocurre con el Diccionario de política latinoamericana del siglo XX de Ricardo Nudelman que presentamos: tiene todas las cartas en regla para haber merecido el nombre de Enciclopedia; sobre todo porque “contiene algo más que la escueta definición de los vocablos” que, en este caso, no son términos como poder, democracia, gobernabilidad o Estado, sino biografías de personajes de la política en América Latina. En la misma tesitura de la elaboración de una obra sobre las biografías de personajes famosos, pero sólo referidos a México, Humberto Musacchio encontró un camino a

*Comentarios con motivo de la presentación del Diccionario de Política Latinoamericana de Ricardo Nudelman, efectuada el 29 de enero de 2002, en la sede del IAPEM en la Ciudad de Toluca.

**Licenciado y Maestro en Derecho; exsecretario de Ecología del gobierno estatal y ex Presidente de la Legislativa Local.

medias entre una cosa y otra al bautizar a su libro *Diccionario Enciclopédico de México*.

Diccionarios o enciclopedias que sean, generalmente ese tipo de textos son trabajos colectivos. Sin embargo, la de Ricardo Nudelman es una obra individual y, yo diría, profundamente personal dado el cúmulo de reflexiones y estudios que un texto de este calibre implica. En el se conjugan los datos históricos junto con las apreciaciones personales del autor que él mismo, explícitamente, reconoce. No puede ser de otra manera porque, como Nudelman escribe en el prólogo: “la política nos obliga a ubicarnos frente a ella con opiniones y argumentos.”

Hoy esas reflexiones y apreciaciones íntimas se desdoblan en la generosidad de compartirlas con nosotros para ayudarnos a esclarecer nuestro conocimiento de la historia del subcontinente a través de las trayectorias de ciertos individuos seleccionados por el autor. Y vaya que es una selección abundante: la obra incorpora un total de 1,271 entradas elaboradas, cada una de ellas, con una precisión encomiable.

Como dice el propio Nudelman, apoyándose en Angelina Muñiz: “Un diccionario es un libro especial. Un libro que se abre muchas veces pero que

nunca se acaba de leer”. Y añade: “un diccionario es una herramienta de trabajo cuya importancia radica en la utilidad que pueda tener para quien lo requiera.” Él mismo nos dice cual fue la razón que lo movió a escribirlo. La motivación nació “a finales de los años setenta, mientras cursaba una maestría en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM”. Allí se percató de que “muchos estudiantes carecían de la información básica sobre los acontecimientos de la historia política latinoamericana contemporánea, o no sabían dónde ubicar los datos necesarios para resolver sus dudas.” Quienes tuvimos la fortuna de tener contacto con esa facultad en la época mencionada, sabemos que se convirtió en el centro de estudios de ciencias sociales más importante de Latinoamérica. Fueron los años en que, forzados por el advenimientos de regímenes dictatoriales, muchos catedráticos y estudiantes salieron de sus países y encontraron cobijo en México. Varios de ellos –como Sergio Bagú, Carlos Quijano, Clodomiro Almeida, Ruy Mauro Marini, Pío García, René Zavaleta, Octavio Ianni, Eduardo Ruiz Contardo, José María Bulnes, Pedro Vuscovic— entraron a dar clases o seminarios a Ciencias Políticas de la UNAM brindando con ello, valiosas aportaciones y frutos que, como en el estudio de Nudelman, todavía seguimos

cosechando. Esos catedráticos, junto con mexicanos como Pablo González Casanova y Víctor Flores Olea, invitaron a poner atención en los problemas que compartíamos los Latinoamericanos, al tiempo que ayudaron a crear verdaderas y propias teorías interpretativas de nuestra realidad. Esos marcos conceptuales se encuentra reflejados también en este Diccionario.

El público al que va dirigido es principalmente los universitarios: estudiantes, profesores e investigadores. Pero también pueden recurrir a él periodistas, funcionarios públicos y todo aquél que en cualquier momento requiera información sobre los acontecimientos y personajes involucrados en la política latinoamericana del siglo XX.

Como sucede con cualquier libro, seguramente aquí también cada cual tendrá su propia experiencia y su manera de contar lo que le sucedió al leerlo. En nuestro caso saltaron a la vista lo que parece ser un método de exposición empleado por Nudelman: los contrastes entre protagonistas y antagonistas como Francisco I. Madero y Porfirio Díaz; Fidel Castro y Fulgencio Batista; Salvador Allende y Augusto Pinochet cabezas de la trama que involucró la experiencia chilena de llevar adelante el socialismo por la vía institucional y

la brutal interrupción del proceso con el golpe de Estado del 11 de septiembre de 1973.

Otro contraste puede ser el de Carlos Fonseca Amador, heredero de la lucha nacionalista de Augusto César Sandino y fundador del Frente Sandinista de Liberación Nacional en 1961, caído en combate el 8 de noviembre de 1976, y Anastasio Somoza Debayle ajusticiado en Asunción, Paraguay en septiembre de 1980 e hijo de Anastasio Somoza García, fundador de la dinastía militar que oprimió a Nicaragua durante cuatro décadas.

Un binomio ilustrativo está constituido por Horacio Vázquez, quien tomara posesión como Presidente constitucional de la República Dominicana en 1924 y fuera derrocado por un golpe militar en 1930 para abrirle paso al poder, por más de treinta años, a Rafael Leonidas Trujillo Molina, uno de los dictadores más terribles que haya tenido el mundo iberoamericano y quien murió como vivió, asesinado en mayo de 1961. Cabe señalar que Mario Vargas Llosa tomó a este personaje como fuente de inspiración para escribir su libro *La fiesta del chivo*.

Permítanme referir una última pareja de opuestos: Federico Chávés líder del grupo democrático del Partido Colorado

quién enfrentó a los fascistas en Paraguay y que fuera elegido Presidente de la República en 1949, cayó en desgracia mediante la consabida asonada militar en 1954. Esto le abrió el camino al decano de los dictadores de Sudamérica Alfredo Stroessner. Este individuo impuso un régimen de hierro en esa nación al disolver el congreso, decretar el estado de sitio y deportar a los opositores, dando por resultado que un millón de paraguayos viviera fuera de su país. Stroessner fue removido del poder treinta y cinco años después de haberse apropiado de él, es decir el 3 de febrero de 1989.

Historias de dictadores y mártires, de infamias y sacrificios en las que los pueblos han visto sus esperanzas recurrentemente frustradas.

El Diccionario de Nudelman, asimismo, muestra a las gentes que han participado en otra lucha de contrarios. Me refiero a los conflictos entre las tendencias oligárquicas y las tendencias populistas típicas de la política latinoamericana. De una parte tenemos las fuerzas inclinadas a hacer de la política un bien en manos de un puñado de socios generalmente militares, terratenientes, jerarcas eclesiásticos y empresarios extranjeros. De otra parte, hay grupos civiles y también militares comprometidos con una política abierta

a las masas sociales aunque subordinadas casi siempre de manera vertical a alguna figura carismática. Me refiero al hoy tan denostado populismo; pero que, sin embargo, como lo detalla Nudelman, es todo un fenómeno sociopolítico con sus propias peculiaridades y motivaciones.

Por lo común el populismo fue una reacción en contra, precisamente, de la política excluyente. Ese populismo se vio casi siempre acompañado de impulsos nacionalistas en contra de las posiciones extrajerizantes de los sistemas oligárquicos.

Caso ejemplar en este sentido fue el protagonizado por el General Juan Domingo Perón quien participó con un grupo de militares nacionalistas en el golpe de Estado de 1943 y que lo impulsó a organizar la Secretaría del Trabajo ganando rápidamente adeptos entre las organizaciones obreras al haber promovido una legislación favorable a los trabajadores. Su interés por el mejoramiento de la situación de las clases menos favorecidas en Argentina, lo llevó a la Presidencia de la República en 1946 y a obtener, aún con mayores apoyos sociales, un segundo mandato en 1952 para ser derrocado en 1956 por un movimiento denominado “Revolución libertadora”.

Dos cosas han sido inseparables en la vida de este personaje: su esposa María Eva Duarte de Perón y la doctrina justicialista. Evita Perón, acaso como ninguna otra figura, penetró en el corazón de las masas trabajadoras al constituirse en el punto de contacto entre el régimen encabezado por su marido y el movimiento obrero mediante la atención a las necesidades populares y la construcción de obras de beneficio social como viviendas, escuelas, hospitales, asilos, parques recreativos, etcétera. El justicialismo quedó como la doctrina que vinculó estrechamente la actividad del Estado a las necesidades de las capas sociales marginadas.

En el cuadro del populismo latinoamericano se encuadra el gobierno de Getulio Vargas, quien fuera gobernador del Estado de Río Grande do Sul, entre 1928 y 1930 y luego, cuatro años después, Presidente de Brasil. Su lema populista fue “democracia con autoridad”. Vargas, como dice, Nudelman, fue una personalidad compleja que a lo largo de su vida sostuvo varias ideologías: liberal radicalizado hasta 1937, fascista entre 1937 y 1943, y reformista de centro izquierda desde 1945 hasta su muerte.

Una personaje central en la transformación política en Argentina fue Raúl Ricardo Alfonsín quien desplazó

a los militares que habían tenido el poder desde 1976. Alfonsín asumió la Presidencia de la República en 1983 apoyado por su partido, la Unión Cívica Radical (UCR), y un amplio abanico social compuesto por organizaciones de trabajadores—tradicionalmente identificados con el peronismo— así como grupos empresariales y juveniles.

