

# Lecturas básicas de administración y políticas públicas

José Luis Méndez  
compilador



EL COLEGIO DE MÉXICO



SYS 457568

**DONATIVO**

Gustavo Vega





LECTURAS BÁSICAS  
DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Fecha de vencimiento

**BIB**

--

**CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES**

# LECTURAS BÁSICAS DE ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

*José Luis Méndez*  
compilador

*Biblioteca Daniel Cosío Villegas*  
EL COLEGIO DE MÉXICO. A.C.

*Open access edition funded by the National Endowment for the Humanities/Andrew W. Mellon Foundation Humanities Open Book Program.*



*The text of this book is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International License:  
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>*



EL COLEGIO DE MÉXICO

CE  
357.72  
L471

350  
L471

Lecturas básicas de administración y políticas  
públicas / José Luis Méndez, compilador.--  
México : El Colegio de México, Centro de  
Estudios Internacionales, 2000.  
609 p. ; 22 cm.

ISBN 968-12-0950-8

1. Administración pública. 2. Política.  
I. Méndez Martínez, José Luis, comp.

Portada de Irma Eugenia Alva Valencia

Ilustración de portada: Miniatura castellana de fines del siglo xv

Primera edición, 2000

D. R. © El Colegio de México  
Camino al Ajusco 20  
Pedregal de Santa Teresa  
10740 México, D.F.

ISBN 968-12-0950-8

Impreso en México/*Printed in Mexico*

# ÍNDICE

José Luis Méndez, *Presentación*

9

## PRIMERA PARTE ASPECTOS TEÓRICOS DE LA ADMINISTRACIÓN Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

- María del Carmen Pardo, *La administración pública en México: su desarrollo como disciplina* F.I. 25018A7
- María del Carmen Pardo, *La administración pública en México, sus condicionantes y retos* 35
- Francisco Gil Villegas, *Los fundamentos políticos de la teoría de la administración pública* F.I. 250174A9
- José Luis Méndez, *La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas* F.I. 250177B5
- Mauricio Merino, *De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio sin disciplina. Administración y políticas públicas desde una perspectiva nacional* 111

## SEGUNDA PARTE REFORMA DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO. PANORAMA GENERAL

- Luis F. Aguilar Villanueva, *Los retos actuales del Estado y de la administración pública en México* 125
- Luis F. Aguilar Villanueva, *La reforma del Estado mexicano* 137
- Luis F. Aguilar Villanueva, *Gestión gubernamental y reforma del Estado* 177
- María del Carmen Pardo, *La reforma administrativa para el desarrollo social en México* F.I. 195 276337
- María del Carmen Pardo, *Los límites de la modernización administrativa 1982-1988* 217

- María del Carmen Pardo, *La evaluación gubernamental: prioridad política de 1982 a 1988* F.I. 161482 237
- Rogelio Hernández Rodríguez, *La administración al servicio de la política: la Secretaría de Programación y Presupuesto* F.I. 250176 263
- José Luis Méndez, *La reforma del Estado en México: alcances y límites* G y P.P. 321097 293

TERCERA PARTE  
DESCENTRALIZACIÓN

- Francisco Gil Villegas, *Descentralización y democracia: una perspectiva teórica* 173565 337
- José Luis Méndez, *La reforma de descentralización en Perú, 1978-1989* F.I. 161476 375
- Mauricio Merino, *Los municipios de México: más allá de la democracia* F.I. 570870 409
- Mauricio Merino, *El gobierno perdido (algunas tendencias en la evolución del municipio mexicano)* F.I. 574750 423

CUARTA PARTE  
SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA

- María del Carmen Pardo, *El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización* 445
- Rogelio Hernández Rodríguez, *Los altos mandos de la administración pública mexicana* 465
- José Luis Méndez, *La profesionalización del Estado mexicano; ¿olvidando o esperando a Godot?* 315284 477

QUINTA PARTE  
POLÍTICAS PÚBLICAS Y RELACIONES  
INTERNACIONALES

- Blanca Torres, *La cuestión del medio ambiente en la agenda bilateral (1991-1992)* 505
- Gustavo Vega Cánovas, *México, 1988-1994: restructuración económica, crisis y evolución futura del libre comercio en América del Norte* 570898 547
- José Luis Méndez y José Luis García, *Instituciones en un marco de integración regional. Distribución de competencias y capacidades de coordinación y control: el caso de México* 571

## PRESENTACIÓN

JOSÉ LUIS MÉNDEZ\*

La presente compilación reúne trabajos de investigación empírica y teórica sobre administración pública y políticas públicas. Los autores son o han sido profesores de tiempo completo de El Colegio de México, y han estado en una u otra medida ligados a la Licenciatura en Administración Pública del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. Por lo tanto, refleja las ideas y preocupaciones que a lo largo de los años esta área de El Colegio ha venido desarrollando. El libro busca reunir en un solo volumen artículos previamente publicados en forma dispersa en una variedad de revistas o libros.

La compilación se divide en cinco secciones. La primera se refiere a los aspectos teóricos de las disciplinas de la administración pública y las políticas públicas. Incluye artículos de María del Carmen Pardo elaborados para los dos congresos conmemorativos de los diez años de la Licenciatura en Administración Pública. En éstos, la autora reflexiona sobre el desarrollo reciente en el campo de la administración pública, la emergencia de nuevas disciplinas en México –como la de las políticas públicas–, y los problemas o retos que en ambos campos se enfrentan para el mayor desarrollo del conocimiento científico.

En el tercer artículo de esta sección, Francisco Gil Villegas reflexiona sobre los fundamentos políticos de la teoría de la administración pública. Argumenta que es muy difícil sostener la tajante separación entre administración como medios y política como fines, ya que la eficiencia técnica no puede justificar las metas mismas, las cuales sólo pueden ser legitimadas por ideologías y sistemas de valores.

En cuarto lugar, José Luis Méndez desarrolla a la política pública como una variable dependiente y ordena los enfoques que tratan de explicarla, con el objetivo de llegar a un análisis más integral de la misma.

\* Director Ejecutivo del Servicio Profesional Electoral en el IFE y profesor-investigador con licencia en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

En el último artículo de esta parte, Mauricio Merino discute los últimos desarrollos de la administración y las políticas públicas en México y el mundo. Argumenta que el campo de las políticas públicas ha aportado el objeto de estudio que la administración pública nunca tuvo, pero al mismo tiempo ha convocado a todas las disciplinas. Por ello, estaríamos pasando de una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio que desecha la idea de tener una disciplina específica.

La segunda sección del libro incluye artículos relativos al panorama general de la administración pública en México. Comienza con tres artículos de Luis F. Aguilar en torno a los retos de la reforma del Estado, en los cuales señala que dado que se empieza a cerrar el ciclo de la reforma del Estado más ligado a la democratización, se hace necesario impulsar la reforma y federalización administrativas. También indica que la modernización administrativa debería hacer posible en los hechos la gestión eficiente y equitativa. Aguilar nos muestra cómo el saneamiento de las finanzas públicas comenzó a cambiar el modelo distributivo clásico de la política mexicana por uno más preocupado por los resultados, y derivó en la promoción del pluralismo político y la autonomía de la sociedad civil.

Enseguida, tres artículos de María del Carmen Pardo reseñan críticamente los esfuerzos de modernización de José López Portillo, Miguel de la Madrid y Carlos Salinas de Gortari, dando cuenta de sus logros y limitaciones. De manera interesante, abre la pregunta de si las adecuaciones y reformas a los aparatos administrativos sólo son posibles cuando hay estabilidad o si, por el contrario, hay que insistir en su vigencia y viabilidad a pesar de la crisis.

En esta misma parte, Rogelio Hernández estudia minuciosamente el surgimiento, desarrollo y desaparición de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Hernández pone en evidencia la profunda vinculación entre la administración y la política en México.

En el último artículo, José Luis Méndez hace una presentación y evaluación a la vez comprensiva y detallada de la reforma del Estado de Salinas de Gortari. En éste muestra cómo, pese a algunos logros –sobre todo de tipo macroeconómico– Salinas centralizó las decisiones y, como también señala Pardo, limitó la modernización de la administración pública a aspectos tales como la simplificación administrativa.

La tercera sección toca un tema en el que una variedad de profesores de El Colegio de México ha venido trabajando desde tiempo atrás: el de la descentralización. Un artículo que desde un principio clarificó y abordó las cuestiones cruciales de este tema en un seminario organizado por El Colegio es el de Francisco Gil Villegas, “Descentralización y democracia: una perspectiva teórica”. Ahí el autor señala que la democracia y la des-

centralización son dos nociones que no se implican recíprocamente en el plano sistemático-conceptual, aun cuando pueden coincidir en circunstancias históricas y sociales particulares. Para él, la dispersión del poder no debe confundirse con un proceso de descentralización, ya que también puede definirse como la formación de una organización pluralista perfectamente compatible con un arreglo institucional centralizado.

Enseguida, José Luis Méndez presenta un análisis de la experiencia peruana de regionalización. Utiliza ese caso para ejemplificar cómo el Estado latinoamericano se puede entender en buena medida con base en el enfoque del “Estado politizado”, ya que el proceso de descentralización estuvo sujeto a los cambios en los intereses políticos inmediatos. Una de sus conclusiones es que la descentralización enfrenta en la región un círculo vicioso, en donde el cambio estructural es bloqueado por los mismos problemas que está tratando de resolver.

Por último, Mauricio Merino presenta varios artículos sobre el importante tema del municipio en México. Argumenta que si bien con la reforma de 1982 los municipios obtuvieron recursos y patrimonio definidos, así como funciones propias y personalidad jurídica para actuar, ello no corrió de la mano con el crecimiento de sus capacidades técnicas ni el aumento efectivo de sus ingresos. En su segundo artículo en esta sección, Merino señala que tras el cascarón de los nombres que han definido el régimen mexicano como una república federal, representativa y popular, probablemente se esconda un entramado institucional ajeno a la lógica que esos nombres indican. En este caso –argumenta– las instituciones mismas se habrían convertido en una trampa en la que mientras más se reclama el cumplimiento de aquellas formas institucionales, más se profundiza en la práctica opuesta.

La cuarta sección toca un punto poco estudiado pero fundamental de la estructura administrativa e incluso política del régimen mexicano: el servicio profesional de carrera en la administración pública mexicana. Este tema es abordado por tres autores.

María del Carmen Pardo indica que en el periodo de Salinas de Gortari la administración se vio desplazada por los asesores presidenciales, seleccionados por su lealtad al presidente, quienes se veían obligados a convalidar el mandato del ejecutivo más que a discutirlo. Además, los servicios públicos empezaron a prestarse por agencias privadas y mediante la modalidad de contratos. Por todo esto, se tendió a prescindir del aparato administrativo habilitado tradicionalmente para estas tareas. Pardo propone mecanismos que permitan hacer claras y transparentes las reglas que regulan el desempeño de los funcionarios, además de que permitan que la selección se haga tomando en cuenta la formación, pero también las capacidades y habilidades para cada puesto.

Rogelio Hernández por su parte analiza evidencia empírica que muestra que en México el servicio público se ha constituido en una verdadera profesión, si por ella se entiende la práctica permanente de una actividad. Aunque es cierto que los funcionarios cambian de puestos con mucha frecuencia, esos cambios se realizan en no más de tres dependencias, cuyas funciones normalmente están relacionadas, por lo que esta elevada rotación no implica, necesariamente, impreparación. Así, este texto ayuda a situar en su correcta dimensión el tema de la profesionalización de la administración pública mexicana.

En el artículo “La profesionalización del Estado mexicano: ¿olvidando o esperando a Godot?”, José Luis Méndez muestra la manera como el desarrollo de un servicio de carrera se ha venido prometiendo sin que hasta ahora se haya implementado. Argumenta que, no obstante las reformas, la mayoría de los países de mayor desarrollo relativo han mantenido los principios generales de los servicios de carrera. Indica que el reto es diseñar un sistema que logre las ventajas y evite las desventajas de tales servicios. Asimismo, que la creciente democratización del país puede traer el apoyo a esta reforma de quienes reconocen la necesidad de una mayor estabilidad del cuerpo de funcionarios en un sistema político sujeto a la alternancia, pero también de quienes sólo desean mantenerse dentro del sector público. Así, toda permanencia debería desarrollarse en forma gradual, limitada y estrictamente basada en el mérito y la capacidad probada.

La quinta y última sección introduce un tópico relativamente nuevo, al que el área de administración pública del Centro de Estudios Internacionales ha venido prestando bastante atención: el de los problemas y políticas públicas “transnacionales”. Se presentan aquí tres artículos.

En el texto “La cuestión del medio ambiente en la agenda bilateral (1991-1992)”, Blanca Torres nos narra cómo debido a la gran oleada en contra del TLC por cuestiones ambientales, el gobierno de Bush incorporó a la discusión a varios representantes de las organizaciones ambientales, los cuales presionaron para que sus preocupaciones se incluyeran en el TLC. Torres analiza el caso del atún y el embargo atunero que tuvo lugar en 1991 y sus efectos sobre las negociaciones del TLC, en las que los mexicanos se vieron presionados a rechazar la irresponsabilidad ecológica. Éste es un caso en el que hay clara conciencia de la existencia de un problema transnacional y en el que se han establecido mecanismos trilaterales para atacarlo.

Por su parte, Gustavo Vega reseña cómo el TLC establece comités y grupos de trabajo para fortalecer los mecanismos institucionales y de resolución de disputas, y para que los acuerdos paralelos se cumplan eficazmente. Sin embargo –indica– hace falta un régimen común en materia de

*dumping* y de subsidios e impuestos compensatorios, además de normas y estándares técnicos. Asimismo sostiene que, pese a la clara existencia de varios problemas de tipo trilateral, los tres países se han mostrado renuentes a crear autoridades supranacionales, aunque es posible proponer nuevas funciones para dichas instituciones que permitan enfrentar tales problemas. Argumenta que estas nuevas funciones no implicarían una mayor pérdida de soberanía ni requerirían de más recursos que los que existen en la actualidad.

En el último artículo, José Luis Méndez analiza la distribución de competencias y las capacidades de coordinación y control de México para conducir eficazmente negociaciones comerciales internacionales. Analiza el caso del TLC, y concluye que aunque hubo organizaciones encargadas de encauzar y coordinar las negociaciones comerciales, como la Secofi y la oficina de coordinación de la Presidencia, en buena medida dichas entidades tuvieron más un papel de decisión que de coordinación, por lo que se insiste en que la estructura político-administrativa de las negociaciones comerciales enfrenta, entre otros, el dilema y el reto de conciliar la participación y coordinación con la dirección y el liderazgo.

Como se puede ver, esta es una compilación de trabajos que constituyen referencias importantes en una variedad de áreas de la administración y las políticas públicas. Esperamos sirva a los estudiosos de estos temas en México y Latinoamérica.



**PRIMERA PARTE**

**ASPECTOS TEÓRICOS  
DE LA ADMINISTRACIÓN  
Y LAS POLÍTICAS PÚBLICAS**



## LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO: SU DESARROLLO COMO DISCIPLINA\*

MARÍA DEL CARMEN PARDO\*\*

En México, como en otros países, la administración pública se ha sometido a una amplia e interminable discusión sobre su condición científica. El problema de su carácter científico situó el debate alrededor del objeto o propósito de estudio y, por ende, de su correspondiente conceptualización y desarrollo teórico.

A pesar de esa crisis (o carencia) de identidad, la disciplina de la administración pública en México forma parte de un movimiento intelectual con una línea de desarrollo propia, pero también enriquecido por ideas externas.

El propósito de este trabajo es partir del análisis de esas dos influencias para dar alguna sistematización a piezas sueltas que formarían parte de una explicación (quizá discutible) del estado en que se encuentra nuestra disciplina en México, incorporando también alguna referencia al esfuerzo que se ha hecho en El Colegio de México en este campo de estudios.

En el desarrollo de la disciplina en México, los estudios de (y sobre) administración pública incorporaron diversas posiciones e interpretaciones sobre la estructura y la finalidad del Estado, del gobierno y, por ende, de la propia administración pública.

Las influencias externas –en especial la estadounidense y la francesa– hicieron de la reflexión sobre la administración pública un lugar de encuentro necesario con la evolución histórica de las sociedades.

Esta distinción no es absoluta. En el análisis de los distintos momentos de evolución de la disciplina se encuentran matices y énfasis en los que el desarrollo propio y la influencia externa no son nítidos.

\* Este trabajo fue publicado en *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 1 (131), México, El Colegio de México, 1993, pp. 12-29.

\*\* Directora de *Foro Internacional* y profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

La imposibilidad de separar conceptualmente lo propio de lo externo me lleva a proponer el análisis del desenvolvimiento de la administración pública en México bajo distintos enfoques; en éstos, una línea de pensamiento es dominante y puede corresponder a épocas diversas, o a ciertos resultados en cuanto a la producción intelectual, pero también a contribuciones importantes en las decisiones políticas y a la orientación que se dio, tanto en el ámbito universitario como en el profesional, a los administradores públicos.

En México, la enseñanza profesional de la administración pública vinculada con la ciencia política quedó incorporada por primera vez a los planes de estudio de la entonces Escuela Nacional de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México en 1958.

A medida que el crecimiento y la complejidad del aparato administrativo público hicieron cada vez más difícil su manejo eficiente, y dado el bajo número de egresados de la Universidad, se hizo necesaria una mayor cantidad de profesionales capacitados para entender y resolver los problemas que afectaban a la administración pública.

Las distintas reformas hechas a los planes de estudio de la carrera en la Universidad Nacional reflejaron la preocupación por resolver, mediante ciertos ajustes, la vinculación de la formación teórica con los problemas que el aparato administrativo enfrentaba en la práctica.

A partir de los años sesenta, cuando la administración pública empezó a desdoblarse sin ninguna racionalidad aparente, los desajustes y las ineficiencias se hicieron aún más evidentes. El Estado se vio en la necesidad de aclarar la situación caótica que presentaba la administración pública, y reclamaba para ello más y mejores administradores públicos. De ahí que sea justamente en esa década cuando la formación de estos profesionales se incorporara a la mayor parte de los planes de estudio de las universidades públicas e incluso de algunas privadas.

La experiencia en la formación de profesionales en El Colegio de México había resultado satisfactoria; de ahí que se decidiera abrir un programa que estuviera específicamente enfocado a formar estudiosos de la administración pública con un sólido respaldo académico y sin restringir la educación a algún aspecto de la especialidad. En 1982 se inició la Licenciatura en Administración Pública dentro de los programas del Centro de Estudios Internacionales, con el objetivo de preparar profesionales con una visión amplia de los problemas que la administración pública tiene que enfrentar en México y de los que derivan de la interrelación de ésta con el desarrollo político-administrativo de los demás países del mundo.

El plan de estudios incorporó, en su primera versión, la idea de una formación humanista complementada con el conocimiento de ciertas

herramientas de carácter técnico. Tomaba ya distancia respecto a la tradición propiamente jurídica, pero incluía materias para integrar un sólido tronco económico-administrativo, manteniendo un equilibrio con el componente político y con las circunstancias históricas. Este plan no incluyó elementos que permitieran ampliar la brecha entre política y la administración; lejos de subrayar unilateralmente el aspecto técnico, más bien se integró con el propósito explícito de buscar una formación general, pero sólida.<sup>1</sup>

En 1990 se hicieron modificaciones a dicho plan; estos cambios respondían a la idea de que la administración pública debía ser fiel a sus componentes de legalidad, eficiencia y politicidad.

Su evolución dependía estrechamente de un mundo de problemas públicos más complejos y de gran escala, con una creciente competencia política interna y progresiva interdependencia internacional. Este plan mantuvo el componente legal en una proporción discreta; el político se amplió y reordenó; las materias económico-administrativas se reforzaron para poner mayor énfasis en los problemas de eficiencia, y se introdujo un mayor contenido teórico para fortalecer la formación de investigadores.<sup>2</sup>

La experiencia de los diez primeros años del programa de El Colegio de México y mi interés por el desarrollo de la disciplina me sirvieron para situar su evolución en México según tres grandes perspectivas que detallo a continuación.

#### LA ADMINISTRACIÓN COMO INSTITUCIÓN Y COMO ORGANIZACIÓN

Bajo la perspectiva institucional, el estudio de la administración pública se centró en su naturaleza especial en relación con otras formaciones sociales. Esta naturaleza, dice Jean-Pierre Nioche, tiene como fundamento la teoría liberal del Estado árbitro, que representa el interés general, cuyos recursos materiales y humanos (la administración) deben ser diferentes en su funcionamiento a los del resto del cuerpo social, y que se caracteriza por la oposición de intereses particulares.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> "Licenciatura en Administración Pública, proyecto de cambio curricular" (documento interno de trabajo), México, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1990, pp. 1-2.

<sup>2</sup> *Ibid.*, pp. 2-3.

<sup>3</sup> Tomado de Jean-Pierre Nioche, "Science administrative, management public et analyse des politiques publiques", en *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 24, 1982, pp. 635-649.

Entendida entonces como recurso de intermediación entre Estado y sociedad civil, la administración es distinta tanto del poder político, del que es instrumento, como de la esfera privada, a la que controla gracias a sus prerrogativas, a su régimen particular para mantener el orden, a la aplicación de leyes y al funcionamiento de los servicios públicos.<sup>4</sup>

El enfoque institucional cultiva esa diferencia y esa originalidad irreductible que se le reconoce a la administración y justifica una ciencia específica apoyada en reglas particulares que caracterizan su objeto de estudio. Dentro de esas premisas se distinguen rasgos particulares de la ciencia administrativa tradicional, entre los que destacan el papel primordial otorgado al derecho, además de lo que atinadamente señala Nioche en el artículo citado: el desarrollo intelectual generalmente deductivo; la debilidad en la observación de la realidad, sustituida con frecuencia por los comentarios a textos oficiales, y los trabajos sumamente normativos, por lo general descriptivos y poco explicativos.

Aunque en los países anglosajones esta tradición quedó atrás, aún se conserva en Francia. Entre las razones que se han dado para explicar esta permanencia destacan el peso de la tradición jurídica, la importancia otorgada al derecho en la formación de los administradores públicos y el aislamiento en que permanecieron las escuelas de administración en relación con los movimientos y avances intelectuales, dentro de los que se inscribe, naturalmente, el rezago en cuanto al trabajo de investigación. Algunas de estas razones son similares a las que ayudan a explicar por qué este enfoque también prevalece en México.

Este enfoque institucional pudo también reafirmarse en la medida en que tanto la teoría marxista del Estado como la liberal comparten una visión instrumental de la administración, en la cual el aparato administrativo está totalmente sometido al poder político y actúa según las reglas impuestas, por medio de una estructura jerárquica y unitaria.<sup>5</sup>

Por todo ello, la preocupación por entender y analizar el papel de la administración pública en México parece, en un primer momento, ligada a los análisis propios del derecho administrativo, tanto en la definición del objeto de estudio como en lo que toca a los elementos teóricos del concepto de Estado que engloba la función de la administración pública.

Según esta perspectiva, la administración pública cumple sus funciones administrativas de acuerdo con los fines del Estado. Se destaca

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 640.

<sup>5</sup> Gerard Timsit, "La science administrative d'hier à demain et après-demain", en *Revue Française de Droit Public et de la Science Politique*, octubre, 1982, pp. 928-1021.

la comprensión de la acción del Estado como la actividad que se realiza bajo un orden jurídico y que consiste en ejecutar actos materiales o jurídicos para casos individuales.

El sustento teórico de este enfoque es

la definición, en todos sus aspectos, de la administración, conforme a la propuesta por la doctrina del derecho público; la administración se entendía como el conjunto de recursos humanos y materiales encargados, bajo la autoridad de los gobernantes, de asegurar la ejecución de las leyes y el funcionamiento de los servicios públicos.<sup>6</sup>

Se estudiaron, con base en ese sistema, los procedimientos administrativos en el marco de la relación entre el individuo y la administración. Los análisis tuvieron como eje central la actividad jurisdiccional de los órganos administrativos; asimismo, lo contencioso-administrativo fue una parte fundamental de las preocupaciones de la disciplina en ese momento.

Por ello, en los orígenes del Instituto de Administración Pública Mexicano (después llamado Instituto Nacional de Administración Pública), el campo de estudio y análisis de la administración pública correspondió “al respeto de los derechos de los particulares y a la legalidad como condición y supuesto de toda acción pública. También a la división de poderes y al problema de lograr que los grandes objetivos se cumplieran en armonía con la libertad y con el derecho y dentro de la mayor eficacia posible en la acción gubernamental”.<sup>7</sup>

La influencia jurídica sometió el análisis de la administración pública a un régimen en el que se destacaba la necesidad de satisfacer el interés general y mantener el orden público. Esta particularidad no ayudó a integrar el estudio de la administración en una perspectiva más general, en la que se aplicaran otros métodos.

El derecho público supone una separación rígida entre lo político y lo administrativo. Esto necesariamente obliga a entender la administración pública como distinta del poder político y subordinada a éste. El aparato administrativo no tenía objetivos propios y sus funciones se veían siempre como secundarias, ya que sólo ejecutaba las tareas que los órganos políticos le confiaban.

<sup>6</sup> J. Chevalier y D. Loschak, *Ciencia administrativa*, trads. Joelle Bergere, José Vicente Gómez Rivas y Blanca Oleas de Lima, t. I, Madrid, INAP, s.f., p. 68.

<sup>7</sup> “Discurso pronunciado por el licenciado Antonio Carrillo Flores en la sesión inaugural del Instituto de Administración Pública”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 1, 1956, pp. 5-6.

En estas condiciones, la administración pública no podía incluir los aspectos políticos de la actividad estatal ni los fenómenos y relaciones de poder que se desarrollaban en la sociedad dentro de su campo de análisis e investigación. Por ello, en el derecho administrativo (como medio para comprender la administración pública) destacan sólo los aspectos institucionales; pero por esa misma razón, en México arraigó la idea de que el punto de vista jurídico era el mejor medio para conocer numerosos aspectos de la realidad administrativa. Así pues, se sustrajo de la administración toda influencia exterior, se le prohibió entrometerse en el terreno reservado a lo político y fue vista con un criterio esencialmente instrumental.

Además de estipularse la línea divisoria entre tareas políticas y administrativas (algo que resulta difícil, si no imposible), los conceptos y métodos jurídicos resultaron insuficientes, no sólo para determinar el objeto de estudio de la ciencia, sino también el papel y funcionamiento de la administración.

La inadecuación del esquema jurídico se hace evidente cuando se deja el campo de la teoría para acercarse a observar la realidad: es incuestionable que lo administrativo forma parte del proceso político. Sin embargo, la imposibilidad de separar artificialmente lo administrativo de lo político y de considerar el uno como necesariamente subordinado al otro, hace esta distinción poco operativa; no permite aprehender el fenómeno administrativo en su totalidad, lo que en consecuencia se constituye en un obstáculo para el análisis científico.<sup>8</sup>

No resultaba fácil escapar de los esquemas conceptuales lógicos, coherentes y racionales. Esta característica determinó la tendencia de aceptar como dado el carácter lógico y racional de los fenómenos político-administrativos y de reconocer en la organización administrativa una consistencia que no siempre tiene.

Este enfoque impidió, en suma, determinar el objeto de estudio de la disciplina, ya que se le definió por analogía con el derecho administrativo y no a partir de una reflexión propia. Se copiaron temas de estudio de los que formaban la materia habitual de los tratados de derecho administrativo: las estructuras, la acción y el control, y no ha sido fácil superar las interpretaciones de los juristas.

A partir de las propuestas de Max Weber, quien, dice Nioche, introduce “el gusano organizacional en el fruto institucional”, la administración se entiende como instrumento del dominio legítimo, y el

<sup>8</sup> J. Chevalier y D. Loschak, *op. cit.*, pp. 69 y 70.

modelo burocrático como la forma más racional de administración, lo que permite definirla como institución y como organización.

La validez del modelo burocrático ideal se extendió a todo tipo de organización, lo que obligó a una suerte de esfuerzo para definir conceptos y esquemas generales de análisis que permitieran la comparación y comprensión de todas las formas de cooperación dentro de los grupos sociales organizados. “Esta idea central se encuentra en el origen del desarrollo simultáneo e independiente de la sociología de las organizaciones y del ‘management’.”<sup>9</sup>

A partir de los años cincuenta, cuando Parsons traduce al inglés *Economía y sociedad*, y también a partir de los trabajos de Simon, la sociología de las organizaciones se extiende y se vuelve un enfoque exitoso. Se publican numerosos artículos, particularmente en *Administrative Science Quarterly*; en Francia, los trabajos de Michel Crozier permiten observar fenómenos administrativos en los servicios públicos industriales y en las grandes empresas privadas. A partir de los años sesenta, sobre estas mismas bases intelectuales, se forma y se desarrolla el enfoque de *management* público.<sup>10</sup>

El criterio de *management* y *management* público y los estudios sobre administración pública en México lograron entonces tomar cierta distancia de la tradición jurídica e incluir aspectos más utilitarios y pragmáticos. Se trató de pensar en reglas para una buena administración, y las pretendidas explicaciones teóricas debieron establecerse sobre la base de las experiencias y no tanto de una concepción a priori sobre el papel y el lugar de la administración en relación con la sociedad. Aparecieron los paralelismos en el estudio de la administración pública y las organizaciones privadas. Ambos tipos de organizaciones empezaron a estudiarse con los mismos métodos y se copiaron técnicas que fueron exitosas en las organizaciones privadas, trasladándolas a las públicas.