En el caso chileno fue el demócrata cristiano Patricio Aylwin quien en 1989 tuvo el privilegio de mover a Augusto Pinochet de la primera magistratura al ser apoyado por una coalición de 17 partidos integrantes del movimiento cúpula Concertación por la Democracia.

Sarney, Alfonsín y Alwin son dirigentes que lograron reunir a su alrededor un cúmulo de fuerzas dispersas para salir del dominio dictatorial. De igual forma, ellos pusieron a operar, de nueva cuenta, las instituciones republicanas con la consecuente reivindicación del Estado de derecho, la división de poderes, el respeto a las formas de representación política y, en consecuencia, también a los partidos políticos. Sin embargo, no todas las transiciones en América Latina gozan de cabal salud: por aquí y por allá han aparecido síntomas inquietantes: individuos que quieren ubicarse por encima de las instituciones y las leyes para ejercer su propio dominio.

Allí está, por ejemplo, Carlos Saúl Menem, quien permaneció en el poder por más tiempo del que originalmente había establecido la ley, o sea, de 1989 a 1999. Lo mismo sucedió con Alberto Fujimori, quien experimentó un ascenso meteórico en la política peruana y en 1990 protestó como Presidente de la República; pero casi de inmediato aplicó una política represiva contra la población. En abril de 1992 este ingeniero agrónomo fraguó un autogolpe de Estado. Con el poder concentrado en sus manos produjo una Constitución a la medida de sus caprichos que, entre otras cosas, permitió la reelección inmediata del Presidente. Después de los escándalos en los que se vio involucrado y que afloraron a raíz de las filmaciones de las actividades de soborno de su Jefe de Inteligencia, Vladimiro Montesinos, Fujimori fue destituido vergonzosamente por el Congreso aludiendo “vacancia por incapacidad moral.”

Un personaje caricaturesco que cabe en esta clasificación es Abdalá Bucaram quien ya había sido acusado de extorsión por empresarios y comerciantes cuando fue alcalde de Guayaquil; pero que, aún así, se presentó como candidato a Presidente de la República en 1992 y 1996, año éste último en que asumió el mando de Ecuador. Su programa económico rebela un dato muy

interesante: fue ideado por el mismo personaje que en estos momentos tiene en vilo a Argentina, Domingo Cavallo. Todos recordamos a Bucaram por sus excentricidades las que, hasta donde alcanza la memoria, llevaron al Congreso ecuatoriano a destituirlo argumentando que Bucaram era presa de desequilibrio mental.

No deseo extenderme demasiado en las referencias a personajes de esta naturaleza; pero no puedo pasar por alto al venezolano Hugo Chávez quien en diciembre de 1994 ganó las elecciones presidenciales y la mayoría en la asamblea constituyente para, al igual que sus congéneres, lograr que se aprobara la reelección inmediata. Chávez ha puesto en una situación muy delicada la vigencia de las instituciones y de las leyes republicanas al proclamarse como el héroe providencial que el país reclamaba a gritos. El caso es que Venezuela se encuentra profundamente dividida y enfrentada por causa de estos afanes personalistas.

En fin, así como he tomado como hilo conductor de mi exposición algunos temas de la política latinoamericana, se podrían introducir otras variables para conectar los datos y biografías de las que es pródigo este diccionario. Cada quien tendrá a la mano un material rico

y abundante.

Quisiera, por último, destacar algunas otras cualidades de las que igualmente puede presumir la obra. Ella incluye, lo que no es muy común, datos sobre los estados caribeños como, por ejemplo, las islas de San Cristóbal y Nevis que, juntas, tienen una extensión de 269 km cuadrados y 53 mil habitantes. Ambas fueron descubiertas por los españoles pero fueron colonizadas por los ingleses en 1623. San Cristóbal-Nevis es un Estado asociado al Reino Unido, con autonomía interna desde 1967, gobernado por un Primer Ministro y un Parlamento elegido por el pueblo, aunque el jefe de Estado es la Reina de Inglaterra. Obtuvo su independencia en 1983, incorporándose a las Naciones Unidas.

Al texto lo enriquecen una cronología, una lista de gobernantes de América Latina y el Caribe, datos generales sobre

la región, una cartografía, estadísticas generales, tres índices: uno de partidos políticos, movimientos insurgentes y organizaciones sociales; otro de carácter analítico, y uno último de nombres.

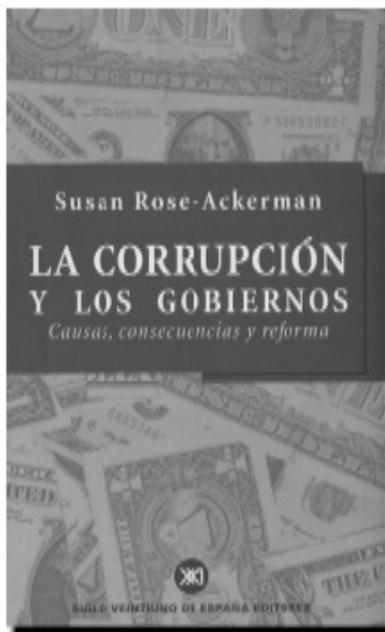
Todo esto constituye un trabajo que no dudo en calificar de Enciclopédico que, sin duda alguna, ayudará a la mejor comprensión de América Latina.



Susan Rose-Ackerman

*La corrupción y los gobiernos.
Causas, consecuencias y reforma.*

Por:
José Luis Mora Castro*



Los trabajos empíricos en muchos países han confirmado el impacto negativo de la corrupción en el desarrollo y en la productividad, pero estos no tienen mucha utilidad para diseñar estrategias anticorrupción; ya que se plantea que la corrupción es dañina pero no se identifican los mecanismos precisos mediante los que ésta afecta los resultados económicos. Con tal afirmación, la autora expone parte de los motivos de la obra

Por ello, a manera de respuesta, se plantea la necesidad de un conocimiento más sistemático de cómo la corrupción y el enriquecimiento personal ilegal afectan la actuación de los programas de gobierno y de los mercados.

En este contexto, se analiza el problema de la corrupción en cuatro dimensiones. La primera considera los antecedentes de la organización del Estado y la sociedad como algo dado y plantea cómo surgen dentro de los programas públicos los alicientes a la corrupción.

La segunda reconoce que la corrupción tiene diferentes sentidos en diferentes sociedades, teniendo a la cultura y la historia como explicaciones, pero

Susan Rose-Ackerman. (Trdn. Alfonso Colodrón Gómez). Título original **Corruption and Government. Causes, Consequenc, and Reform**. Madrid, España. Siglo Veintiuno de España editores. 2001. 366 pp.

*Subcoordinador de
Investigación del IAPEM.

no excusas. La legalidad del pasado no encaja ya con las condiciones modernas.

El tercer enfoque considera como la estructura básica de los sectores público y privado producen o suprimen la corrupción. La parte final, incorpora el complicado tema de cómo llevar a cabo la reforma, destacando tanto el papel de la comunidad internacional como el problema de la voluntad política nacional, para emprender este propósito remarca la idea de no presentar un modelo, sino sugerir, más bien, una gama de alternativas que los reformadores deben ajustar a las condiciones de los países concretos.

En el análisis de estos cuatro elementos respecto a la corrupción en gobiernos, se destacan los planteamientos siguientes:

- El impacto económico de la

1.- La corrupción como problema económico

La corrupción es síntoma de que algo no ha funcionado bien en la gestión del Estado. Las instituciones diseñadas para gobernar la interrelación entre los ciudadanos y el Estado se utilizan, en vez de ello, para el enriquecimiento personal y para proporcionar beneficios

a los corruptos. El mecanismo de precios que con tanta frecuencia es una fuente de eficiencia económica y un elemento que contribuye al crecimiento, puede en forma de soborno, socavar la legitimidad y la eficacia del gobierno.

Al respecto, las situaciones más importantes en las que la corrupción generalizada puede determinar quien obtiene los beneficios y soporta los costes de la acción del gobierno, son cuando:

El gobierno puede ser acusado de otorgar servicios escasos a personas y empresas privadas que cumplen criterios legales en lugar de estar dispuestos a pagar. Los Sobornos reducen el mercado;

Los funcionarios del sector público pueden tener pocos alicientes para hacer bien su trabajo, dadas las escalas salariales del funcionariado y el nivel de control interno. Pueden imponer aplazamientos y otras trabas. Es decir, los sobornos actúan como pagos extras a modo de incentivo.

Quienes han iniciado procesos legales intentan reducir los costos que les impone el gobierno en forma de impuestos, pagos de aduanas y normas administrativas. Los sobornos reducen costos.

Los negocios ilegales frecuentemente

compran ventajas corruptas al Estado, En casos extremos, los jefes del crimen organizado y de los negocios ilegales dominan la política y otros sectores del Estado por medio de la corrupción y de la intimidación. Los sobornos permiten la actividad delictiva.

En este contexto, el soborno se centra en la ineficacia y en las arbitrariedades de muchas leyes y reglamentos gubernamentales. Al respecto, los sobornos individuales, a veces, no sólo benefician a quienes los pagan y los reciben, sino que también refuerzan la eficacia general o la equidad. La existencia de dichos casos, sin embargo no es un argumento válido para tolerar la corrupción oficial de baja intensidad.