Estas influencias profundizaron la idea de separar política y administración, pero también permitieron que el concepto y hecho de la administración pública tuviera cierta autonomía. En Estados Unidos, el término *Public Administration* designaba a la vez un campo de estudio, una disciplina y la administración de los asuntos públicos; en el marco de la escasa tradición de investigación que se tenía y se tiene en México sobre este tema, esto contribuyó más a la confusión que a la comprensión del fenómeno.

<sup>9</sup> Jean-Pierre Nioche, *op. cit.*, p. 637.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 639-640.

No me corresponde analizar la evolución de esta materia en Estados Unidos; sólo diré que la influencia del *business management* dio origen a lo que se conoció como la teoría clásica, cuyos precursores estuvieron convencidos de la posibilidad de fundar la gestión de las empresas en principios científicos. Este movimiento tuvo gran influencia en los ambientes académicos y profesionales mexicanos.

El ascenso del *management* y la idea de proceso administrativo, junto con los análisis del comportamiento humano, sirvieron de base para las propuestas mexicanas. Tanto las reorganizaciones administrativas del gobierno como la elaboración de los primeros planes de estudio universitarios se inspiraron en estas concepciones.

La reflexión sobre la administración pública cobró mayor auge debido a la ampliación de las actividades gubernamentales y a la importancia que se le dio a la administración como factor de desarrollo. Las organizaciones aparecieron como instituciones plurales, en las que destacaron aspectos que acentuaban su capacidad de integración. Debido a la necesidad de resolver los problemas de consenso, estas ideas orientaron los estudios hacia el modo de pensar dominante en la época, lo que de manera natural favorecía una perspectiva pragmática –pero paradójicamente también reformista–, con el propósito de mejorar lo existente.

En el editorial de la *Revista de Administración Pública* (publicada por el INAP en el último trimestre de 1958), se dijo:

no se podía afirmar estrictamente que el Estado sea la burocracia, ni aun que la burocracia sea la propia administración, ya que tanto el Estado como sus modos de operación forman un complejo político, económico, legal y humano que no puede definirse ni localizarse en individualidades. Sin embargo, la burocracia es el cuerpo que moviliza la gestión del gobierno y, por lo tanto, es obvia su importancia en los tiempos presentes, en los que la influencia estatal penetra tan hondamente en todas las esferas de la colectividad que jurídicamente representa.<sup>11</sup>

Estas ideas se materializaron casi de manera exclusiva en estudios y propuestas hechas en el gobierno y círculos oficiales. En esos círculos se compartía la preocupación de que “si la burocracia no conformaba un cuerpo capacitado para las funciones del Estado; si la incompetencia, la negligencia y la corrupción la invadían, los mecanismos administrativos serían irremediablemente impopulares y deficientes”.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Editorial de la *Revista de Administración Pública*, núm. 9 (*Memoria, 1955-1990*), México, INAP, p. 21.

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 21-22.

Aparecieron entonces trabajos en los que se incluyeron análisis sobre la burocracia y su inserción en la organización pública. En el gobierno se hicieron propuestas para analizar el estatuto de los servidores públicos, el diseño de puestos y operación de escalafones y la administración de sueldos y prestaciones.

Por su parte, la corriente funcionalista permitió entender a la sociedad como un organismo que crece, se vuelve complejo y diverso. Sus partes cumplen distintas funciones, lo que plantea problemas de definición, dependencia, etc. Durkheim se refirió a la noción de función y asignó a la sociología el descubrimiento de aquella parte de la organización que encarna las principales funciones sociales y el análisis de su posición específica en el juego de la dinámica social.<sup>13</sup>

Al atribuir a la función la satisfacción de una necesidad, este enfoque se extendió a los análisis de la administración pública. Merton se esforzó por darle a ésta un carácter operativo; de ahí, bajo la influencia de Parsons y después de Easton, se llegó al funcionamiento sistémico, de acuerdo con la idea de que un sistema se ve obligado a cumplir con ciertas exigencias para lograr su supervivencia.

Bajo la influencia de estos enfoques se constató que la administración pública era una estructura que constituía un sistema y que cumplía funciones. Al hacer esto, se dejaba otra vez de lado a la administración como objeto de estudio científico, ya que nociones como las de sistema, función y estructura no pueden explicar un objeto real sino uno construido. En México, estos enfoques se adoptaron de manera selectiva, dependiendo del punto de vista que se quería favorecer; es decir, según se quisiera entender la administración pública como institución, como organización o como sistema de acción. En cualquier caso, esta distinción revestía un carácter estrictamente metodológico.

Con estos supuestos los análisis evolucionaron bajo dos premisas: la relación de la administración pública y el desarrollo económico, y la reforma administrativa. Los estudios realizados básicamente en el gobierno cumplieron con el propósito de sustentar proyectos gubernamentales.

La *Revista de Administración Pública* reapareció después de algunos años de interrumpirse su publicación. En el editorial del número 16 (1964) se dijo que era intención del Instituto dar un “enfoque más positivo al concepto de la administración gubernamental a fin de vincularla lo más estrechamente posible al fomento del desarrollo económi-

<sup>13</sup> Tomado de Chevalier y Losckak, *op. cit.*, p. 111.

co".<sup>14</sup> Se subrayaba "la necesidad de adecuar el órgano a la función y condicionar el mecanismo gubernamental a la naturaleza y alcance de los planes y programas económicos del país".<sup>15</sup> Las investigaciones realizadas durante casi dos décadas aprovecharon los recursos y aplicaron las técnicas que servían de manera primordial a esos propósitos. "La idea moderna de la administración para el desarrollo se entendía como la obtención del mejor empleo de los recursos disponibles con el fin de aprovechar de un modo más racional los insumos e incrementar la producción de bienes y servicios."<sup>16</sup> El crecimiento y evaluación del sector paraestatal fue otro incentivo para el estudio y el análisis. La eficacia de la administración pública se convirtió en un factor determinante para el desarrollo. La idea central giraba en torno al hecho de que gobernar era administrar y que el esfuerzo debía estar en la adaptación de las estructuras al desarrollo.

Estos estudios de carácter pragmático consideraban a la administración como un instrumento de planeación, programación y dirección. Las técnicas presupuestales y los sistemas de administración tributaria ocuparon buena parte de la atención de los especialistas en este campo.

En 1970, el Instituto Centroamericano de Administración Pública, que tuvo una gran influencia en Latinoamérica y en México, organizó el primer seminario regional de reforma administrativa; un año después se celebró en Brighton, Gran Bretaña, el primer seminario de carácter interregional sobre ese tema. En 1973 y 1974 se realizaron las dos etapas del Seminario Interamericano de Reforma Administrativa.

José Iturriaga, uno de los fundadores del INAP, dice sobre la importancia que tuvieron esos enfoques:

el sector paraestatal y el descentralizado fueron creciendo; primero con cautela y después aceleradamente, al punto que se percibieron en el conjunto de la administración no pocos rasgos irracionales o redudantes, costosos e innecesarios [...] para abaratar la administración pública y hacerla menos onerosa, más ágil y verdaderamente concebida como administración para el desarrollo, se ingresó a una cuidadosa revisión del aparato administrativo y de su sector descentralizado y paraestatal, para introducir en los tres cuanta modificación aconsejara el interés nacional.<sup>17</sup>

<sup>14</sup> INAP, *Memoria*, p. 39.

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 39-40.

<sup>16</sup> Andrés Caso, "Administración pública y desarrollo", en *Revista de Administración Pública*, núm. 19, 1970, pp. 9-13.

<sup>17</sup> José Iturriaga, "Testimonio", en *Memoria*, *op. cit.*, p. 61.

A partir de la década de los setenta, al incorporarse a la vida nacional las administraciones estatales y municipales de manera más dinámica, acorde con la modernización propuesta para la federación, algunos analistas de la administración pública mexicana les prestaron atención; y hay que decir que las investigaciones sobre el tema han ido en aumento, tanto en cantidad como en calidad.

Al hacer un balance no muy minucioso, puede decirse que los estudios hechos durante más de veinte años no llegaron a proponer de manera precisa la naturaleza del comportamiento de la administración pública ni analizaron las fuerzas que la impulsaban a actuar en varias direcciones. No se hicieron propuestas en las que se relacionara la conducta de los organismos públicos con la forma en que se insertan en el proceso histórico global y con su evolución institucional. Tampoco se observó ni analizó la interacción de esos organismos con las variables externas.<sup>18</sup>

#### LA CIENCIA ADMINISTRATIVA

El tránsito de un Estado liberal a uno social de derecho favoreció el cuestionamiento de la separación entre política y administración que, en su tiempo, había señalado Woodrow Wilson.

Frente al hecho de que en la evolución y tránsito del Estado la administración pública tiene un contenido histórico, hay en México un momento de confusión respecto de la definición conceptual, metodológica y epistemológica de lo que serían los estudios en esta materia. Gabino Fraga, presidente del Instituto de Administración Pública, expuso con claridad: “es necesario fijar el contenido de lo que deben ser los estudios sobre administración pública en México. ¿Ha de ser [analizado] el aspecto político de la administración pública?, ¿o el aspecto jurídico?, ¿o el aspecto técnico relativo a la eficacia del funcionamiento de dicha administración?”<sup>19</sup>

Aventurando las ideas que influirían en los estudios dentro de este campo, dijo que “ni antes ni después de la ampliación de los criterios jurídicos ha podido prescindirse de la administración pública”. Y citó a Georges Langrad, cuyo artículo “La ciencia de la administración pública en

<sup>18</sup> Bernardo Kliksberg, “La reforma administrativa en América Latina, una revista del marco conceptual”, en Óscar Oszlak (comp.), *Teoría de la burocracia estatal*, Buenos Aires, Paidós, 1984, pp. 459-489.

<sup>19</sup> “Discurso del licenciado Gabino Fraga Magaña en la Segunda Asamblea Ordinaria del Instituto de Administración Pública en 1957”, *Memoria*, p. 17.

Francia”, publicado en la *Revista de Ciencias Sociales* de Puerto Rico, se convirtió en una referencia obligada para los estudios mexicanos de esos años.

En el mismo discurso decía Fraga que

la extensión de las funciones administrativas, como consecuencia de la amplitud desmesurada de las atribuciones del Estado moderno después de las últimas guerras mundiales, ha hecho que la administración penetre hondamente en la vida de la comunidad, teniendo que atender problemas para cuya comprensión y resolución se requiere una técnica especializada [...]

Y agregaba,

es necesario admitir que los estudios sobre administración han tomado otra orientación, que es predominante, sobre todo en la doctrina norteamericana, y que consiste principalmente en considerar la influencia del ambiente político, psicológico y social en el que se desenvuelve la administración y preconizar las medidas técnicas más adecuadas para tener el mejor rendimiento de la actividad administrativa, tratando de adaptar a la administración los principios que regulan el manejo de las empresas privadas.<sup>20</sup>

La confusión respecto de la definición conceptual, metodológica y epistemológica no permitió que se reflexionara con profundidad sobre la vocación intelectual de la disciplina. Al volver parciales los enfoques, el conocimiento se volvió incompleto y, por ende, la producción intelectual producto del trabajo de diferentes grupos. Se hicieron diversos intentos por establecer bases epistemológicas y analíticas, al intentar identificar a la administración pública como una ciencia administrativa.

En esta preocupación intelectual se reconocía que una ciencia no debía definirse sólo por su objeto de estudio, sino también por su intención científica, tal que permitiera explicar los fenómenos observados. Se aceptaba que, si bien una ciencia se definía por su método, esto no significaba que no podía utilizar los de otras ciencias afines. En un primer momento era válido suponer que la ciencia administrativa podía recurrir legítimamente a métodos de ciencias ya constituidas.

La reflexión debía incluir un cuestionamiento profundo sobre las premisas que definían el carácter científico de la ciencia administrativa y elegir un marco de análisis en el que pudieran incorporarse los modelos que proponían otras ciencias sociales, para, finalmente, con-

<sup>20</sup> *Ibid.*, pp. 17-18.

siderar los problemas específicos planteados a la ciencia administrativa en el terreno de la investigación.

Frente al postulado de que en la ciencia descansa la explicación de los fenómenos, y que el observador no puede percibir de inmediato éstos, se necesita de una investigación que vaya más allá de la apariencia de las cosas a fin de aprehender la esencia de éstas que sea capaz de romper con el conocimiento sensible, con la realidad tal y como se percibe. Este objetivo es tanto más difícil de alcanzar cuanto más estrecha es la relación entre el sujeto y el objeto de la investigación.

En México, la objetividad fue una condición difícil de lograr debido a que el observador estaba, en la mayoría de los casos, inmerso en la realidad que estudiaba, y debido a que le atribuía cierto valor a los hechos que le interesaban y se daba por supuesto que se conocían intuitivamente. Esta realidad acabó con las pretensiones científicas de la ciencia administrativa.

Gabino Fraga, en el mismo discurso arriba citado, ilustra cómo en México la evolución del estudio de esta área del conocimiento pasó de un momento en el que la disciplina parecía haber adquirido cierta identidad, por lo menos en la definición de su objeto de estudio, a otro de reflexión y construcción teórica.

A propósito de estos aspectos que pueden servir para apreciar el funcionamiento de la administración, en el X Congreso Internacional de Ciencias Administrativas, celebrado en Madrid en 1953, tuvo lugar una interesante discusión entre los especialistas en derecho administrativo y los de ciencias administrativas. Aunque se eludió la definición de la ciencia administrativa, se produjo una clara separación entre los “juristas”, por una parte, y los “administradores”, por la otra. Los primeros, sostuvieron que las ciencias administrativas engloban al derecho administrativo o por lo menos se complementan y coordinan con éste; los segundos, insistieron sobre los aspectos prácticos y no jurídicos de las ciencias administrativas.

A estos aspectos les conceden la primacía, ya se trate de principios generales de organización y métodos administrativos o de las relaciones que existen entre las ciencias políticas, la sociología y la psicología social con las ciencias administrativas, en cuanto éstas no están confinadas solamente a la administración pública, sino representan, igualmente, aspectos técnicos de práctica de negocios y de gestión de empresas.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 18.

Los estudios en administración pública reflejaron entonces la división del conocimiento, el objeto de estudio y el método. Se favoreció una distancia entre el mundo académico y el profesional que no ha resultado fácil acortar.

La experiencia práctica –pocos lo dudan–, es sumamente importante como fuente de trabajo intelectual; pero en el caso de los estudiosos de esos temas, ese argumento se ha utilizado de una manera extrema, al calificarse el trabajo académico como especulativo y poco práctico. También

la administración pública se ha encontrado repetidamente al servicio directo de funcionarios públicos, lo que imprime a la producción intelectual un carácter de corto alcance, inmediatesta y coyuntural. Este uso burocrático de la disciplina ha impedido que la administración se concentre en problemas menos prácticos aunque más significativos.<sup>22</sup>

De esta manera, la administración pública enfrentó la tajante diferencia entre teoría y práctica, lo que canceló cualquier intento por convertirla en una disciplina científica.