En primer lugar y lo más obvio es que todos los sobornos tienen este resultado. Consideremos por ejemplo, la evasión fiscal, En segundo lugar, si los sobornos cumplen una función válida de concesión de recursos, deben ser legalizados y los pagos deben hacerse públicos. Un mercado basado en pagos ilegales es ineficaz.

En tercer lugar, la defensa del soborno como herramienta distributiva es estática. Daña por supuesto una serie de leyes y de requisitos públicos ya establecidos. Sin embargo los funcionarios corruptos, al ver las ganancias económicas que produce

el aceptar sobornos, frecuentemente tienen el poder discrecional de rediseñar sus actividades. Pueden crear escasez, retrasos y trabas burocráticas para estimular el soborno. Las personas pueden justificar los pagos como forma de evitar mayores perjuicios, pero son grandes los costes sistemáticos. Además, la tolerancia de la corrupción en algunas áreas de la vida pública pueden facilitar una espiral hacia abajo en la que la mala conducta de algunos incita a más personas a entrar con el tiempo en la corrupción.

En cuarto lugar, la corrupción omnipresente socava la legitimidad del gobierno. La corrupción en la provisión de bienes y servicios públicos y en la imposición de costes forma una nube sobre los gobiernos que buscan una legitimidad popular. El soborno no es un sustituto estable y a largo plazo de la reforma de la ley.

- Corrupción de los funcionarios de alto nivel

La corrupción en la que están involucrados altos funcionarios puede producir graves distorsiones en el funcionamiento del gobierno y la sociedad. El Estado paga demasiado por adquisiciones y recibe

demasiado poco por las privatizaciones y la adjudicación de concesiones. Los funcionarios corruptos distorsionan las decisiones sectoriales para generar grandes beneficios para sí mismos y generar políticas públicas ineficientes y nada equitativas. El Gobierno produce demasiados tipos de proyectos inútiles y gasta en exceso incluso en los proyectos que tienen una sólida justificación. Las empresas que retienen el poder del monopolio a través del soborno y el favoritismo debilitan la eficacia de las ventajas de poner las empresas estables en manos privadas.

- Reducir los alicientes y aumentar los costes

La reforma estructural debe ser la primera línea de ataque en una campaña anticorrupción. Si un programa público no sirve a un objetivo público legítimo, los cuellos de botella y las restricciones que impone no hacen nada más que crear oportunidades para la corrupción. El remedio en este caso consiste en la eliminación y no en la reforma. Muchos otros programas sirven importantes objetivos y deben ser rediseñados para eliminar el poder discrecional de los funcionarios. En algunos otros programas, debe reorientarse el sistema administrativo para reducir las ganancias a disposición de los funcionarios.

La ley penal es la segunda parte esencial de una estrategia amplia. La política anticorrupción nunca debe tener como objetivo el lograr una rectitud completa. Quienes toman una posición radical probablemente imponen restricciones rígidas y engorrosas que aumentan, en lugar de disminuir, los alicientes a la corrupción. Los objetivos de la aplicación de la ley deben ser aislar aquellos sistemas corruptos que están haciendo más daño a la sociedad y, a continuación, organizar el esfuerzo de disuasión para hacer costosa la corrupción sobre el margen de beneficios y otorgar a los participantes un incentivo para denunciar los tratos corruptos.

La reforma de los procesos de adquisición sirven como tercer componente básico de una estrategia anticorrupción. En los países en vías de desarrollo con una escasez de expertos especializados en sistemas de adquisición y una débil responsabilidad pública, la razón para acudir a precios de referencia en la compra de bienes estándar es aún más fuerte que en países como Estados Unidos.

- La Reforma del funcionariado

La reforma de la administración es costosa y políticamente difícil, y puede parecer

estar más allá de la capacidad de muchos países pobres. Sin embargo no puede ser evitada. En algunos países los sueldos del gobierno han caído rápidamente en los últimos años cuando las presiones fiscales han conducido a los gobiernos a recortar el gasto público. Bajo la presión de las instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, los países prestatarios llevan a cabo recortes generales de pago o congelaciones de sueldos, porque son políticamente más fáciles de manejar que el despido selectivo. Los empleados públicos recién empobrecidos recurren al soborno como forma de recuperar parte de sus sueldos perdidos.

Para ellos se recomienda que los aumentos de sueldo pueden ser sin duda necesarios para que se realice un servicio eficaz, pero sólo si los aumentos están unidos a la productividad y son acompañados por una reducción general del empleo del sector público. Las reducciones del número de funcionarios, no obstante, son probablemente factibles sólo si existen empleos disponibles en el sector privado. Las políticas que alientan el desarrollo de un sector privado que funcione bien puede hacer factible la reforma de la administración.

Un Estado en reforma debe reducir los alicientes subyacentes para los sobornos,

eliminando o reestructurando programas y simplificando las leyes fiscales y los requisitos de adquisiciones públicas. También deben aumentar los incentivos positivos o negativos mediante la reforma de la Administración, de las adquisiciones públicas y de la aplicación de la ley.

Como todo no puede hacerse a la vez, el mejor punto para empezar es con la demanda y la concesión de servicios corruptos. Esto significa reestructurar programas que generan alicientes a la corrupción y reorganizar el funcionariado para permitir a los profesionales que se ganen la vida honradamente. La reforma podría empezar con una o dos Agencias claves –como la Agencia Tributaria- o con un esfuerzo creíble para llevar a cabo la privatización clave de una forma transparente y abierta.

Una gran tarea consiste en cambiar las actitudes públicas y en convencer a la gente de que el gobierno está realmente enfrentándose a la corrupción. Esto sugiere que se acentúe la reducción de la corrupción en los sectores en los que es más obvio para los ciudadanos. Debería empezar con servicios que la gente tiene derecho a obtener gratuitamente.

El paso siguiente es la reforma de los sistemas corrompidos que permitan a la gente evitar tasas o infringir las leyes

impunemente. En esos casos, la reforma creíble debe empezar por arriba. Una campaña debe alcanzar a los ricos y a los poderosos. Si se exige a los grandes contribuyentes pagar sus impuestos, otros estarán más dispuestos a pagarlos. Centrarse sólo en los ciudadanos ordinarios genera resentimiento que puede socavar el esfuerzo local.

organización de la actividad económica y social, estudiando sistemas en los que “la contratación implícita” que es la única forma de contratar que existe y en las que las relaciones interpersonales son fundamentales para la vida económica.

- La corrupción y la política

- Sobornos, clientelismos y regalos

La definición de soborno y regalos es un asunto cultural, pero la “cultura” es dinámica y está constantemente cambiando. Si la conducta etiquetada como “corrupta” por algunos observadores es, sin embargo, considerada como una entrega aceptable de regalos o de propinas dentro de un país, simplemente será legalizada y comunicada.

No existe una simple correspondencia entre el 2 nivel y las consecuencias de corrupción y la organización del gobierno. Por ejemplo, no se puede afirmar con fiabilidad que la corrupción en la cima es menos dañina que la corrupción en los escalones inferiores. El impacto de la corrupción depende de la fuerza y de la falta de escrúpulos de las compañías y de los individuos que pagan sobornos. Bajo un monopolio bilateral, los poderosos actores públicos y privados dividen los beneficios económicos. Un cleptócrata poderoso que se enfrenta a actores privados débiles no sólo extrae

2.- La corrupción como problema cultural

No obstante, si estas prácticas imponen costes ocultos o indirectos sobre la población, los analistas pueden clasificar y documentar dichos costes. Las definiciones de la conducta aceptable pueden cambiar una vez que se informa a la gente de los costes que tiene el tolerar sobornos a los políticos y a los funcionarios. A la inversa, los expertos pueden aprender algo nuevo sobre la

3.- La corrupción como problema político

ingresos, sino que también organiza el Estado para crearlos. Por el contrario, las grandes empresas privadas corruptas que se enfrentan a un Estado débil pueden extraer grandes niveles de beneficios sin pagar altos sobornos. La incidencia de la corrupción es elevada, pero son pequeñas cantidades pagadas como soborno. El coste de tolerar los pagos

probablemente es muy alto una vez que se consideran los beneficios que fluyen a los poderosos actores privados a cambio de los mismos.

Cuando hay múltiples pagadores y recibidores de sobornos, pueden surgir mercados complejos. Frecuentemente, en un entorno competitivo, el soborno alimenta más soborno hasta que el sistema se halle impregnado de corrupción. Sin embargo bajo otras condiciones, la honradez alimenta a la honradez. Los reformadores en entornos competitivos tienen la difícil tarea de fomentar las espirales beneficiosas y evitar al mismo tiempo las destructivas.

La democracia puede ayudar a limitar la corrupción si proporciona a la gente formas alternativas de quejarse y ofrece a los concernidos un incentivo para ser honrados. No obstante, no es una panacea, para evaluar el papel de la democracia, hay que ir más allá de las simples etiquetas con el objeto de valorar las formas alternativas democráticas.

- Democracia y corrupción, incentivos y reformas

Las elecciones democráticas no son una cura invariable para la corrupción. Algunos sistemas electorales son más vulnerables a la influencia de intereses especiales que otros. Cuando grupos que

tienen intereses propios ejercen el poder, unos utilizan medios legales y otros son corruptos.