### EL ENFOQUE DE POLÍTICA PÚBLICA

En los estudios relacionados con la administración pública siguió desarrollándose la perspectiva de la organización, pero conviviendo con la institucional.

A pesar de las aportaciones significativas de ambas corrientes, la realidad administrativa no ha logrado enriquecerse con una explicación convincente. Al cuestionar algunas de las hipótesis más importantes de las dos perspectivas dominantes, Jean-Pierre Nioche dice que empezó a esbozarse una tercera forma de análisis: la perspectiva de las políticas públicas.

La acción del Estado moderno y su sociedad no puede entenderse por medio de la idea clásica que diferencia las esferas política y administrativa. Hacer algo eficaz implica presuponer tanto la complejidad del escenario como la unidad de éste. Según explica Nioche, “la acción colectiva se traduce en la construcción progresiva de los problemas de las ‘políticas públicas’”.<sup>23</sup> En este caso, tanto la administración como el me-

<sup>22</sup> Eduardo Guerrero, “Administración pública: estado de la disciplina y de la profesión en México”, tesis para recibir el título de Licenciado en Administración Pública, El Colegio de México, 1992, pp. 15-20.

<sup>23</sup> J.P. Nioche, *op. cit.*, p. 645.

dio social en el que actúa se analizan en perspectiva, como instancias político-administrativas nacionales o locales.

Un aspecto esencial de este enfoque es que sus supuestos implican no separar la esfera política de la administrativa y la social, ya que parte de la idea de un corte transversal de los tres componentes:

Toda política incluye en proporciones variables una dimensión de gestión (resolver un problema, realizar un proyecto), y una dimensión política (mantener o modificar una situación política dada). El análisis se desarrollará sobre esos dos planos a los que se considera interdependientes, dándose por entendido que la dimensión política puede incluir los dos niveles: el sistema de poder específico dentro del cual se forma y se desarrolla la política y el sistema político global.<sup>24</sup>

Este enfoque incluye una secuencia que no puede confundirse con la simple cronología de los hechos; el orden de las etapas que se suceden debe tomarse como una referencia hipotética, ya que las estrategias adoptadas por los diferentes actores pueden modificar el orden preestablecido.<sup>25</sup>

Por último, el enfoque de políticas públicas tiende generalmente a explicar, no sólo a describir. Supone una conceptualización de procesos y la definición de una metodología que permite establecer y probar hipótesis causales. Las metodologías son variadas y recurren a las ciencias sociales, en especial a la economía, la ciencia política, la sociología y la psicología. Por lo demás, el enfoque ha creado también una serie de métodos propios, tanto para llevar a cabo los planes de investigación como para el uso de las técnicas para recopilar y analizar datos.<sup>26</sup>

Cuando en México se superaron los prejuicios del enfrentamiento estructuralista marxista y la fobia al uso del método matemático y estadístico como radicalmente opuesto al histórico, los economistas empezaron a interesarse en el enfoque de política pública y a servirse de éste.

Esta corriente, desarrollada especialmente en Estados Unidos, ha influido paulatinamente en los ambientes profesionales y académicos de México. Se advierte que la premisa fundamental es restablecer la racionalidad y el carácter público de las acciones gubernamentales, restituyendo el carácter público a lo social y liberando a lo gubernamental

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 646.

<sup>25</sup> *Id.*

<sup>26</sup> *Id.*

de los compromisos que le acarrea la exclusividad que se le atribuyó sobre lo público.

Bajo esta influencia, el estudio de la administración pública comparte más la naturaleza de una ciencia aplicada que de una básica. La disciplina aparece como un conjunto de conocimientos orientados hacia fines prácticos que constituyen una especie de ciencia del estudio y realización de políticas concretas. El estudio de la política pública podría definirse como *problem oriented science*, es decir, una ciencia orientada a descubrir y resolver problemas específicos y relevantes, basándose en instrumentos y descubrimientos de otras ciencias sociales.<sup>27</sup>

Al revisar el uso del gasto y el empleo como insumos fundamentales para hacer más dinámico el desarrollo, fue preciso enfrentar los problemas de gobierno y administración con criterios más racionales y una mayor especialización. Por ello, se puede afirmar que las propuestas de esta corriente implican una crítica al Estado benefactor.

En la búsqueda de una gestión de gobierno más informada, razonada y eficaz, se incorporaron sofisticados avances del análisis matemático, la teoría de sistemas, la informática, la microeconomía, la teoría de decisiones y organizaciones, y la economía del bienestar (análisis costo-beneficio), bajo la concepción del gobierno como actor racional que reconoce y trata de superar los límites y restricciones (informativos, políticos, económicos y legales) que pesan en sus elecciones públicas.<sup>28</sup>

Al tomar los programas públicos como referencia conceptual básica, esta corriente propone el perfeccionamiento de técnicas analíticas y la posibilidad de elaboraciones teóricas que permitan tomar decisiones pertinentes en los ámbitos gubernamentales.

A partir de que, desde el gobierno, se habló de que el Estado implica transformaciones económicas profundas, se han modificado radicalmente las ideas sobre el papel asignado al gobierno y a la administración:

Se ha ido dibujando un nuevo estilo de decisión y gestión pública y han aparecido nuevos patrones de administración pública menos respetuosos de los valores tradicionales y más preocupados por los valores administrativos de eficiencia y eficacia, que se caracterizan por un mayor peso de las iniciativas y autonomías sociales, en la identificación y definición de pro-

<sup>27</sup> E. Guerrero, *op. cit.*, p. 12.

<sup>28</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, "Política pública y gobierno del Estado", *Revista del Colegio*, núm. 4, 1990, pp. 244-245.

blemas, en la formulación de las políticas para atenderlos y en las formas de poner en práctica y evaluar las políticas.<sup>29</sup>

En nuestro medio, la influencia de esa corriente es aún reducida. Su consolidación y fortalecimiento dependerán de la evolución que tengan los nuevos esquemas del desarrollo político-administrativo; de un gobierno menos influyente y sofocador de iniciativas, pero más eficaz, y de una sociedad menos pasiva, más participativa y corresponsable en las decisiones que la afectan; se trata de situaciones que difícilmente se lograrán en el corto plazo. Es necesario, pues, hacer un esfuerzo por modificar los modelos de cultura político-administrativa de signo contrario.

### CONCLUSIÓN

En México, el estudio de la administración pública ha pasado por buenos momentos de producción intelectual, pero no ha logrado crear teorías sólidas, puesto que el trabajo de investigación no ha sido constante ni sistemático.

El enfoque institucional arraigó debido a múltiples razones, pero una importante es que tanto la teoría liberal del Estado como su rival, la marxista (fuente teórica de algunos trabajos académicos en esta área), compartían una visión instrumental de la administración. Este supuesto definió y, por momentos, limitó el avance teórico.

Al incorporarse la óptica de la organización, el desarrollo conceptual en México estaba rezagado respecto a los avances que sobre las nociones de *management* y *management* público se tenían ya en otros países. Algunos postulados de este enfoque se incorporaron en nuestro país sin el sustento de la reflexión rigurosa, lo que desvió la investigación hacia discusiones poco trascendentes y propició que se incorporaran al sector público métodos de trabajo de la empresa privada sin la suficiente revisión crítica. Se utilizaron sistemas de planificación y control adaptados a la esfera pública, pero otros, que se copiaron directamente del sector privado, evidenciaron los límites y la falta de adecuación a la realidad del proceso público de decisión.

La idea de recurrir a técnicas como el control de gestión, la dirección por objetivos, la presupuestación por programas, etc., era la de

<sup>29</sup> *Ibid.*, pp. 236-237.

mejorar la administración de las organizaciones públicas. Se logró reinterpretar en términos de *management* algunas de las lecciones del enfoque institucional, lo que sin duda fue una base para las contribuciones que, desde la óptica gubernamental, se hicieron en nuestro país.

El sustento teórico del *management* público aportó elementos que permitieron análisis más apegados a la realidad. Por ejemplo, se adaptaron métodos de acuerdo con los problemas que se fueron presentando y, obviamente, con el entorno social. Uno de los problemas que impidieron hacer propuestas que avanzaran más allá de las circunstancias surgió al intentar analizar el sector productivo del Estado (sector paraestatal); no fue fácil encuadrar su función en la definición clásica que sobre éste se tenía.

Los análisis tampoco lograron la adecuada articulación de la administración con el sistema político, ni explicaron suficientemente los avances e innovaciones, que sin duda influían de manera importante en la administración y en su relación con la sociedad.

Para avanzar hacia la concreción de propuestas de largo alcance deberíamos superar las explicaciones tradicionales que se centraron en fortalecer el carácter omnipotente del Estado, y también aquellas, derivadas de las distintas interpretaciones del *management* público, que subrayaron de manera casi exclusiva temas como la eficacia en detrimento de otros criterios y de reflexiones más profundas y críticas.

# LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO, SUS CONDICIONANTES Y RETOS

MARÍA DEL CARMEN PARDO

## INTRODUCCIÓN

El desarrollo de la administración pública como campo disciplinario se ha visto obstaculizado a partir de la difícil distinción entre la actividad profesional y el desarrollo académico –entendido, primordialmente, como tarea de investigación, producción intelectual y editorial. En la revisión que hice para un seminario anterior organizado por El Colegio de México, se aprecia que sus propias características –como disciplina que estudia los fenómenos inherentes al Estado, gobierno, aparatos administrativos, etc.–,<sup>1</sup> la han hecho entrar a la órbita de influencia del poder. Ante ello, si bien se constatan avances en producción intelectual –en su mayor parte en textos elaborados por funcionarios– esta situación le ha restado fuerza crítica y propositiva.<sup>2</sup> La administración como disciplina no ha logrado la necesaria cohesión teórica, porque más que entender y explicar los fenómenos inherentes al Estado, gobierno y aparatos administrativos, se ha dedicado a justificar propuestas elaboradas desde el poder.

El reto que esta disciplina enfrenta en países como México es el de buscar un espacio de reflexión y creación más específico. Dicho espacio tendría que construirse a partir de un análisis profundo de las capacidades institucionales que es necesario generar<sup>3</sup> y del diseño y pues-

<sup>1</sup> Véase el trabajo de Luis F. Aguilar, “Los objetos de conocimiento de la administración pública”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 54, 1983.

<sup>2</sup> María del Carmen Pardo, “La administración pública en México: su desarrollo como disciplina”, en *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 1 (131), 1993, pp. 12-29; se reproduce en este volumen.

<sup>3</sup> La capacidad institucional la entiendo a partir de la definición de instituciones que propone Douglas North en *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, 1990, como la inclusión de diversos actores cuya interacción social y política debe estar regulada por reglas que todos los actores avalen, y que les permitan actuar en un clima de certidumbre. Este tema está desarrollado por Mau-

ta en marcha de políticas públicas, no gubernamentales,<sup>4</sup> con el concurso de diversos actores que busquen consensos sociales reales y no simulados, de manera que se logre efectivamente transitar hacia la democracia.

En este trabajo, a partir de un rápido recorrido sobre algunas decisiones derivadas del proyecto político del gobierno de Carlos Salinas de Gortari, intento demostrar de qué manera el objeto e interés de la disciplina se ven absorbidos por los temas impuestos desde arriba, lo que impide que las propuestas disciplinarias tomen la necesaria distancia que la objetividad científica supuestamente exige. El trabajo que presento incluye, entonces, un somero análisis de los temas que a partir del relevo gubernamental en diciembre de 1988 han ocupado la atención de los estudiosos mexicanos. El campo de la administración pública necesita ser desarrollado para contar con una producción teórico-metodológica que permita avanzar en propuestas paradigmáticas. Mi objetivo es demostrar que dicho desarrollo no puede ser sólido y de largo aliento mientras los estudios en esta disciplina tengan que justificarse, o justifiquen, propuestas gubernamentales.

#### CONDICIONAMIENTO Y LIMITACIÓN DE LA DISCIPLINA POR EL PROYECTO POLÍTICO

El gobierno actual se vio obligado a romper con formas tradicionales de quehacer gubernamental para poder enfrentar rezagos acumulados de enormes magnitudes, y una de las crisis económicas más severas.

El diseño del proyecto político salinista se elaboró a partir del reconocimiento de que los desequilibrios macroeconómicos a los que el país había llegado, se reflejaron de manera muy importante en la incapacidad del gobierno para continuar utilizando el gasto público para satisfacer las demandas de la población, y en el hecho de que el aparato administrativo, particularmente el llamado sector paraestatal, había crecido en proporciones impresionantes y de una manera poco racional, lo que obstaculizaba su eficaz rendimiento. El crecimiento excesivo redundó en una gran dispersión de esfuerzos de gestión gubernamental y recursos, que obligó a partir de 1976 a una reordena-

---

ricio Merino en el trabajo "De una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio sin disciplina" que se incluye en este mismo volumen.

<sup>4</sup> Véase el trabajo de Mauricio Merino, *op. cit.*, pp. 119-121.

ción de las áreas en las que el sector público intervenía. Se desarrolló una sectorización de entidades paraestatales bajo la coordinación de las dependencias del sector central, convertidas en lo que se conoció como cabezas de sector. Este arreglo se mantuvo de 1982 a 1988, al menos de manera formal. Sin embargo, su operatividad dejaba mucho que desear por el hecho de que los arreglos sólo correspondían a una subordinación administrativa, y no a un ejercicio coordinado de esfuerzos en materia de intervención económica y de rendimientos financieros.<sup>5</sup>

En la administración del presidente Salinas, frente al hecho de que el sector paraestatal, ya no presentaba las dimensiones espectaculares de años atrás, la coordinación interinstitucional se ha hecho sobre todo a partir de las iniciativas de sus asesores personales, incorporados en las oficinas cercanas al mandatario. Desde dichas oficinas también se coordina el trabajo de los gabinetes especializados, los cuales inciden en acciones donde participan más de una de las dependencias centrales o paraestatales. Habría que estudiar con cuidado el quehacer de estas oficinas para corroborar la opinión generalizada de que en éstas se diseñaron las políticas más importantes sin buscar necesariamente el acuerdo de los sectores involucrados y de que, por lo tanto, el responsable de esas oficinas se convirtió virtualmente en un hombre que concentraba enorme poder, equiparable con la figura de un vicepresidente, situado por encima de cualquier secretario de Estado.

A partir de las definiciones de política y de políticas elaboradas en los ámbitos cerrados cercanos al jefe del ejecutivo, el proyecto político se sustentó en la necesidad de sanear las finanzas públicas, como requisito sine qua non para lograr los objetivos del ajuste estructural. Para ello, se emprendió una reforma fiscal sin precedentes que debía permitir aminorar la evasión, ampliar las fuentes de ingresos y reducir las tasas impositivas en beneficio de los estratos de menores ingresos. También se tomaron decisiones para mantener una estricta disciplina fiscal, que redujera e incluso eliminara a mediano plazo el déficit público, a fin de evitar presiones inflacionarias.

De la misma forma, se decidió continuar con los programas de ajuste iniciados desde el sexenio anterior, como el de privatizar empresas públicas consideradas “no estratégicas” para el país. Este proceso se

<sup>5</sup> María del Carmen Pardo, “La reforma administrativa para el desarrollo social en México”, en *Foro Internacional*, vol. 25, núm. 2 (98), 1984, pp. 108-113; se reproduce en este volumen.

planteó como una valiosa posibilidad para liberar recursos que se canalizarían hacia programas sociales.

Junto con las medidas de ajuste señaladas, el gobierno actual diseñó una estrategia para atraer inversión extranjera que complementara los esfuerzos nacionales. Dicha estrategia estuvo basada en la aplicación de un conjunto de reglas –supuestamente claras y sencillas–, y en la incorporación de normas jurídicas depuradas que sirvieran para reactivar la actividad económica, proceso conocido como desregulación. Se emprendió también un ambicioso programa para fortalecer la infraestructura nacional en importantes esferas con la participación del sector privado.

Cuando el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari inició su periodo en diciembre de 1988, el diseño de las políticas desde la cúpula de la élite gobernante y sus asesores, experimentó una importante redefinición de reglas en materia de política económica. La redefinición implicó la necesidad urgente de controlar la inflación, superar el estancamiento económico e incluir algún tipo de compromiso de política social para buscar soluciones a los problemas que esas situaciones acarrearán. De ahí la inclusión de una política social que quiso aparecer como “novedosa”. Así, el Programa Nacional de Solidaridad, mejor conocido como Pronasol, se colocó en un lugar destacado en las prioridades del proyecto político, ya que si no resolvía problemas graves y acumulados en áreas básicas (salud, educación, servicios), al menos los paliaba y con ello se quitaba la presión y las críticas acerca de su apuesta al modelo neoliberal.

El éxito relativo alcanzado en los programas de ajuste macroeconómico (por ejemplo en materia de deuda)<sup>6</sup> se sustentó en la propuesta de “concertación” con los distintos actores y fuerzas sociales involucradas en los ajustes propuestos. En este sentido, el gobierno tomó la iniciativa de suscribir con los principales sectores económicos un Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), que se ha convertido en la pieza clave de la política económica.

Estos cambios se han englobado en la llamada reforma del Estado, que de acuerdo con el discurso oficial significaba alcanzar tres objetivos básicos: ampliar la vida democrática, restablecer el crecimiento sin inflación y aumentar el bienestar material de la población. La reforma

<sup>6</sup> Señalo como relativo el éxito alcanzado puesto que para fines de 1993 el Banco Interamericano de Desarrollo decía que México ocupaba la segunda posición de países deudores del mundo desarrollado, con un saldo de 118 894 millones de dólares. *El Financiero*, 11 de abril de 1994, primera plana.

se planteó de esta manera debido a varios factores. Primero, el Estado en México había tenido una influencia decisiva en casi todos los ámbitos de interacción con la sociedad, ahogando sus iniciativas; así, el gobierno se había visto involucrado en actividades de toda índole, diluyendo el sentido real de sus prioridades, y, lo que es peor, perdiendo la capacidad para atenderlas. Segundo, la transformación de la sociedad mexicana en el último cuarto de siglo ha modificado de forma importante la índole y cantidad de las demandas y también su interacción con el Estado, la que empieza a manifestarse de una manera menos pasiva y reactiva, inscrita en la tendencia actual que se ha dado en llamar “impulso” irresistible de la participación”. De acuerdo con Kliksberg, la gente quiere democracias genuinas donde intervenga y tenga control de su destino.<sup>7</sup> Tercero, los rezagos sociales, cuya solución se ha hecho esperar desde la Revolución, ya no aceptaban más plazo para ser resueltos.

Sin embargo, lo que la reforma de Estado de hecho propuso fue la incorporación de una serie de mecanismos complejos planteados formalmente, con el propósito de concluir con el Estado paternalista y promover que otros sectores compartieran responsabilidades. Con ello, al gobierno se le separaba de la injerencia y atención exclusiva de los asuntos públicos. Este proceso, que se inició hace apenas una década, puso en evidencia que el protagonista principal en la formulación de políticas había sido el gobierno. Sin embargo, en el proyecto político salinista, reformar al Estado significó darle mayor viabilidad a ese mismo gobierno para que volviera a ser capaz de generar respuestas para mantener la estabilidad —incluyendo la creciente exigencia de la sociedad—, tanto desde la perspectiva interna como desde la que la interacción internacional le estaba demandando. Por ello, la estrategia se centró en las decisiones en materia económica y en decisiones en materia de reforma política, que no alcanzaron a cubrir el amplio espectro de necesidades y demandas de un esquema más democrático.

Así el marco político no ha obtenido los consensos necesarios, entre otras cosas porque sólo ha incluido cambios en materia electoral y de esta manera, el fortalecimiento de la capacidad institucional del Estado ha quedado sin solución y sujeto a las decisiones en dicha mate-

<sup>7</sup> Bernardo Kliksberg, *Relatoría general del II seminario internacional*, organizado por el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas bajo el tema: “El rediseño del Estado para el desarrollo de una agenda socioeconómica y el cambio”, Toluca, Estado de México, julio de 1993, p. 5. El entrecomillado lo toma B. Kliksberg del documento: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, 1993.

ria. En términos de la disciplina quiere decir que para explicar lo que sucede, el objeto de conocimiento se transforma en objetos que exigen para su comprensión enfoques diversos, para lo que hay que pedir prestado a la economía, a la ciencia política y al derecho sus marcos explicativos.

Los ajustes mencionados han significado costos sociales de considerable magnitud. El levantamiento indígena en Chiapas, el primero de enero de 1994, ayuda a corroborar lo que en la mente de muchos parecía una mera intuición: la política económica no se acompañó de medidas que resolvieran los problemas derivados de la desigualdad. Tampoco se optó por la decisión de fortalecer la participación y los mecanismos de expresión democrática, a pesar de la retórica participativa implícita en el Pronasol.

#### EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD RECTORA DEL GOBIERNO

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

La producción académica de temas relacionados con la administración pública de las tres décadas pasadas tuvo como una importante fuente de inspiración el desdoblamiento del sector paraestatal. La mayor parte de los trabajos —desde la perspectiva administrativa— se dedicó a reseñar la manera en la que el gobierno fue aumentando su tamaño, y muy poco al estudio de las tensiones que se podían generar entre crecimiento y legitimidad gubernamental.<sup>8</sup>

La reforma emprendida por el actual gobierno no estuvo diseñada para incidir en el fortalecimiento necesario de la capacidad institucio-

<sup>8</sup> Véase el trabajo de José Chanes Nieto, *Introducción bibliográfica a la administración pública mexicana*, México, INAP, 1992.

nal del Estado, para que, entre otras cosas, las políticas fueran efectivamente públicas (la capacidad podría ser medida por la presencia consistente de diversos actores con facultad de establecer una interacción útil, materializada en propuestas cuyo impacto beneficiara al conjunto de la sociedad, y en el establecimiento de reglas para la interacción y participación avaladas por el conjunto de fuerzas sociales). La reforma se ha restringido al establecimiento de ciertos límites al protagonismo del gobierno en la solución de necesidades que resultan –ahora sí– inaplazables. Los límites son más el resultado de la incapacidad del gobierno para asumir el compromiso de la manera como lo hizo en el pasado, que por una convicción de abrir canales a la participación y a la corresponsabilidad, en la lógica de fortalecer el entramado institucional. De igual manera, tampoco se ve de forma clara la preocupación por generar mecanismos que eficienten la acción de su aparato administrativo y profesionalicen la función pública, sino, más bien, una intención por privilegiar la vertiente de la recuperación económica *per se*.

Lo que sí se decidió fue profundizar en las medidas adoptadas en el sexenio anterior, y llevar a cabo un espectacular desmantelamiento del mencionado sector paraestatal. Ambas acciones, si bien pudieron haber considerado los rendimientos de las empresas, su inoperancia, su mala administración, etc., resultaron más bien de una redefinición importante de los ámbitos de actuación del sector público. El Estado, frente a una situación de crisis que le impedía hacer uso de los recursos presupuestales, se sale de los espacios que tradicionalmente ocupaba. Además, “invita” a otros sectores de la sociedad (léase el privado) a corresponsabilizarse con éste en la atención de cuestiones básicas, incluso servicios públicos (teléfonos, correos, etc.), y en apoyo a las políticas de más alta prioridad que el propio gobierno estableció.

Otro resultado del llamado redimensionamiento del aparato estatal fue la posibilidad de contar con recursos frescos provenientes de la venta de empresas públicas, que pueden ser utilizados en programas dedicados a atender de manera selectiva los rezagos sociales. Esta idea, armada con diferentes arreglos de organización, ya se había ensayado en el pasado. Así, existían unidades dedicadas a atender aspectos sociales básicos con una estructura independiente de las del resto de las secretarías de Estado, encargadas de las políticas sociales, como el Sistema Alimentario Mexicano (SAM), o la Unidad de Coordinación General del Plan de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar). Dichas unidades contaron con todo el respaldo presidencial e incluso dependieron jerárquicamente del presidente. El haber ensayado diferentes arreglos de organización nos advierte sobre la creciente

incapacidad del Estado para cumplir con los compromisos asumidos históricamente frente a la población, y permite constatar que la modernización administrativa argumentada refleja la necesidad de ir trasladando a la sociedad muchos de los compromisos sociales asumidos por el Estado, sin poner en riesgo la estabilidad del país.<sup>9</sup>

El instrumento escogido por el gobierno salinista, como un mecanismo de compensación que activara el gasto social selectivo, y por ende limitado, es el llamado Pronasol. Este programa se encuentra dentro de una dependencia del sector público central, y su operación responde a mecanismos que han existido siempre (como la participación comunitaria, por ejemplo). Lo que es importante, pero no novedoso, es que se ha entendido y se ha asumido por los órganos burocráticos como un programa de interés presidencial. La formulación del Pronasol desde las oficinas del presidente es lo que explica que la subsecretaría encargada de su administración, dependiente de la SPP, coordinara las acciones en materia de desarrollo regional desde seis años antes de que el programa apareciera. Así, cuando la SPP desapareció y pasó a formar parte de la estructura de la Sedesol, que fue creada casi cuatro años después que el programa, no ocurrió nada. La prioridad presidencial otorgada al programa le permite no tener que incluir como una preocupación esencial para su eventual éxito el contar con una adecuada estructura, o con una capacidad “gerencial” para su manejo. Sin embargo, el hecho de que su “éxito” dependa sólo de ese apoyo se está convirtiendo en una de sus mayores debilidades, como ya aconteció en el pasado con otros instrumentos meramente coyunturales de respuesta a las necesidades sociales.

#### REFLEXIONES FINALES

Hasta la década de los ochenta, el diseño del proyecto político estuvo subordinado al modelo de desarrollo y al modelo gubernamental, caracterizado por un uso poco racional de los recursos y –para dar respuesta a las necesidades sociales– un enorme gasto público que parecía no agotarse. Esta situación se acompañó de un crecimiento, también

<sup>9</sup> Ésta es una de las hipótesis del proyecto de investigación sobre la administración de la política social que tengo en curso y que forma parte del macro-proyecto del CEI sobre “Cambio y resistencias: veinticinco años de política mexicana 1968-1994”. Los comentarios del profesor René Herrera me fueron muy valiosos para aclarar dicha hipótesis.

poco programado, de las dependencias del sector público, dedicadas a fortalecer la intervención del gobierno en un gran número de áreas de la actividad económica y de servicios.

En este contexto, el gobierno fue convirtiéndose en el actor casi exclusivo y esencial en las estructuras del Estado mexicano, no sólo en la dinámica económica, sino también en los problemas sociales. La concurrencia de otros actores y sectores no se requería para desarrollar y hacer crecer en todos los aspectos al país. El gobierno se convirtió en el actor protagónico, y no estuvo dispuesto a revisar ese carácter, hasta que la crisis le mostró, de manera evidente, los límites de ese protagonismo.

Por ello, es sorprendente que sean los mismos funcionarios del gobierno mexicano los que abiertamente acepten que se fracasó en la solución de los problemas, a causa de un Estado “obeso”, “propietario”, “paternalista [...] que trataba como menores e incapaces a los diferentes grupos sociales y que asumía cada vez mayores demandas de la población e incrementaba el número de instituciones, recursos, y burocracias para intentar atenderlas. El camino resultó inviable, fue costoso y no constituyó una estrategia que contribuyera al desarrollo”.<sup>10</sup>

El modelo adoptado permitió al gobierno –cuyo elemento indispensable es el ejecutivo, más concretamente, el presidente de la República– convertirse en el espacio donde se concentraron prácticamente todas las iniciativas, apareciendo como la arena de la representación de los intereses de los sectores y grupos sociales. Esta clara manifestación de la centralización de decisiones que toma forma en el diseño de políticas, no sólo no se ha logrado revertir en México frente al espectro de la entrada a la modernidad (apertura comercial, bloques económicos, el ingreso a organismos de países industrializados, como la OCDE, etc.), sino que se ha agudizado en los últimos cinco años. Es necesario, entonces, hacer un esfuerzo para salir de la trampa de los enfoques que se circunscriben en definitiva a “más de lo mismo” y pensar en la revisión de ese papel protagónico desde nuevos planos de análisis.<sup>11</sup>

En el gobierno actual efectivamente queda rebasada la idea de hablar de programas que hagan eficiente la gestión. Se propuso una reforma estructural, la llamada reforma del Estado, buscando resolver

<sup>10</sup> Carlos Rojas Gutiérrez, “El Programa Nacional de Solidaridad y la reestructuración de la gestión social participativa”, en *La administración pública contemporánea en México*, México, Secogef/Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 168-174.

<sup>11</sup> D. Osborne y T. Gaebler, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Addison-Wesley Publishing, 1992, citado por B. Kliksberg, *op. cit.*, p. 20.

problemas graves tanto económicos, como políticos y sociales. Esta reforma necesita de una serie de mecanismos complejos para concluir con el Estado paternalista y dar paso a uno solidario.<sup>12</sup> Sin embargo, el diseño de políticas que involucraran un Estado más participativo, y en donde hubiera corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad, quedó atrapado en el diseño, puesta en marcha y hasta la eventual evaluación autoritaria de las políticas gubernamentales. Otros actores han intervenido en mecanismos de consulta, concesiones, o “pactos”, pero no han llegado a tener una participación efectiva.