En todas las democracias, unas elecciones limpias ayudan a limitar la corrupción, porque los candidatos de la oposición tienen un aliciente para denunciar a los candidatos corruptos que han ocupado el poder en la anterior legislatura. Sin embargo, la necesidad de financiar las campañas políticas introduce nuevos alicientes para favorecer alicientes especiales que no existen en los regímenes autocráticos. Esos alicientes son especialmente poderosos, si las campañas electorales conceden favores individualizados a los votantes, es decir, si los políticos sobornan a los votantes.

Las contribuciones ilegales a las campañas y el soborno de los políticos pueden socavar los sistemas democráticos. Aunque los pagos de las personas y de las empresas poderosas benefician a los comités de campaña, a los propios políticos y a los votantes, y no engrosen las cuentas bancarias personales de los políticos, puede ser grande el impacto distorsionado del secreto y de los pagos ilegales. A menudo, los pagos se efectúan para obtener favores legislativos o administrativos. Su efectividad sin embargo, depende de la organización del proceso legislativo y ejecutivo.

Las elecciones no son suficientes para verificar los pagos. Son necesarios otros medios de vigilancia pública para hacer que el gobierno responda ante los electores. Los gobiernos democráticos deben establecer políticas explicativas para limitar los alicientes a la corrupción.

- El control del poder político

La corrupción puede ser controlada directamente mediante límites impuestos al poder político. Se consideran dos amplios tipos de límites. El primero lo constituyen las estructuras del gobierno que crean mecanismos de veto y fuentes independientes de poder político, administrativo y judicial. Estos limitan la corrupción haciendo que sea menos provechoso el pagar sobornos tanto para los funcionarios como para los sobornadores. El segundo tipo de límites proporciona a las personas y a los grupos una vía para hacer reclamaciones sobre el gobierno y las deficiencias de los servicios que pueda proporcionar. El gobierno proporciona información sobre sus acciones, los medios de comunicación y el público pueden hacer públicas sus reclamaciones y quejas, y las organizaciones privadas y los individuos pueden presionar en pro de una responsabilidad pública.

El primer tipo de límites es más compatible con las estructuras del gobierno democrático, pero incluso los autócratas a veces favorecen dichos controles sobre su propio poder como forma de crearse una legitimidad popular. El segundo tipo de límites, que aumenta la apertura, deja al gobierno vulnerable al descontento popular, en consecuencia, muchos regímenes, incluso los nominalmente demócratas, pueden mirar estas políticas con sospecha. Sin embargo, constituyen un control esencial de la corrupción y de otras formas de enriquecimiento ilegítimo que pueden surgir si se aísla a los funcionarios del control popular.

- El papel de la comunidad internacional

El actual interés de la corrupción repite un viejo patrón. Los impulsos reformistas han surgido frecuentemente en los dos últimos siglos y, a veces, han conducido a una reforma real. No obstante, la ola actual de interés forma parte de una tendencia más general. Los expertos en desarrollo están empezando a reconocer que el foco tradicional sobre la política macroeconómica y sobre los proyectos de infraestructura a gran escala no

es suficiente y que puede incluso ser contraproducente. Si las instituciones burocráticas y políticas de un Estado son débiles y si el mercado opera muy imperfectamente, la ayuda al desarrollo puede dejar de producir resultados

4. **Posibilizar la ayuda internacional y las organizaciones crediticias han dado los primeros pasos hacia la reforma.**

La corrupción ya no es un tema tabú. Algunos proyectos del Banco Mundial han sido retirados por la existencia de pruebas de corrupción, aunque generalmente sin mucha publicidad. El FMI está exigiendo a los países que quieren un préstamo que consientan reformas de gobierno e incluyan políticas para reducir la corrupción.

Sin embargo, subsiste la duda sobre la profundidad de estos compromisos. Un intento serio de afrontar el tema exigirá confrontaciones con muchos prestatarios y con entidades crediticias cuyas propias empresas pagan sobornos en países en vías de desarrollo. Las propias dificultades del Banco Mundial son fáciles de ver en su documento político. «Ayudar a los países a combatir la corrupción» (1997^a). No se nombra ningún país concreto en todo el documento, excepto una breve referencia a tres que están empezando las reformas. Sin embargo, el cambio no puede producirse a menos que los países

reconozcan el problema y lo afronten de un modo que tenga el carácter de una caza de brujas.

Con demasiada frecuencia, las campañas anticorrupción se han confundido con el deseo de aquellos que detentan el poder de debilitar a sus adversarios. Además, el Banco Mundial no debe desarrollar una especie de planilla basada en la mejor práctica utilizable por todos los países. La cultura y la historia- así como las condiciones económicas y sociales actuales- influyen tanto sobre la naturaleza del problema como sobre los tipos de solución que tienen sentido.

Las lecciones no pueden codificarse en un modelo igual para todos, sino que deben aplicarse apreciando con sensibilidad las condiciones de cada país. Las propuestas actuales del BANCO MUNDIAL reflejan este punto de vista. La cuestión es si llevará a cabo una enérgica política o sólo buscará suavizar las críticas más ruidosas a través de gestos simbólicos.

Igualas dudas pueden suscitarse sobre el movimiento hacia acuerdos regionales o internacionales. El convenio de la OEA y el Tratado de la OCDE constituyen un buen comienzo. Sin embargo, ambos deben acompañarse con la creación de instituciones de control y aplicación que den nuevos incentivos a aquellos que

han sido perjudicados por la corrupción para que la denuncien. En caso contrario, los documentos internacionales serán poco más que afirmaciones de deseos piadosos.

- Las Condiciones internas de la reforma

La reforma es posible y puede institucionalizarse en ciertas condiciones, aunque sea muy difícil dar marcha atrás. La estructura de las instituciones políticas puede facilitar o dificultar la reforma y algunos sistemas que están organizados de modo que es imposible una reforma de larga duración. No obstante, en otras condiciones, la reforma puede crear nuevos partidarios que se resisten a los esfuerzos de deshacer los pasados cambios. Las lecciones de los esfuerzos pasados y presentes por la reforma demuestran la existencia de partidarios poderosos fuera y dentro del gobierno.

En concreto, la reforma es mucho más fácil si las comunidades de empresarios nacionales e internacionales creen que se benefician de una reducción de la corrupción y del clientelismo, y si los ciudadanos ordinarios ven también las ventajas.

En muchos casos, es posible dicho electorado amplio en pro de la reforma si no es bloqueado por aquellos que ganan

manteniendo el status quo. Los sistemas políticos que facilitan el intercambio de favores individualizados, ya sea de empleos, sobornos o contratos de gobierno, están hechos a la medida de los tratos corruptos.

La reforma de dichas políticas dependerá de un estable escándalo, o una crisis, o de que se produzca una lenta erosión de las ventajas de los tratados internos. A veces es necesario un enfoque indirecto para la reforma. La reforma creíble del funcionariado, de las prácticas de adjudicaciones públicas y de los programas, de concesión de permisos y su regulación, no pueden producirse sin efectuar reformas más fundamentales en la forma de hacer política.

Un dirigente con mucho poder puede crear enclaves independientes, pero si éstos dependen de su protección, se desmoronarán al cambiar el gobierno. Un trato especial para algunos crea resentimiento. Además, incluso las reformas amplias del gobierno pueden colapsarse si no crean un círculo creciente de partidarios. En otras condiciones, las ventajas a corto plazo para algunos pueden producir una reacción violenta por parte de aquellos que intentan mantener sus ventajas iniciales.

Estas preocupaciones sugieren dos

vías para una reforma duradera. La primera, que será posible sólo en épocas de grandes crisis e insatisfacción con el statu quo, consiste en un enfoque “big bag” en el que se introducen de una vez cambios masivos. La segunda implica una estrategia progresiva, en el que las etapas están cuidadosamente diseñadas para crear apoyos con el paso del tiempo. Puede que sea necesario sacrificar algunas ventajas a corto plazo para obtener una sucesión correcta de las fases de la reforma.



Emilio Albi

Público y Privado. Un acuerdo necesario.

Por:

Miguel Angel Flores Cuenca*



Capítulo 1 Estado, política y economía

El Estado es la organización del poder, en donde los individuos aceptan voluntariamente las materias de la actuación estatal. Aunque los ciudadanos tienen intereses diferentes se organizan en entidades no gubernamentales para apoyar al Estado, el cual deberá convenir que asuntos sociales deberá organizar. Para alcanzar el consentimiento y aceptación social de los individuos entre desiguales se deberá alcanzar el consenso

social. La regla será negociar la diversidad de intereses y el intercambio de información para obtener el consenso.

El individuo debe aceptar convivir en sociedad bajo un esquema político básico de vida social, esto es la democracia, se basa en la tolerancia bajo el régimen de entendimiento de intereses distintos a los propios con la posibilidad de negociación para ambas partes.

Para las materias o asuntos de consenso en sociedad existen 3 ámbitos de reflexión; el primero, en la sociedad actual el logro de mayor libertad es compatible con la libertad de los otros; segundo una sociedad contemporánea

es aquella de igualdad de los ciudadanos ante la ley; tercero, la justicia tributaria

Albi, Emilio. *Público y privado. Un acuerdo necesario*. Barcelona, España, Ed. Ariel, S.A., 2000. 283 pp.

** Asociado del IAPEM y del Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. Sección Estado de México.*

tendrá un sentido de solidaridad social ante todos los individuos.

En un Estado democrático el poder del mismo conlleva a situarnos en el mercado político donde se intercambian decisiones políticas a cambio de apoyo electoral, este ejercicio en un proceso político no repercute en resultados eficientes en las decisiones económicas. La negociación permite medir la intensidad de las preferencias electorales, ésta se realiza en el intercambio de votos, y/o concesiones mutuas, es decir los votantes intercambian propuestas diferentes para apoyar la mejor, esto sólo es posible en regiones de poca población.

El análisis económico se debe aplicar en las funciones del Estado, será el cómo asignar los recursos limitados a diversos fines de forma que los bienes y servicios sean producidos e intercambiados en el mercado de la oferta y la demanda. Señala conceptos básicos como son: EFICIENCIA: es la obtención del máximo rendimiento de los recursos disponibles orientados en la productividad dirigida a los individuos en sociedad, CRITERIO DE COMPENSACION POTENCIAL: es el cambio en donde existe un beneficio para todos, MARGINALISMO: se comparan los costos adicionales, así como sus beneficios adicionales, es decir existe una economía con intercambio de

mercados.

Las políticas públicas tienen procedimientos de aplicación complejos y plantean dificultades políticas, económicas o burocráticas; además se desarrollan en 3 vertientes que son: los ciudadanos, los políticos y los partidos políticos; así como los administradores, éstos actúan como medios para reducir los costos de la coordinación social en los asuntos para los que el mercado no ofrece soluciones.

La gestión pública ha necesitado de criterios de evaluación para medir sus acciones. En donde el gobierno decide los objetivos políticos, la administración los gestiona. Una política pública eficiente requiere flexibilidad organizativa para que sus unidades administrativas se estructuren de acuerdo a sus funciones.

La reforma administrativa tiene las siguientes características:

- Separar las funciones políticas y de decisión de un gobierno y las de gestión operativas de las administrativas.
- Coordinar territorialmente a todas las administraciones del Estado.
- Se debe evitar que coexistan funciones

de dirección o asesoramiento con las funciones operativas o de ejecución de políticas.

El uso de una presupuestación y gestión por objetivos en la gestión pública sólo es posible en determinadas áreas como son: educación, salud, trabajo y servicios locales.

Otro instrumento de cambios organizativos son los llamados Mecanismos Cuasicompetitivos y de Mercado (MCM), los cuales ayudan a proporcionar una gestión más descentralizada en las administraciones públicas, los MCM permiten mediante la contratación con el sector privado que la producción de bienes y servicios con financiamiento público sean suministrados a los usuarios con menos trámites administrativos.

El fomento de mejores servicios públicos se puede realizar mediante la concesión de licencias, permisos o cuotas, así como los llamados vales públicos que son un financiamiento público ofrecido al usuario como un crédito para que lo use ante un proveedor del servicio público o privado.

Las privatizaciones tienen como objetivo reducir el fuerte endeudamiento público, además están orientadas a la descentralización de las decisiones, que consiste en la venta de empresas

públicas, esta acción modifica las relaciones laborales internas y externas con el mercado. El proceso privatizador no es positivo en la mayoría de los casos, ya que se olvidan los objetivos empresariales como son el económico, aunque se justifiquen en lo social o coyuntural.

La teoría económica de la burocracia es la que estudia el comportamiento burocrático, con dos vertientes; una donde el funcionario no recibe estímulos económicos por su trabajo, otra que el burócrata conoce mejor su actividad que el político y por ello “monopoliza información”.

La motivación del burócrata es importante, una alternativa son los indicadores de resultados que permiten medir en cantidades el servicio realizado por una persona, con ello se lograría estimular la eficiencia de la gestión pública. Otra alternativa es implantar la llamada “carrera administrativa”, entre todos los niveles de gobierno con objetivos muy específicos y estructurada con promociones por méritos y rendimientos del trabajo de tal forma que permita alcanzar los escalones más altos de la administración.

El control es el ejercicio del poder discrecional de la autoridad para tomar

decisiones colectivas realizado por el poder político. La gestión pública para fiscalizar sus presupuestos ejercerá tres tipos de control de resultados que son: la eficacia, la eficiencia y la calidad de los servicios; la eficacia verifica sólo si se cumplen los objetivos señalados, la eficiencia será el grado de realización de un objetivo y la calidad sería conocer el cumplimiento de las expectativas del mismo. La fiscalización del sector público deberá realizarla un órgano autónomo del Estado, técnico y dotado para ejercer acciones de control legal y contable, a su vez de medir la eficiencia y la calidad de los servicios prestados; aunque la rendición final deberá ser ante el poder legislativo.

El control de la eficiencia en la gestión pública deberá cumplir con lo siguiente: una estructura organizativa, con objetivos claros y precisos, con sistemas presupuestarios e información útil, que sus administradores sean profesionales y por último, que el sistema de auditoría y control presupuestal sean modernos y puedan ser medibles.

Las imperfecciones del mercado es la causa principal de la intervención pública en la economía pública, la competencia

en los mercados es imperfecta y supone dos tipos de monopolio: el monopolio competitivo para el bienestar social, y otra el monopolio natural, es cuando un servicio deberá ser prestado por una sola empresa, ya sea pública o privada.

Los efectos externos en una economía son aquellos que afectan a terceros y no al sistema de precios del mercado, estos efectos positivos o negativos pueden ser motivo de intervención del Estado, con la creación de gravámenes especiales.

Un bien público es el servicio o producto utilizado colectivamente, cuya producción al ofrecerse al público puede ser positiva u útil, según su ámbito y son de cobertura internacional, nacional, regional o local. Los bienes se dividen en: excluibles, los que proporciona el mercado mediante un costo, y los no excluibles, aquellos que se proporcionan sin ningún costo y son de uso colectivo.

La falta de información desequilibra los sistemas económicos y de los mercados, es por ello que el Estado interviene mediante la regulación pública para que todas las empresas se beneficien por igual. Esta injerencia pública deberá generar bienestar social y eficiencia en sus servicios, así como una disminución en el desempleo o superando los costos

de la misma.

Una forma de ponderar los criterios de justicia administrativa aplicados por la gestión pública son los instrumentos llamados “Funciones de Bienestar Social” (FBS), los cuales permiten obtener criterios de equidad en la aplicación de una política que afecta aspectos distributivos en diversas áreas de los grupos sociales, las FBS se utilizan para el análisis costo-beneficio en los proyectos de inversión sobre diversas materias.

En los estados europeos la asignación de sus presupuestos públicos están orientados al gasto social, los cuales alcanzan casi el 50% del total anualmente.

Cuando se destinan estos porcentajes, estamos hablando de la existencia del Estado de Bienestar (EB), el cual se define como las estrategias públicas para la asignación de recursos públicos para garantizar un mejor nivel de vida de los ciudadanos. El llamado Estado de Bienestar instrumentado en cualquier país es aquel que invierte un 27% del PIB en gasto social, de éste un 16% en prestaciones monetarias y un 11% en servicios sociales incluidos los servicios de salud, educación y vivienda.

La descentralización del gasto público

en la mayor parte de Europa, ha sido centralizadora, esta acción se debe al ámbito territorial para la prestación de un mejor servicio público a la localidad, la cual se reforzará con la cooperación y negociación entre los gobiernos locales, regionales y centrales. Para el caso de España las tendencias han cambiado radicalmente como lo demuestran las cifras al año de 1998 en que los gobiernos centrales poseen el 67%, los gobiernos regionales el 21% y los gobiernos locales el 12%, a diferencia del periodo del 1978-1998 con las cifras siguientes: los gobiernos centrales un 89%, los gobiernos regionales un 0% y los gobiernos locales un 11%.

La cooperación internacional tiene como objetivo colaborar en la prestación de servicios de coordinación entre los países en diferentes materias, la cual en muchas ocasiones no repercute realmente debido a que su influencia es limitada y sólo es en áreas de derecho internacional y comercial como son respetadas estas organizaciones como: la ONU, OTAN, OMC, entre otras, que tienen verdadera influencia internacional. Un bien público mundial por tradición es la defensa de los derechos humanos. La Unión Europea (UE), es ejemplo de una organización con las siguientes características: una moneda común; el EURO y un Banco Central Europeo (BCE), que ofrece

una estabilidad económica con una inflación baja y bajos costos en materia de competencia de mercado. Aunque también tiene sus riesgos y dificultades en su instrumentación como ha sucedido en la historia de otras naciones.

y de equidad vertical, aquí las personas en situaciones diferentes son físicamente distintas en sus contribuciones, para la utilización de estos dos principios será necesario analizar los criterios de beneficio y el de capacidad de pago, este último sirve de elemento para la redistribución administrativa aplicando el concepto de progresividad, el cual se mide a través de 3 índices: la renta o ingreso, el patrimonio y el consumo.

Los ingresos públicos provienen de la mayor parte de la tributación, pero no son los únicos como son: las transferencias provenientes de fondos comunitarios, de donaciones a través de organismos internacionales, de arrendamientos de propiedades públicas, de la venta de empresas públicas. El impuesto es la transferencia económica de un agente privado al sector público por medio de un ordenamiento jurídico sin contraprestación directa, los cuales se dividen en: impuestos directos, estos son de carácter personal y recaen sobre el patrimonio o una actividad; impuesto indirecto, recae sobre una persona o institución como el impuesto al valor añadido (IVA), así como a operaciones o transacciones comerciales e industriales.