Hoy día, lo que sucede es que, a pesar de reconocerse el “fracaso” de un modelo de gestión que no ayudó a resolver problemas sociales, no se busca fortalecer la capacidad institucional del Estado, sino hacer corresponsables del gobierno a otros actores y sectores, pero conservando la toma de decisiones para la alta burocracia y los asesores. De ahí que se pueda decir que si bien hay mayor energía institucional concentrada en esfuerzos de concertación, la participación social encuentra aún límites, cuando no se trata de aceptar o convalidar las decisiones de la élite en el poder.

Lo anterior se traduce, entonces, en una concentración de la capacidad rectora por el gobierno, donde la tarea de coordinación se convierte en una pieza esencial, sobre todo desde el ámbito de acción del ejecutivo federal, la cual fortalece aún más su papel decisivo, sobre todo frente a las situaciones de conflicto. Esta situación limita la eficacia de la interacción del sector público con otros, como el privado o el social, porque no existe una competencia equitativa entre estos diversos sectores, que al menos le permitiera al sector público un incremento real de su capacidad administrativa.

Los rendimientos, aún limitados en eficacia de gestión, dejan un espacio que está siendo cubierto por una cada vez mayor participación de organizaciones no gubernamentales (ONG). Existe un sinnúmero de ejemplos, pero las organizaciones más estructuradas intervienen en materias en donde hay un notorio déficit institucional en el diseño de políticas “públicas”, como pueden ser los problemas del medio ambiente, derechos humanos, mujeres, por sólo mencionar algunos. Además, al concentrarse la capacidad rectora, la efectiva descentralización sigue siendo una cada vez más añeja aspiración.

<sup>12</sup> Las contradicciones en las que se ha incurrido respecto de la pretensión de llegar a un Estado solidario, están reseñadas por Lorenzo Meyer, “¿Sexenio de solidaridad?”, en *Excelsior*, 30 de septiembre de 1993, primera plana.

En el caso del diseño de la política social se ve claramente que se quiere hacer aparecer al Pronasol como el eje de esa política. En la estrategia salinista, a partir de la constatación de los rezagos acumulados en el desarrollo social, y debido a los saldos que la prolongada crisis económica había dejado, se incluye al Pronasol como un mecanismo que permitiría canalizar el gasto social, pero de manera selectiva y “amarrado” a las prioridades que se incluyeron dentro del propio programa. Si hasta diciembre de 1993 se aceptaba en muchos círculos de la sociedad mexicana que el programa había tenido éxito (a partir de las cifras agregadas dadas a conocer), el levantamiento de los indígenas en el estado de Chiapas coloca una fuerte interrogante sobre esos resultados.

No obstante, existen al menos dos razones para explicar por qué el programa fue calificado positivamente. Primero, como quedó explicado en anteriores párrafos, porque fue una iniciativa presidencial, y a pesar de estar administrado por una dependencia gubernamental, ha sido una preocupación constante del presidente de la República que el programa funcionara, y funcionara bien. Segundo, porque ha tenido una amplia difusión en los medios de comunicación. Esta situación se refleja en los datos recogidos por una encuesta de opinión elaborada por una revista de divulgación en el mes de octubre de 1991.<sup>13</sup>

Al entenderse la política social del actual gobierno como sinónimo de Pronasol, queda en evidencia que la continuidad en el diseño de políticas que inciden en este campo, no es un constante del quehacer gubernamental en México. No se puede hablar de que exista la intención de diseñar políticas para un desarrollo social integrado, sino selectivo, a partir de las prioridades que los gobiernos establecen.

La reforma del Estado en México ha significado una importante redefinición en materia de política económica, que se materializó en una serie de decisiones políticas y programas modernizantes (con todo lo ambiguo que este término resulta) en los que se incluyeron, sin duda, las negociaciones para la firma del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, que han consumido gran parte de la energía e inteligencia institucionales de las élites en el poder. Esto ha tenido costos importantes. Uno de éstos es el que los programas sociales tuvieron que encuadrarse en un esquema de atención hacia los grupos identificados como de “pobreza extrema”, por lo que la respuesta a las necesidades sentidas, se da en los términos de priorida-

<sup>13</sup> *Este País, tendencias y opiniones*, octubre, 1991.

des unilateralmente establecidas, y es de entrada limitada. Otro, es que la voluntad modernizadora para contar con un aparato administrativo moderno y eficaz no parece manifestarse con la misma convicción.

Consecuentemente, hay una tensión no resulta entre un sistema económico con reglas claras de competencia, abierto y fiscalmente mucho más eficiente, y la actuación de una administración muchas veces lenta, en el que el ejercicio de la autoridad aparece incierto, voluntarista, y en donde la eficacia de la gestión pública queda atrapada, ya que no logra generar la capacidad gerencial necesaria, pero tampoco romper con los comportamientos tradicionales que la constriñeron en una lógica premoderna, burocrática e ineficaz.

La insistencia en contar con la capacidad institucional en el Estado debiera convertirse en origen y medio para la construcción de paradigmas en administración pública, en la medida en que dada esa capacidad, ésta fuese necesariamente traduciéndose en el establecimiento de reglas que ofrecieran certidumbre jurídica, técnica, organizativa, etc., a los diferentes grupos y actores sociales. Dichos actores tendrían que establecer una interacción que permitiera efectivamente avances hacia un esquema democrático. De esta manera se podría hablar de una reforma y un cambio que estuvieran encaminados hacia un esquema de ejercicio de autoridad consensuado y, por ende, de beneficio colectivo.

La preocupación por encontrar en la administración pública una verdadera ciencia social con todo el andamiaje teórico que a ésta corresponde, es una preocupación que se comparte en ámbitos académicos de distintas partes del mundo. El primer seminario en El Colegio de México resultó en ese sentido bastante ilustrativo. Existen incluso discusiones en otros campos del saber científico social, como puede ser el de la ciencia política, en el que la discusión está planteada sobre la misma preocupación, y en donde los resultados han permitido matizar y relativizar la insistencia en su necesario carácter científico.

El problema de la disciplina pudiera, en todo caso, plantearse como el problema del “tema” de la administración pública, y con ello restarle importancia a la pretensión de científicidad probada que debiera tener. Sin embargo, aligerarle el estatus no impide caer en cuenta de los límites y condicionantes que tiene, aun como una disciplina no “duramente” científica.

En el caso mexicano es evidente que mientras el fortalecimiento de la capacidad institucional esté subordinado a la lógica de la toma de decisiones centralizada en las altas esferas de la burocracia, y

mientras estas decisiones se enfoquen fundamentalmente a la política económica y el mantenimiento del gobierno como el actor esencial en los intercambios e interacciones del tejido social –aunque ya no sea el único–, la disciplina de la administración pública seguirá encontrando obstáculos y se hará más lejana la posibilidad de elaborar construcciones novedosas que permitan a ésta encontrar su propia vía de explicación para los fenómenos que analiza.



## LOS FUNDAMENTOS POLÍTICOS DE LA TEORÍA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA\*

FRANCISCO GIL VILLEGAS\*\*

La administración pública se ha definido tradicionalmente como el conjunto de actividades encargadas de llevar a cabo las políticas y programas de los gobiernos. Desde esta perspectiva, la administración pública se centraría principalmente en la planeación, organización, dirección, coordinación y control de las operaciones del gobierno.

Incrustada eminentemente en un contexto delimitado por una *racionalidad instrumental*, la administración pública es identificada por los manuales ortodoxos de la disciplina como el agente instrumental de la política pública, cuyos fines se encuentran definidos por la voluntad política. En principio, la distinción entre “política” y “administración” otorga un carácter de medio instrumental a la segunda, a fin de que pueda servir a los fines propuestos y definidos por la primera.<sup>1</sup> Al referirse así al caso británico, S. E. Finer nos dice que, en teoría, el gabinete debe circunscribirse a definir los planes de gobierno, dejando a los departamentos administrativos la mera ejecución de éstos.<sup>2</sup> Ahora bien, por lo menos en el mundo anglosajón, la perspectiva ortodoxa que separa tajantemente la política de la administración fue anunciada de manera precursora en el brillante ensayo de Woodrow Wilson titulado “The Study of Administration”, el cual fue publicado en el segundo volumen de *Political Science Quarterly* en junio de 1887.<sup>3</sup>

De acuerdo con Wilson, la ciencia de la administración pública constituía a fines del siglo XIX “el último fruto del estudio de la ciencia

\* En el centenario del natalicio de Karl Mannheim (1893-1947). Este trabajo se publicó originalmente en *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 1 (131), 1993, pp. 30-53.

\*\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

<sup>1</sup> S. E. Finer, *A Primer of Public Administration*, Londres, Frederik Muller, 1950, p. 14.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 65.

<sup>3</sup> Woodrow Wilson, “The Study of Administration”, en *Political Science Quarterly*, vol. 2, núm. 2, 1887, pp. 197-222.

política”. A pesar de que la administración es la parte más visible del gobierno y es “tan vieja como el propio gobierno”, el estudio de la administración pública, a diferencia del de la política, es un fruto relativamente tardío porque “nadie escribió sistemáticamente acerca de la administración como una rama de la ciencia política hasta que este siglo [el XIX] superó su primera juventud y comenzó a cultivar el conocimiento sistemático como su flor más característica”.<sup>4</sup>

Al delimitar “con precisión” el campo de estudio de la administración pública, Wilson procede a establecer la tajante distinción entre “política” y “administración”, que a partir de entonces se asocia a la visión ortodoxa de esta disciplina.

El campo de la administración –nos dice Wilson– es un campo de negocios. Ha sido apartado del apresuramiento y la pugna propios de la política, en la mayor parte de sus aspectos se halla incluso al margen del controvertible campo del estudio constitucional. Es una parte de la política únicamente de la manera en que el sistema de contabilidad doméstica forma parte de la vida de la sociedad; únicamente como la maquinaria participa en el producto manufacturado [...] Así, la administración se halla fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aun cuando sea la política la que fije las tareas para la administración, ésta no debe dejar que maneje sus oficinas.<sup>5</sup>

La idea de una tajante escisión entre política y administración no es, sin embargo, una aportación original de Wilson, como él mismo lo confiesa en su artículo de 1887 al dar como fuente de inspiración para tal distinción el nombre del eminente teórico suizo Johann Kaspar Bluntschli, autor de los tres volúmenes de *Lehre vom modernen Staat* (1875-1876) de los cuales bebieron también Max Weber, Hermann Heller, Carl Schmitt y Hans Kelsen. Con apoyo en las frases más expresivas de la obra de Bluntschli para fundamentar la tesis de la separación entre política y administración, Woodrow Wilson considera necesario

[...] separar la administración tanto de la política como del derecho. La política, dice Bluntschli, es una actividad del Estado “en cosas grandes y universales”, al paso que “la administración en cambio es la actividad del Estado en cosas individuales y de poca monta. La política es, pues, el dominio especial del estadista, y la administración lo es del funcionario técnico”

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 198.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 209-210.

[...] Una gran parte de la administración va de *incógnito* para la mayor parte de la gente, confundiéndose a veces con los “manejos” políticos o bien con los principios constitucionales, [pero] la administración pública es la ejecución detallada y sistemática del derecho público. Cada aplicación especial, particular, de la ley general es un acto de administración.<sup>6</sup>

A fin de fijar claramente la versión ortodoxa de la separación entre política y administración expuesta por Wilson hemos seleccionado la siguiente frase lapidaria de su brillante y seminal artículo: “Los vastos planes de actuación gubernamental no son administrativos, pero la ejecución detallada de tales planes sí que es administrativa”.<sup>7</sup>

Durante la segunda mitad del siglo XX la tajante distinción de Wilson se vio sujeta a una profunda crítica. Es cierto que también Max Weber parecía estar de acuerdo con la nítida división entre política y administración. Pero la gran diferencia entre los dos autores radica en que mientras Wilson planteó la distinción en términos de una descripción fáctica, Max Weber la utilizó únicamente con el propósito metodológico de construir tipos ideales, susceptibles de aplicarse después a investigaciones empíricas concretas.<sup>8</sup>

La sociología política de Max Weber es, como todos sabemos, una sociología de la dominación fundamentada en tipos ideales; en ella, se pone a prueba la validez de la dualidad comprensión-explicación incluida en la definición de la noción de “sociología” en la primera página de *Economía y sociedad*, como “la ciencia que pretende entender, interpretándola, la acción social para de esa manera explicarla causalmente en su desarrollo y sus efectos”. En cualquier tipo de dominación hay también, para Weber, un elemento susceptible de ser captado por medio de la *Verstehen* y que estaría constituido por el conjunto de creencias y motivaciones que legitiman un determinado tipo de dominación. La legitimidad debe captarse así por medio de la comprensión interpretativa, tal y como ésta aparece en la primera parte de la definición de sociología interpretativa a la que hemos hecho referencia. Pero Weber considera también que en todo orden de dominación hay un elemento de relación causal configurado por la manera en que el dominador *controla* y distribuye sus recursos económicos, militares y, sobre todo, administrativos. En el tipo de dominación tradicional, por ejemplo, Weber distingue entre los subtipos de dominación feudal, patrimonial y sultanista, en función de si el control

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 210-211.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 212.

<sup>8</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1980, p. 5.

sobre los recursos económicos y administrativos es centralizado, como en el patrimonialismo y el sultanismo, o delegado, como en el caso del feudalismo. La acción social es explicada aquí “causalmente en sus desarrollos y sus efectos”, con lo que se satisface la segunda parte de la definición de sociología referida más arriba.

De esta manera, debería quedar claro que los tres tipos puros de dominación ni aparecen nunca con su pureza conceptual en la realidad empírica ni se circunscriben exclusivamente al Estado moderno ni agotan todos los tipos de dominación que puedan darse en la historia, pues siempre es posible construir nuevos tipos ideales para explicar realidades peculiares como, por ejemplo, la del caciquismo. Lo más importante para los propósitos centrales del presente artículo radica, sin embargo, en que la separación entre “política” y “administración” en la construcción de los tipos ideales de la sociología política de Max Weber tiene una función *metodológica* y no se presenta como una descripción fáctica o normativa sobre cómo se da empíricamente o cómo debería darse esta relación en instancias concretas de dominación. Además, al ser tan importante para Weber la variable de la legitimidad en la explicación de los diversos tipos de dominación, no pueden sostenerse interpretaciones como la que hizo Talcott Parsons en el Congreso de Sociología de Heidelberg en 1964, según la cual Weber quedaría colocado por su análisis de la burocracia moderna en calidad de “heraldo del fin de las ideologías”.<sup>9</sup> Pero tampoco se sostiene la interpretación de Jürgen Habermas quien, en ese mismo Congreso, se puso en el extremo opuesto a Parsons al clasificar simplistamente a Weber como un *decisionista* emparentado con Carl Schmitt porque “lejos de haber roto el encantamiento de la ideología, más bien la fortaleció”.<sup>10</sup>

Vale la pena considerar aquí brevemente la interpretación de Habermas sobre el proyecto de la cientificación de la política en Max Weber porque, pese a su reduccionismo, sintetizó una visión muy difundida durante muchos años sobre la manera en que supuestamente Max Weber veía la relación entre política y administración. De acuerdo con esta in-

<sup>9</sup> Véase Talcott Parsons, “Value-freedom and Objectivity”, en Otto Stammer (ed.), *Max Weber and Sociology Today*, Oxford, Basil Blackwell, 1971, p. 48.