Existen 2 técnicas de deducciones tributarias para los contribuyentes y son: la renta no discrecional, esta se utiliza para atender las necesidades básicas; la mínimo exento, esta se transforma en una técnica de deducciones con resultados iguales. La equidad horizontal y el fraude fiscal modifican la administración tributaria, ya que ocasionan el aumento impositivo a terceras personas. Durante el proceso impositivo se realizan dos efectos que son: el efecto de resta, es el ocasionado por la aplicación de un gravamen a los ingresos de un contribuyente, el efecto sustitución, que es el que se obtiene debido a la alteración de los precios relativos o remuneraciones relativas producidas por un impuesto que motiva ajustes.

El sistema tributario tiene dos principios de justicia impositiva que son: equidad horizontal, en donde las personas son tratadas de igual manera en sus pagos;

La corresponsabilidad fiscal es cuando el Estado debe financiar sus gastos recayendo sobre los contribuyentes

con mayores ingresos, siendo éste un término en la tributación española. Para que pueda descentralizarse el sistema tributario es posible mediante un espacio territorial en donde no existan barreras fiscales, como tampoco repercutan en otras administraciones cercanas, esto implicaría repartir el poder político en varias jurisdicciones. Las reformas fiscales recientes han conseguido sólo parcialmente una mayor neutralidad fiscal y que las decisiones económicas sean modificadas por los mismos impuestos.

La mayor parte de los países de la Unión Europea tienen libertad de movimientos de capital y de que los impuestos aplicados al ahorro estén dentro de un sentido de competencia fiscal, es decir deben tener menores cargas impositivas en su ejercicio.

Los grandes temas a discutir para el presente siglo son los siguientes: los adelantos en privatización de empresas públicas, así como la desregulación de diversos sectores económicos, esto con la finalidad de crear mercados más competitivos; lograr elevar el grado de eficiencia de la gestión pública, con objetivos más precisos en materia social

aplicando mejores instrumentos posibles para poder medir sus resultados finales, aplicando óptimos sistemas de tributación y de presupuestación en la actividad pública, fomentando el incremento del perfil profesional administrativo; instrumentar políticas ambientales en el desarrollo del quehacer gubernamental.

Es tarea primordial de la gestión pública para alcanzar un verdadero Estado de Bienestar incrementar el presupuesto del gasto social hasta un 28% del PIB de cada país, y con ello lograr una mayor equidad distributiva. En este sentido dentro del gasto social es recomendable ejercer en materia de salud un 6% del PIB, en España se ejerce casi un 5.8% en esa materia, para el caso del gasto educativo este incremento permite mejorar las oportunidades de empleo a todos los sectores sociales.

Para mejorar el ingreso por pensión pública o privada, será necesario modernizar el sistema de capitalización para que las aportaciones que van al fondo de pensiones tengan un mejor rendimiento cada año.

Para que un país esté inmerso dentro del llamado Estado de Bienestar, será primordial un equilibrio en todas sus funciones, instaurar una estricta disciplina presupuestal, elevar la inversión,

el consumo y el empleo. Otro tema importante es lograr reformas radicales en el sistema financiero internacional, propongo las siguientes: mejorar los sistemas de información, así como los sistemas bancarios nacionales en materia de reservas de divisas; reformas a instituciones financieras mundiales como son el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM), los cuales ocasionan con sus condiciones de pago, en muchos de los casos, crisis financieras internas a esos países.

Para fortalecer la integración de una verdadera Unión Europea será necesario consolidar el uso del EURO en toda transacción económica, aumentar el número de miembros de la unión, así como la creación de una Comunidad de Estados, la cual no sustituiría a los propios estados, sino llevaría a cabo políticas supranacionales en beneficio

de la propia comunidad y esta sería una de las tareas primordiales de los propios europeos en los próximos años.



Números editados hasta la fecha: 50

Tiraje de ejemplares por número: 1000

Tiraje de ejemplares de los 50 números:
50,000

Número de páginas publicadas: Más de
12,500

Número de colaboraciones(ensayos y
artículos): 440

Número de reseñas de libros: 76

Temas abordados en las revistas

- Finanzas, planeación y administración
- Administración pública estatal
- Planeación y desarrollo regional
- Administración municipal
- Administración pública de la educación
- Gestión de las grandes ciudades
- Ecología
- Marco jurídico municipal

- Modernización administrativa estatal y municipal
- Simplificación administrativa
- Relaciones fiscales estados-municipios
- Formación de directivos y calidad total en administración pública
- Ventanilla única de gestión
- Democracia y gobernabilidad en América Latina
- Marco jurídico del Estado de México
- Descentralización y federalismo en México
- Reforma electoral en el Estado de México
- Servicio publico de carrera
- Reforma del estado, gobierno y administración pública
- Código de procedimientos administrativos del Estado de México
- Políticas públicas
- Política de población en el Estado de México

- Gestión pública
 - Metrópolis, planeación regional y administración pública
 - Participación ciudadana
 - Innovación jurídica financiera
 - Administración pública y ciudadanía
 - Seguridad social y gobiernos locales
- Instituciones de procedencia de los colaboradores.

- INAP
- UNAM
- El Colegio de México
- INDETEC
- UAEM
- Universidad Complutense de Madrid
- CLAD
- Universidad de París
- Universidad de Colorado
- CIDE
- CEDEMUN
- Universidad Pompeu Fabra de Barcelona
- Enep Acatlán-UNAM
- Universidad Autónoma de Coahuila
- Colegio Mexiquense
- Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM
- FLACSO-México
- ITAM
- Universidad Autónoma Metropolitana
- Universidad Iberoamericana
- Universidad Anáhuac
- Banco Interamericano de Desarrollo
- Senado de la República
- Colegio de la Frontera Norte

Países de procedencia de colaboradores extranjeros.

España, Francia, Argentina, Venezuela, Chile, Guatemala, Nicaragua, Italia, Estados Unidos, Japón, Grecia, Polonia, Alemania, Colombia.

Galardonados con el Premio INAP que han colaborado en la Revista

Adalberto Saldaña Harlow(1976), Carlos Pallán Figueroa(1977), Omar Guerrero Orozco (1978), José Fernández Santillán (1979), Carlos Almada López (1980), Raúl Salyano Rodríguez (1983), Alfonso Malagón Vera (1985), Guillermo Haro Bélchez (1986), Enrique González Tiburcio (1990), José Luis Ayala Espino(1991) José Juan Sánchez González (1997).



La Revista IAPEM tiene como propósito fundamental desde su fundación en 1989, difundir ensayos científicos especializados en Administración Pública Local, con énfasis en el Estado de México.

En sus páginas, se publican además, ordenamientos jurídicos, reseñas, convocatorias e información relevante sobre administración pública y disciplinas afines.

El Consejo Directivo del IAPEM 2001-2004, a través de este medio, invita a asociados y docentes del Instituto, servidores públicos, estudiantes y estudiosos de nuestra disciplina, a participar en la **Revista IAPEM**, entregando o remitiendo ensayos y colaboraciones para tal fin, mismas que deberán cumplir con los siguientes criterios básicos:

1.-Los ensayos deberá abordar **preferentemente** alguna de las siguientes temáticas:

- Planeación Municipal y Proyectos de Inversión Local
- Políticas Públicas Estatales y Municipales
- Administración Pública Municipal
- Innovaciones en Sistemas de Organización e Información para la Gestión Pública Local
- Administración Pública Local y Reforma Fiscal

- Programas Sociales Gubernamentales
- Gobierno Electrónico
- Gestión Pública y Medios
- Administración Local y Procuración de Justicia
- Participación Social y Gestión Pública Local
- Finanzas Públicas Locales
- Actualización del Marco Jurídico y Normativo de la Administración Pública Local
- Ética en el Servicio Público
- Rendición de Cuentas
- Nuevas Tecnologías en la Administración Pública Local
- Nuevas Modalidades de Prestación de Servicios Públicos Locales
- Calidad y Productividad en el Servicio Público
- Colaboración y Cooperación Intergubernamental
- Federalismo y Municipalismo

el lenguaje; calidad y actualidad de la información, rigor metodológico, originalidad y relevancia de las aportaciones teóricas y prácticas a la gestión pública local.

2.- Los ensayos serán **inéditos**, no habiéndose publicado en cualquier medio impreso. El incumplimiento de este criterio, será únicamente responsabilidad del autor o autores que entreguen o remitan los trabajos.

3.- Los ensayos deberán cumplir las siguientes características: **claridad en**

4.- Los ensayos deberán tener una extensión mínima de 15 cuartillas y máxima de 25, incluidas en ellas anexos y bibliografía, escritos en español en hojas tamaño carta, a doble espacio, en letra Arial de 11 puntos con interlineado de 18 puntos, con el margen superior, inferior e izquierdo de 3 cm. y el margen derecho de 2.5 cm. Las reseñas seguirán los mismos criterios, pero tendrán como extensión máxima 5 cuartillas.

5.- Los ensayos y colaboraciones se entregarán, además de su versión impresa, en disquete de 3.5 para computadora, en Word para Windows versión reciente. No se devolverán originales.

6.- La carátula debe incluir, en la parte superior, el título correcto del ensayo, el que no excederá de dos renglones, así como el nombre completo del autor o autores, y en la parte inferior, en *nota al pie de página*, datos de identificación relevantes como: si son asociados del Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.; cargo actual; actividad profesional; último(s) grado(s) académico(s); obras publicadas, y las

actividades académicas y profesionales más relevantes.

7.-Las referencias que se utilicen en el texto, serán estrictamente las necesarias e irán como notas, al pie de la página, como se ejemplifica a continuación:

() Guerrero Orozco, Omar. (Preparación y Estudio introductorio). **Ciencia del Estado. Juan Enrique Von Justi.** Toluca, México. Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 1996. p. LVI.

8.-Las referencias generales o bibliografía no excederán de 20 y se incluirán al final del trabajo, conteniendo los elementos básicos de identificación de una publicación, como enseguida se muestra:

Chanes Nieto, José. **La Obra de Luis de la Rosa.** Toluca, México. Ed. IAPEM. 2000. 461 pp. (Colección *La Administración Pública en México. Nuestros Clásicos*)

Braibant, Guy. “*Reflexiones actuales sobre Administración Pública*”, en **Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México.** Número 16. Octubre-diciembre. 1992. Toluca, México. IAPEM. pp. 87-101.

9.- Los términos técnicos o conceptos que aparezcan en el texto deberán definirse con claridad en la primera mención, al igual que las abreviaturas. La inclusión de cuadros, gráficas o tablas se realizará sólo en caso de que faciliten la comprensión del texto y se citarán las fuentes originales que sirvieron de base para su elaboración.

10.- Los trabajos se acompañarán de un resumen curricular de los autores.

11.-El Comité Editorial del IAPEM verificará que se cumplan los puntos establecidos en estos *Criterios*; dictaminará qué trabajos serán publicados, y podrá exigir a los autores de los mismos, si así lo requiere el caso, que atiendan sus recomendaciones y observaciones. Asimismo, el IAPEM podrá hacer corrección de estilo y adecuaciones editoriales.

12.-El Instituto entregará al autor o autores de cada uno de los ensayos, un total de 10 ejemplares del número de la **Revista IAPEM**, en que sus trabajos fueron publicados.

13.-Cualquier asunto relacionado con los ensayos y colaboraciones no incluido en el presente, será resuelto por el Comité Editorial del IAPEM.

(Nota. Las colaboraciones se entregarán directamente para su consideración editorial al Instituto, o, en su caso, por conducto del respectivo Coordinador del número de la Revista IAPEM)

Mayores informes:

Instituto de Administración Pública del
Estado de México, A. C.
www.iapem.org.mx

Coordinación de Investigación
Av. Hidalgo Pte. 503, C.P. 50080.
Toluca, México.
Tels.: (01 722) 2 14 38 21 y 2 14 06 89.
Fax: (01 722) 2 14 07 83

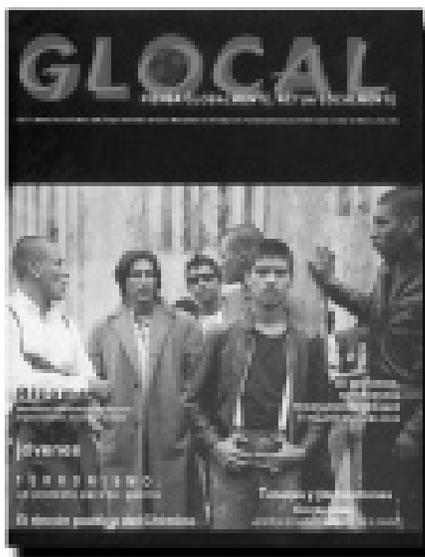
e-mail: instituto@iapem.org.mx
investigacion@iapem.org.mx

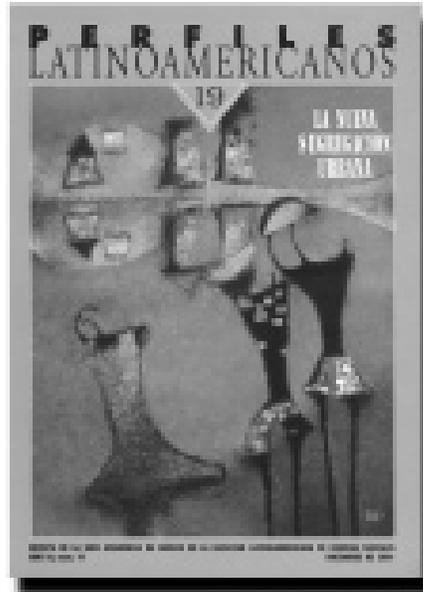


www.cide.edu



www.politicaygobierno.org.mx



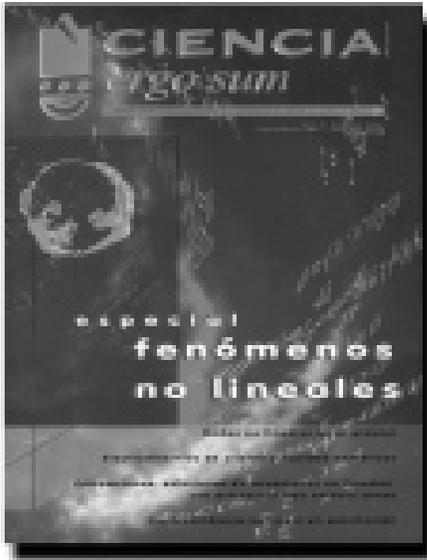


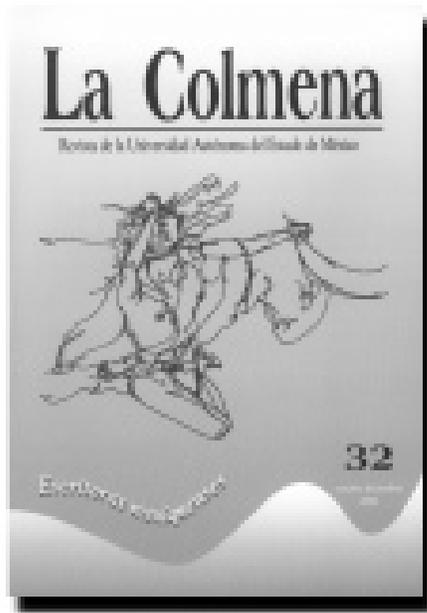
Índice

INTRODUCCIÓN Angela Aragón	7
II LA VIDA Y TRABAJOS DE UNO	
La historia social del sistema de las ciudades Martha Schlegel	17
Desarrollo social, cultural, y social-conectivo y humano Marta Patricia Pérez de Aragón	29
DE LA CIUDAD-ESTADO-PAÍS A LA CIUDAD-ESTADO Pablo Amador y María Pita	37
Las ciudades y sus regiones en México ante el siglo XXI Mónica Lozano y Ray Thélier	43
III México	
Política y desarrollo urbano en México José Rojas y María Pita	119
IV México	
El rol político y administrativo de la ciudad de México: Los datos de Alfonso Morán	131
V México más	
Vida, desarrollo y cultura en México Alfonso Morán y Virginia Sánchez	133

VI México más	
Política y desarrollo urbano en México: el rol político de la ciudad de México Alfonso Morán	135
VII Pensamiento y cultura	
Alfonso Aragón	145
VIII México	
La ciudad y su rol en el desarrollo urbano por Carlos Aragón	151
Los roles de la ciudad en México y el desarrollo urbano por Felipe Gómez-Arcos	153
IX Desarrollo urbano	155
X El rol político y administrativo de la ciudad	157

marisa@flacso.flacso.edu.mx





lacolmena@mail.uaemex.mx



i n d i c e

ENCUADRO

- 4 "¿Conocerlos es comprenderlos? Entendiendo al IIEEM" Dr. Julio Rodríguez Díaz

PLUMA Y LÁPIZ

- 11 El programa de los partidos políticos en el estado de México Dr. Carlos Díaz

PLUMA SOBRE MESA REDONDA

- 44 Participación ciudadana que fortalece al estado de la Secretaría de Gobernación Dr. Carlos Díaz
- 47 Participación Ciudadana en México

EXPERIENCIAS EN EL MUNDO

- 48 ¿Conocerlos es comprenderlos? Entendiendo al IIEEM: un primer acercamiento a los miembros del IIEEM en México, Dr. Carlos Díaz Rodríguez, Dr. Carlos Díaz Rodríguez, Dr. Carlos Díaz Rodríguez

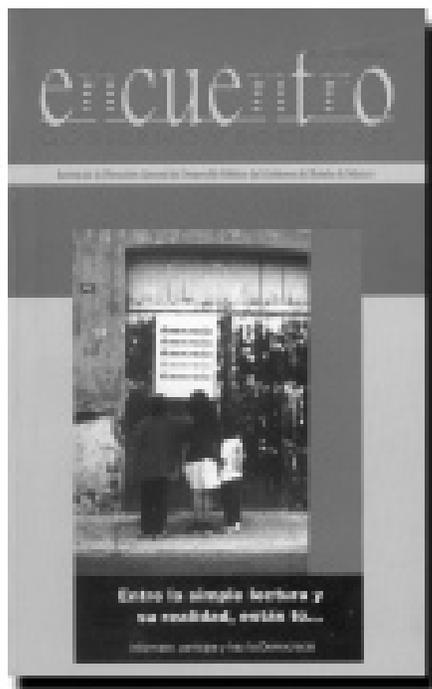
OPINIONES DE LOS AUTORES

- 49 Opinión para la revista del IIEEM Dr. Carlos Díaz
- 11 Opinión de la Secretaría de Gobernación Dr. Carlos Díaz Rodríguez