<sup>10</sup> Jürgen Habermas, “Discussion on Value-freedom and Objectivity”, en Otto Stammer (ed.), *op. cit.*, p. 66. Para una discusión de por qué debe considerarse la interpretación decisionista de Weber como simplista, véase F. Gil Villegas, “Democracia y dictadura en la teoría del realismo político de Max Weber y Carl Schmitt”, en *Foro Internacional*, núm. 117, 1989, pp. 129-152.

interpretación, reduccionista, por no tener en consideración el importante papel de la ética de la responsabilidad en la política moderna:

Max Weber nos legó precisiones claras sobre la relación entre saber especializado y práctica política. La famosa confrontación que lleva a cabo entre poder de los funcionarios y liderazgo político está al servicio de una estricta separación entre las funciones de los expertos y las funciones del político. Éste se sirve del saber técnico, pero el ejercicio del dominio y de la autoafirmación exige, por encima de eso, la imposición interesada de una voluntad decidida. En última instancia, la autoafirmación política no puede fundamentarse a sí misma de forma racional, sino que, más bien, lleva a efecto una *decisión* entre valores y convicciones en pugna, que escapan a una argumentación concluyente y que permanecen inaccesibles a una discusión comprometida [...] La racionalidad en la elección de los medios va aparejada con la declarada irracionalidad en la orientación hacia los valores, fines y necesidades. Pues es esa completa división del trabajo entre la pericia y formación técnica de los cuadros generales de la burocracia [...] por un lado, y el instinto y voluntad de poder de los líderes por el otro, lo que, de hacer caso a Weber, posibilita una cientifización de la política.<sup>11</sup>

Antes de pasar a discutir otra interpretación clásica mucho más rica y acertada de lo que implicaba el proyecto de la “cientifización de la política” de Max Weber, conviene aclarar por qué la interpretación de Habermas no está bien fundamentada al atribuirle a Weber las características de un modelo *decisionista*.

Es cierto que, en la eterna pugna entre los valores últimos, para Weber no había forma de demostrar, de manera absoluta y definitiva, la superioridad de un valor sobre otro. Pero para él se podía ser consecuente en el apego y seguimiento estricto a los principios seleccionados dentro de la pluralidad valorativa y dirimir las posibles *consecuencias* de una acción tomada en función de un valor, y no de otro, de acuerdo con un criterio basado en la “ética de la responsabilidad” como mejor opción, al menos en el ámbito de la política, frente a una rígida “ética de la convicción” que no calcula las últimas consecuencias de una acción por estar apegada a principios considerados como absolutos e incommovibles. En este sentido, Wolfgang Schluchter ha demostrado convincentemente que Max Weber no era un *decisionista* puro, como creía Habermas, sino que su inclinación por el criterio de la

<sup>11</sup> Jürgen Habermas, “Política científica y opinión pública”, en *Ciencia y técnica como “ideología”*, Madrid, Tecnos, 1986, pp. 132-133. (Traducción ligeramente enmendada de acuerdo con la versión en la lengua original.)

*Verantwortungsethik* le permitió criticar racionalmente consideraciones prácticas y tomar acciones, no en función de decisiones arbitrarias, sino más bien en función del cálculo de las consecuencias posibles abiertas a las diversas opciones de acción. Así, el pluralismo axiológico de Weber presupone la multiplicidad de posiciones básicas, fácticamente existentes o teóricamente posibles, dentro de las cuales puede darse la crítica y la discusión racional. Según Schluchter, a través de esta interpretación crítica se puede demostrar la inclinación de Weber por la “ética de la responsabilidad” frente a la “ética de convicción” y, con ello, su posición no sería ya la de un *decisionista* sino la de un “racionalista crítico”, puesto que:

[...] la ética de responsabilidad formula el mismo postulado del racionalismo crítico, por ejemplo, de Hans Albert: “debes exponer incluso tus creencias y valores más profundos a la crítica y hacerlos examinar en función de sus probables consecuencias”. No hay, ni puede haber, soluciones finales. De esta manera, aun cuando la concepción de Weber sobre la relación entre conocimiento y decisiones contiene ciertamente algunos elementos [...] decisionistas, el componente crítico predomina claramente y, por ello, desde una perspectiva teórica, el modelo de Weber es fácilmente transformable en el del racionalismo crítico.<sup>12</sup>

Así pues, frente a los peligrosos deslices decisionistas, Max Weber se ve protegido por su pluralismo axiológico y su inclinación a la ética de la responsabilidad en el ámbito de la política, la cual, a su vez, deriva de su pluralizada noción de racionalidad.

Los problemas ideológicos de la legitimidad, los elementos metodológicos de la construcción de tipos ideales y el papel de la ética de la responsabilidad en la relación de la política con la administración son retomados en una obra clásica, pero poco leída, donde se aborda el tema de la “cientificación de la política” de Max Weber; nos referimos al tercer capítulo de *Ideología y utopía* de Karl Mannheim. En efecto, en el capítulo titulado “Perspectivas de una política científica: la relación entre la teoría social y la práctica política”, Mannheim inicia la discusión con la provocadora interrogante: ¿por qué no existe una ciencia de la política?; además en un claro y fructífero diálogo con la conferencia weberiana de “La política como vocación”, Mannheim tratará

<sup>12</sup> Wolfgang Schluchter, “Wertfreiheit und Verantwortungsethik. Zum Verhältnis von Wissenschaft und Politik bei Max Weber”, en *Rationalism der Weltbeherrschung. Studien zu Max Weber*, Frankfurt, Suhrkamp Taschenbuch Verlag, 1980, p. 72.

de resolver, entre otras cosas, la relación del conocimiento científico especializado con la práctica política. El gran obstáculo para la existencia de una ciencia de la política radica, según Mannheim, en que en el ámbito del pensamiento social y político es inevitable que surjan diferencias de estilos de pensamiento que se extienden incluso al ámbito de la lógica misma. Resulta ingenuo estipular entonces la autonomía de una ciencia de la administración pública que esté por encima de las ideologías, las contiendas y los partidos políticos. En las distintas maneras de conceptualizar la forma de llevar a cabo las rutinas administrativas y el ejercicio de las políticas públicas van implícitas, se quiera o no, diversas concepciones sobre cuál es la mejor manera, fáctica o normativa, de realizar el orden y la práctica políticos:

Un problema –nos dice Mannheim– no puede resolverse oscureciendo sus dificultades, sino tan sólo si éstas se plantean tan aguda y pronunciadamente como sea posible. Por lo tanto, nuestra tarea consistirá definitivamente en establecer la tesis de que, en política, el planteamiento de un problema y las técnicas lógicas que es preciso emplear varían con la posición política del observador.<sup>13</sup>

A fin de verificar esta tesis, Mannheim construye, siguiendo la metodología weberiana, cinco tipos ideales de pensamiento histórico político, centrándose para ello sobre todo en la relación entre teoría y práctica. Ahora bien, estos cinco tipos ideales, contruidos en 1929, podrían parecer relativamente obsoletos en 1993. Sin embargo, ésa es una mera apariencia, pues es posible actualizarlos en función de los diversos modelos de teoría política y de administración pública de los últimos años, con lo cual expresaríamos la vigencia conceptual que sigue teniendo la construcción típica ideal de la célebre obra de Mannheim. Los cinco tipos ideales de pensamiento político administrativo contruidos por Mannheim son 1) conservatismo burocrático; 2) historicismo conservador; 3) pensamiento democrático liberal burgués; 4) concepción socialista comunista, y 5) fascismo autoritario.

La tendencia fundamental del conservatismo burocrático consiste en tratar de convertir todos los problemas políticos en problemas administrativos. Como resultado de esa tendencia, Mannheim pone el ejemplo de que la mayoría de los libros de historia de la ciencia política alemana hasta 1929 habían sido, de facto, tratados de administración;

<sup>13</sup> Karl Mannheim, *Ideology and Utopia. An Introduction to the Sociology of Knowledge*, Londres, Kegan Paul, 1936, p. 104.

esta unilateralidad es explicable en función del peso de la tradición de la burocracia prusiana, de la cual habían surgido los principales tratadistas alemanes, pero también por el hecho de que la esfera de acción del funcionario público sólo podía darse dentro de los límites marcados por el ámbito jurídico. En consecuencia, el funcionario del conservatismo burocrático es incapaz de ver que detrás de la gestación de cada ley se encuentran representados y negociados los intereses y la cosmovisión de grupos sociales específicos. Sin embargo, ese funcionario toma el orden específico prescrito por una ley concreta como si fuera el orden natural de las cosas en general, y no comprende que cada orden racionalizado es tan sólo una de las muchas formas en que son reconciliadas fuerzas irracionales socialmente en conflicto. La racionalidad de la mentalidad legalista administrativa construye así sistemas cerrados y estáticos de pensamiento y se encuentra constantemente ante la paradójica tarea de tener que incorporar en su sistema nuevas leyes que surgen de la interacción de fuerzas reales como si tan sólo se tratara de elaboraciones adicionales del sistema original.<sup>14</sup>

Por lo tanto, toda burocracia, en concordancia con el énfasis peculiar sobre su propia posición, suele generalizar su experiencia particular y perder de vista el hecho de que el ámbito administrativo y el orden armónicamente funcional representan tan sólo una parte de la realidad política total. El pensamiento burocrático no niega la posibilidad de una ciencia de la política, pero la considera idéntica a la ciencia de la administración. Así, hace caso omiso de los factores irracionales y cuando éstos, a pesar de todo, irrumpen visiblemente en escena, son manejados como simples y “rutinarios asuntos de Estado”. Una expresión clásica de este punto de vista se halla contenida en el dicho originado en esos círculos de que “una buena administración vale más que la mejor constitución.”<sup>15</sup>

La modernización del conservatismo burocrático en la década de los noventa aparece en el familiar modelo *tecnocrático*, donde la relación de dependencia del especialista respecto al político parece invertirse y este último se convierte aparentemente en mero órgano ejecutor de una *intelligentsia* científica con posgrados en economía y gobierno, preferentemente de Harvard, Yale, Princeton, Chicago o Stanford. A

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 105.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 106.

medida que la investigación de sistemas y sobre todo los procesos de *decision-making* y *rational choice* proporcionan no solamente nuevas técnicas para la práctica política, introduciendo mejoras en los instrumentos tradicionales, sino también una racionalización de la decisión en cuanto tal por medio de estrategias calculadas y automatismos en el propio proceso de decisión, parecen imponerse al reducido margen de decisión de los líderes políticos las restricciones y coacciones lógicas de “las cosas mismas”, cuyos representantes resultan ser curiosamente los propios especialistas con sus posgrados en Harvard, Yale, Princeton, Chicago y Stanford.

En suma, la actividad decisoria que le queda al político en este tipo de Estado tecnocratizado resulta mínima o francamente ficticia, porque en el mejor de los casos su actividad consiste únicamente en rellenar los huecos que dejan libres las todavía existentes imperfecciones de la racionalidad administrativa. Con todo, la iniciativa de acción ya la tienen aquí el análisis científico y la planificación técnica. El Estado se convierte en un mero órgano ejecutor, como dice Habermas, de una administración íntegramente racional.<sup>16</sup> La crítica de Hermann Lübbe a la indispensable autopercepción tecnocrática de los nuevos expertos radica en que hacen pasar como coacción de la propia lógica de las cosas lo que en realidad, y como siempre, sigue siendo política, mucha política y sólo política.<sup>17</sup> Sin embargo, esta crítica, como bien señala Habermas, vuelve a situarnos en un “modelo decisionista ampliado”, porque aunque el espacio de las decisiones puras se haya reducido considerablemente en función del crecimiento de los medios de la racionalidad tecnocrática, la problemática de las decisiones políticas va desmontándose hasta no quedar de ella más que un último reducto: el núcleo irracional de la decisión de última instancia (como por ejemplo, “¿a quién dejaré como mi sucesor?”), el cual ya no es en absoluto susceptible de una ulterior racionalización tecnocrática.<sup>18</sup>

A diferencia del modelo tecnocrático que piensa que todo es en última instancia racionalizable, el segundo tipo ideal de Mannheim, el conservatismo histórico, se caracteriza por advertir plenamente ese ámbito irracional en la vida del Estado, el cual escapa a la posibilidad de control y de manejo de la administración; reconoce que existe una

<sup>16</sup> Jürgen Habermas, “Política científica y opinión pública”, *op. cit.*, pp. 133-134.

<sup>17</sup> Hermann Lübbe, citado en J. Habermas, *op. cit.*, p. 136.

<sup>18</sup> J. Habermas, *op. cit.*, pp. 136-137.

zona desorganizada e imposible de medir que es propiamente la esfera de la política.

A fines del siglo XVIII, Edmund Burke declaraba así que “la ciencia de construir un Estado es como cualquier otra ciencia experimental, que ni debe ser enseñada a priori ni existe ningún tipo de breve experiencia que sea capaz de instruirnos en esa ciencia eminentemente práctica”.<sup>19</sup> Para Mannheim son evidentes las raíces sociológicas de esta tesis, ya que expresa la ideología de la nobleza dominante en Inglaterra y en Alemania que legitimaba la pretensión de que sólo la buena cuna y la buena educación proporcionan ese “no se qué” de la política y del buen gobernante, pues sólo con la pertenencia a un linaje de muchas generaciones que hayan compartido el liderazgo político se adquiere ese *savoir affaire* imprescindible para el buen gobierno. Se trata, en síntesis, de la justificación para un gobierno exclusivo de la aristocracia. Para un líder político de esta clase, poseer un mero conocimiento correcto y el dominio de algunas leyes y normas no es suficiente para poder gobernar bien:

Mientras que la burocracia desconoce el aspecto político de una situación debido a sus prejuicios administrativos, la nobleza se siente desde el principio en esa esfera como en su propia casa [...] En tal esfera, el mezuquino manual administrativo resulta inútil, pues no es posible deducir mecánicamente de las premisas que se plantean la solución a los problemas reales.<sup>20</sup>

La teoría histórico conservadora aborda primordialmente problemas que trascienden la esfera administrativa. La administración no puede fabricarse artificialmente con métodos mecánicos, sino que crece, se desarrolla y se resuelve de manera espontánea. El líder político deberá poseer así un instinto innato, aguzado por una larga experiencia que lo conduzca a la solución correcta de los problemas.