NOTICIAS

- 14 Caso penalizado y castigo en el estado de México
- 23 Sistema IIEEM de gestión de recursos humanos (GRH)
- 24 Estudios de la opinión ciudadana para el desarrollo de la política pública
- 29 Los valores de los ciudadanos
- 30 El fortalecimiento de la democracia en México
- 31 Sistema IIEEM de gestión de recursos humanos
- 34 Estudios de opinión ciudadana en el estado de México
- 41 Participación ciudadana en el estado de México
- 42 Experiencias en el mundo de la participación ciudadana



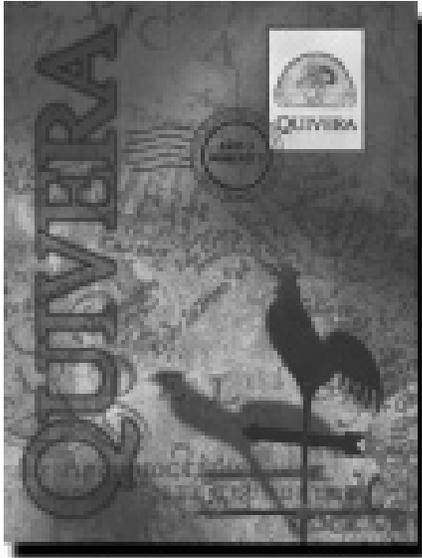


Contenido

Presentación	7
Índice	
El desarrollo político y la economía mexicana durante el sexenio 2012-2018	13
Estado y sistema de partidos locales y regionales	19
El PAN y el actual sistema de partidos	41
El PAN en el sistema de partidos	53
Los partidos políticos y sus nuevas estrategias en el caso del Movimiento de Regeneración Nacional	69
Investigación de elecciones: estrategias electorales en el sistema de partidos	81
Los movimientos electorales y la calidad de representatividad, y sus impactos en el gobierno cuando se constituyen en PAN	87
Elecciones locales, regionales y nacionales	103
Administración, movimientos sociales y el Estado en México	107
ANEP No. 4	11

Resúmenes	
Estado y sistema de partidos locales y regionales	19
El PAN y el actual sistema de partidos	41
El PAN en el sistema de partidos	53
Los partidos políticos y sus nuevas estrategias en el caso del Movimiento de Regeneración Nacional	69
Investigación de elecciones: estrategias electorales en el sistema de partidos	81
Los movimientos electorales y la calidad de representatividad, y sus impactos en el gobierno cuando se constituyen en PAN	87
Elecciones locales, regionales y nacionales	103
Administración, movimientos sociales y el Estado en México	107
ANEP No. 4	11

gemdgp@mail.edomex.gob.mx



Índice	
	<p>El rol de la ética en el desarrollo de un país: una reflexión desde la perspectiva de la ética de la virtud Dr. Carlos Rodríguez Cordero</p>
	<p>El rol de la ética en el desarrollo de un país: una reflexión desde la perspectiva de la ética de la virtud Dr. Carlos Rodríguez Cordero</p>
	<p>El rol de la ética en el desarrollo de un país: una reflexión desde la perspectiva de la ética de la virtud Dr. Carlos Rodríguez Cordero</p>
	<p>El rol de la ética en el desarrollo de un país: una reflexión desde la perspectiva de la ética de la virtud Dr. Carlos Rodríguez Cordero</p>
	<p>El rol de la ética en el desarrollo de un país: una reflexión desde la perspectiva de la ética de la virtud Dr. Carlos Rodríguez Cordero</p>



Índice	
INTRODUCCIÓN	01
ARTÍCULOS	07
CONCLUSIONES	08
BIBLIOGRAFÍA	09
1. INTRODUCCIÓN	07
2. EL SERVICIO PÚBLICO EN EL SIGLO XXI Y LA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO	07
3. LA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO: UNO DE LOS PILARES DEL SERVICIO PÚBLICO	07
4. EL SERVICIO PÚBLICO EN EL SIGLO XXI Y LA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO	07
5. EL SERVICIO PÚBLICO EN EL SIGLO XXI Y LA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO	07
6. EL SERVICIO PÚBLICO EN EL SIGLO XXI Y LA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO	07
7. EL SERVICIO PÚBLICO EN EL SIGLO XXI Y LA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO	07
8. EL SERVICIO PÚBLICO EN EL SIGLO XXI Y LA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO	07
9. EL SERVICIO PÚBLICO EN EL SIGLO XXI Y LA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO	07
10. EL SERVICIO PÚBLICO EN EL SIGLO XXI Y LA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO	07
11. EL SERVICIO PÚBLICO EN EL SIGLO XXI Y LA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO	07
12. EL SERVICIO PÚBLICO EN EL SIGLO XXI Y LA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO	07
13. EL SERVICIO PÚBLICO EN EL SIGLO XXI Y LA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO	07
14. EL SERVICIO PÚBLICO EN EL SIGLO XXI Y LA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO	07
15. EL SERVICIO PÚBLICO EN EL SIGLO XXI Y LA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO	07
16. EL SERVICIO PÚBLICO EN EL SIGLO XXI Y LA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO	07
17. EL SERVICIO PÚBLICO EN EL SIGLO XXI Y LA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO	07
18. EL SERVICIO PÚBLICO EN EL SIGLO XXI Y LA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO	07
19. EL SERVICIO PÚBLICO EN EL SIGLO XXI Y LA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO	07
20. EL SERVICIO PÚBLICO EN EL SIGLO XXI Y LA ÉTICA EN EL SERVICIO PÚBLICO	07



CONTENIDO

Presentación CARLOS MUÑOZ CONTRERAS	01	Primo Leizaola LA LEY DE INICIATIVA EN EL ESTADO DE MÉXICO (1994-1995, 1998-1999)	211
Epílogo INICIATIVA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LA LEY DE INICIATIVA EN EL ESTADO DE MÉXICO)	21	Manuel Torres MÉXICO DEL SUR: EL MODELO DEL ESTADO LEGISLATIVO (CON CARLOS MUÑOZ CONTRERAS)	224
Las leyes de iniciativa y la reforma constitucional sobre el poder legislativo en los estados mexicanos	49	Roberto LA LEY DE INICIATIVA EN EL ESTADO DE MÉXICO: UN ANÁLISIS DE SU EVOLUCIÓN Y SU EFECTIVIDAD	227
La Ley de Iniciativa de Poderes Electivos y el Poder Judicial en México (LA LEY DE INICIATIVA DE PODERES ELECTIVOS Y EL PODER JUDICIAL EN MÉXICO)	71	Roberto Tapia LA CONSTITUCIÓN DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y LA LEY DE INICIATIVA EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	284
Reforma constitucional mexicana-estadounidense CARLOS MUÑOZ CONTRERAS	111		
Propuesta de una reforma constitucional en el Estado de México CARLOS MUÑOZ CONTRERAS	131		
El Poder y la Reforma de los Poderes Legislativos CARLOS MUÑOZ CONTRERAS	151		
El Poder y la Reforma de los Poderes Judiciales CARLOS MUÑOZ CONTRERAS	171		



sociológica

Cambios recientes y perspectivas
del sistema político mexicano

Septiembre de 2011

Presentación	1
Dr. Sebastián Ramírez y Roberto Gutiérrez L.	
artículos	
Quince años de Sociológica	
Dr. Jeffrey J. Cox, <i>Editor en jefe</i>	13
Los veintidós años de Sociológica: un balance y algunas perspectivas de la sociología en Latinoamérica	
Dr. Sebastián Ramírez y Roberto Gutiérrez L.	111
Quince años de Sociológica: un balance y algunas perspectivas de la sociología en Latinoamérica	
Cambios recientes y perspectivas del sistema político mexicano	
Francisco Javier Ramírez	143
La democracia mexicana: ¿gobierno o corrupción? Un análisis desde la sociología	
Adán Rodríguez	171
El sistema político mexicano reciente: ¿un modelo de transición o un modelo de continuidad? Un análisis desde la sociología	
María López Escobedo	201
Gobiernos débiles y fortalecimiento institucional	
Alfonso de la Torre Gutiérrez y José Ángel Sánchez	223
Las transformaciones de la presidencia mexicana reciente	

Roberto Ramírez Ramírez	231
El sistema político mexicano reciente: ¿un modelo de transición o un modelo de continuidad? Un análisis desde la sociología	
Roberto Ramírez	253
El sistema político mexicano reciente: ¿un modelo de transición o un modelo de continuidad? Un análisis desde la sociología	
Roberto Ramírez	261
El sistema político mexicano reciente: ¿un modelo de transición o un modelo de continuidad? Un análisis desde la sociología	
Roberto Ramírez	263
El sistema político mexicano reciente: ¿un modelo de transición o un modelo de continuidad? Un análisis desde la sociología	
Roberto Ramírez	265
El sistema político mexicano reciente: ¿un modelo de transición o un modelo de continuidad? Un análisis desde la sociología	
reseñas y notas	
Roberto Ramírez	271
El sistema político mexicano reciente: ¿un modelo de transición o un modelo de continuidad? Un análisis desde la sociología	
Roberto Ramírez	273
El sistema político mexicano reciente: ¿un modelo de transición o un modelo de continuidad? Un análisis desde la sociología	
Roberto Ramírez	275
El sistema político mexicano reciente: ¿un modelo de transición o un modelo de continuidad? Un análisis desde la sociología	
reseñas	
Roberto Ramírez	281
El sistema político mexicano reciente: ¿un modelo de transición o un modelo de continuidad? Un análisis desde la sociología	
abstracts	283