La modernización del historicismo conservador en la segunda mitad del siglo XX la proporcionó el libro de Michael Oakeshott titulado *Rationalism in Politics*. La gran lacra de la modernidad a partir del siglo XVI ha sido creer que todas las artes pueden aprenderse racionalmente por medio de libros y manuales. Pero así como la lectura de *The Joy of Cooking* no va a generar por sí misma *chefs* de alta cocina, ni la lectura y obediencia a las reglas de *Cómo ganar amigos* nos va a hacer más populares, o la lectura de *Masters & Johnson* nos va a convertir necesaria-

<sup>19</sup> E. Burke, citado en Mannheim, *op. cit.*, p. 107.

<sup>20</sup> Karl Mannheim, *op. cit.*, p. 107.

mente en un “atleta del orgasmo”, así tampoco la lectura de *El príncipe* de Maquiavelo nos va a transformar en grandes políticos o en buenos administradores públicos. Maquiavelo bien sabía los límites del conocimiento técnico y, cuando ofreció su famoso libro a Lorenzo de Medici para ganarse una asesoría, no ofreció únicamente el libro sino también su propia persona. No fue Maquiavelo, nos dice Oakeshott, sino sus seguidores, quienes creyeron en el poder *abracadabrante* de la técnica: “fueron ellos los que creyeron que el buen gobierno no era otra cosa que administración pública y que podía además aprenderse en un libro”.<sup>21</sup> Esos “racionalistas” de la política son los culpables de la degeneración y decadencia del arte del buen gobierno, pues “la tradición y el hábito político, que hasta no hace mucho era posesión común de todos los contendientes en la política inglesa, han sido sustituidos por una vulgar disposición de ánimo racionalista”.<sup>22</sup> Para colmo de males, ese racionalista de la política cree sinceramente que el entrenamiento en algún conocimiento técnico es la única educación que vale la pena; es más, “de veras se cree que una licenciatura en administración pública es la defensa más segura contra la seducción del demagogo y las mentiras del dictador”.<sup>23</sup>

Para cuando Michael Oakeshott tomó posesión en 1961 de la principal cátedra de ciencia política en la London School of Economics, su mayor preocupación se encontraba en el grave ataque racionalista que estaba sufriendo la educación a través de las universidades. En su conferencia inaugural como titular de la nueva cátedra, intitulada “El estudio de la ‘política’ en una universidad”, Oakeshott defendió la idea de que el buen político y el buen administrador es el universitario formado en una auténtica tradición humanista y no el especialista en técnicas específicas. El estudio de la llamada “administración pública” no debería darse en una universidad, sino en los politécnicos y en las escuelas vocacionales.<sup>24</sup> Oakeshott defendió así, en plena LSE, la tradición británica de confiar las responsabilidades administrativas de sus gobiernos a caballeros bien educados en humanidades con manejo del griego y del latín y sin una especialización en algún área técnica. La grandeza del *British Empire* se dio, en buena medida, gracias a que contó con excelentes administradores que se habían educado en Platón,

<sup>21</sup> Michael Oakeshott, *Rationalism in Politics*, Londres, Methuen, 1962, p. 25.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 33.

<sup>24</sup> Michael Oakeshott, “The Study of ‘Politics’ in a University”, en *Rationalism in Politics*, *op. cit.*, p. 329.

Tucídides y Cicerón y no en la técnica especializada de la administración pública. Desde el siglo XIX los administradores británicos habían sido seleccionados sobre la base de exámenes competitivos, principalmente entre los estudiantes graduados de Oxford y Cambridge. Esos exámenes no medían el conocimiento del sustentante en derecho administrativo, como en el continente europeo, ni en alguna otra área directamente relacionada con la administración pública, sino que más bien se concentraban en el conocimiento de los clásicos y las humanidades. Tal sistema de reclutamiento buscaba producir administradores generalistas, inteligentes y de una amplia educación, libre de perspectivas profesionales inmediatas y parroquiales, para que aprendieran, sobre la marcha, la administración y las actividades que estaban administrando. La administración pública se concebía más en términos de proporcionar asesoría a los ministros, y menos en términos de un manejo técnico especializado en algún área administrativa. En 1968, sin embargo, Oakeshott perdería parte de su gran lucha como heredero del historicismo conservador de Burke, cuando un comité de investigación sobre el servicio civil de carrera, bajo la dirección de Lord Fulton, proporcionó recomendaciones para ampliar la base del reclutamiento e introducir un mayor grado de conocimiento administrativo especializado. De cualquier modo, la idea de que la enseñanza de la política en una universidad no puede circunscribirse a sus aspectos “científicos”, puesto que tal actividad tiene mucho de arte, filosofía y aprendizaje artesanal, sigue vigente en varias áreas de la educación británica, donde se coincide con Oakeshott en que hay una esencia de la política que no puede ser abordada con un planteamiento racionalista ni con técnicas de administración pública.

El elemento identificado por Oakeshott con el nombre de “racionalismo” sería precisamente el que Mannheim consideraba distintivo del tercer tipo ideal de pensamiento político administrativo, es decir, el tipo democrático liberal burgués. El surgimiento de la burguesía, nos dice Mannheim, se vio acompañado de un “intelectualismo” extremo. El término “intelectualismo”, tomado de la sociología de Simmel, se refería básicamente a los mismos elementos que Oakeshott incluyó en su definición de “racionalismo”: un modo de pensamiento que no reconoce los elementos vitales de voluntad, interés, hábito y emoción, o que, si los llega a reconocer, considera que pueden ser fácilmente aprendidos, dominados y manejados por la razón.

Tal intelectualismo burgués demandó expresamente una política científica y, de hecho, procedió a fundar tal disciplina. Así como la burguesía

fundó las primeras instituciones para canalizar la lucha política, así también creó un ámbito sistemático para la nueva disciplina de la política.<sup>25</sup>

Sin embargo, de la misma manera en que el parlamentarismo liberal expresa una racionalización formal del conflicto social pero no una solución al mismo, el pensamiento burgués obtiene también una mera y aparente intelectualización formal de elementos inherentemente irracionales. Desde luego que la teoría democrático liberal burguesa está consciente de los elementos irracionales, pero es lo suficientemente “intelectualista” como para tratar de dominarlos mediante la discusión y la crítica racional. Este tipo de teoría se lanza así, con un optimismo envidiable, a conquistar una esfera política donde la participación crítica y democrática de todos sus miembros acabe por reducir al mínimo todos los elementos irracionales de esa esfera.<sup>26</sup> La administración pública debe llevarse a cabo en un plebiscito cotidiano, controlado y estimulado por la participación de una opinión pública crítica, responsable, racional y diversificada.

La modernización del intelectualismo democrático liberal burgués en el siglo XX, puede encontrarse en el racionalismo crítico y la ingeniería fragmentaria de la sociedad abierta propuesta por Karl Popper. Como es sabido, para el racionalismo crítico el conocimiento científico no avanza por medio de una acumulación de hipótesis empíricamente verificadas sino más bien por medio de un incesante proceso de conjeturas y refutaciones, donde las respuestas a los problemas planteados deben ser vistas siempre como soluciones tentativas, sujetas a un proceso *falsacionista* eliminatorio, a fin de formular nuevos problemas que, a su vez, deben sujetarse nuevamente al proceso *falsacionista*. Para el racionalismo crítico también las ciencias aplicadas serán más eficientes y racionales en la medida en que se ajusten a este criterio de conocimiento científico y sean capaces de ponerlo en operación. El mejor programa de políticas públicas, por ejemplo, será aquel que proponga soluciones tentativas al problema del tráfico o de los vendedores ambulantes de las grandes urbes, y las sujete después a una prueba *falsacionista* mediante una comunicación con la opinión pública y los puntos de vista de los gobernados a quienes van a afectar directamente esas políticas, a fin de, si es necesario, refutar la solución tentativa basada en los señalamientos apuntados por la opinión pública y los go-

<sup>25</sup> Karl Mannheim, *Ideology and Utopia...*, *op. cit.*, pp. 108-109.

<sup>26</sup> *Ibid.*, pp. 109-110.

bernados, y volver a sujetar la nueva solución tentativa al criterio *falsacionista*, con el objeto de llegar no a una solución final y definitiva, sino más bien a una reformulación del problema.

El argumento subyacente del racionalismo crítico consiste en concebir nuestro conocimiento en general, y el del funcionamiento de la sociedad en particular, como falible y en todo caso inadecuado para las tareas de una gran planificación social. Para Popper, la acción racional siempre debe tener en cuenta la falibilidad e imperfecciones de nuestro conocimiento. Políticas públicas como la construcción de poliductos en zonas urbanas, o el trazo de los ejes viales, o la instalación de una central de abastos deben ponerse siempre en práctica con criterios incrementalistas, de tal manera que sus efectos negativos puedan ser corregidos tan pronto surjan y antes de que puedan causar daños todavía mayores.

Los argumentos de Popper para seguir el método incrementalista en las reformas sociales y en las políticas públicas se encuentran así en íntima correspondencia con su descripción de la naturaleza y el crecimiento del conocimiento científico. La ciencia, en general, también se desempeña de acuerdo con un criterio gradualista, por lo menos en dos aspectos. Primero porque progresa no por medio del descubrimiento de grandes verdades definitivas sino meramente por medio de una simple *aproximación* a la verdad, es decir, por el desarrollo de teorías de verosimilitud creciente. En segundo lugar avanza por modificaciones graduales en su tradición, creencias y métodos.<sup>27</sup>

Por lo mismo, para el racionalismo crítico ya no es posible diseñar, de cara a los problemas generados por el cambio social, reformas infalibles que prevean de antemano respuestas a todos y cada uno de los detalles de su aplicación. Toda reforma lleva implícita una infinidad de consecuencias no previstas. La verdadera acción racional debe tener en cuenta, todo el tiempo, las imperfecciones de nuestro conocimiento y todos debemos participar democráticamente en la corrección de sus deficiencias y limitaciones. Ni el más original científico, como Einstein, o el más genial y creativo de los dirigentes políticos, como Gorbachov, está libre del error. En suma, el enfoque incrementalista del racionalismo crítico propone un elemento democrático en el diseño mismo de su esquema institucional para resolver problemas y conflictos sociales al enaltecer la argumentación racional, la persuasión y la demostra-

<sup>27</sup> Véanse Karl Popper, *Conjeturas y refutaciones. El desarrollo del conocimiento científico*, Buenos Aires, Paidós, 1983, y Karl Popper, *Conocimiento objetivo*, Madrid, Tecnos, 1982.

ción crítica sin recurrir a la violencia o a la manipulación estratégico decisionista. En este sentido, a pesar de todas sus modificaciones, el racionalismo crítico es el heredero del intelectualismo demócrata liberal y para esta perspectiva no debe haber separación entre los ámbitos de la política y la administración, ya que, en principio, la administración pública debe desarrollarse democráticamente.

El cuarto tipo ideal de pensamiento político administrativo construido por Mannheim es el socialista marxista, que tiene en común con el pensamiento conservador la no negación de la esfera irracional, la cual no es ni sublimada como en el pensamiento burocrático ni abordada de una forma intelectualista como si fuera racional a la manera democrático liberal. Sin embargo, el marxismo se distingue del pensamiento conservador por el hecho de que concibe esta relativa irracionalidad como potencialmente comprensible a través de nuevos medios de racionalización.<sup>28</sup> En efecto, para Mannheim el marxismo reconoce la irracionalidad relativa de la esfera política, pero a diferencia del pensamiento conservador no se contenta con una mera aceptación de lo irracional sino que trata de eliminar lo más posible ese ámbito por medio de un nuevo esfuerzo de racionalización.

¿Cómo podemos explicar —se pregunta Mannheim— esta singular característica, que consiste en combinar un irracionalismo extremo con un racionalismo igualmente extremo, de tal manera que surja de esta fusión un nuevo tipo de racionalidad “dialéctica”?<sup>29</sup>

El pensamiento marxista “aparece así como el intento de racionalizar lo irracional”.<sup>30</sup> El elemento irracional es absorbido en el concepto de transformación dialéctica. Las tendencias dominantes de la esfera política no son construidas aquí como combinaciones matemáticamente calculables de fuerzas sino más bien como capaces, en un momento dado, de súbita transformación si son sacadas abruptamente de la órbita de sus tendencias originales.

Desde el leninismo hay una larga historia de actualizaciones y modernizaciones del pensamiento marxista. Nosotros consideraremos aquí únicamente dos casos radicales recientes y emparentados entre sí: el de Claus Offe y el de Jürgen Habermas. En su obra *Contradicciones del Estado de bienestar*, Offe procede a señalar todas las irracionalidades

<sup>28</sup> Karl Mannheim, *op. cit.*, p. 114.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 116.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 118.

que generan crisis sistémicas en el capitalismo tardío del Estado de bienestar, a fin de proponer una salida racionalizada, en dirección marxista, a esa crisis endémica. Esta última consiste en que el Estado capitalista avanzado tiene que buscar una creciente planificación e intervención, a fin de obtener el necesario apoyo legitimatorio de las masas, sin transgredir los límites de la libertad de mercado y de la acumulación de capital, sin los cuales no puede funcionar ningún sistema capitalista. Es decir, el Estado capitalista avanzado encuentra los límites estructurales a la expansión de sus actividades económicas y de planificación social en el momento en que esta expansión amenaza con suspender las condiciones de libertad de mercado e inversión, al subordinar las unidades de producción a la lógica de las decisiones político administrativas y no a la lógica de la acumulación privada del capital. El problema crucial se resume así, para los administradores del Estado capitalista avanzado, en la cuestión más concreta de cómo evitar que el proceso regulador del aparato estatal se desvíe hacia la adquisición de una lógica autónoma, plenamente estatista e intervencionista, y llegue a suprimir a la larga el dominio de las relaciones de intercambio privado.

En forma resumida, esta incapacidad proviene de imperativos autocontradictorios de política estatal: si bien debe organizar las consecuencias sociales disfuncionales de la producción privada, se supone que la política estatal no debe lesionar el primado de la producción privada. Sin embargo, si la política estatal quiere ser correcta, se ve forzada a apoyarse en medios que violan la relación capitalista dominante o bien socavan las exigencias funcionales –la legitimidad y la competencia administrativa– de la propia regulación estatal.<sup>31</sup>

Offe señala, en consecuencia, las irracionalidades estructurales del funcionamiento del sistema capitalista, como lo han hecho todos los marxistas, incluido el propio Marx, pero con mejores instrumentos técnicos y adaptando su aparato crítico a las condiciones del funcionamiento del Estado capitalista en la segunda mitad del siglo XX. La salida racionalizada al problema de esta crisis estructural, sin embargo, no se plantea de manera tan clara y contundente como en el pensamiento marxista clásico. No obstante, la salida racionalizada implícita es clara: hay que sacar abruptamente al Estado moderno de la órbita de sus ten-

<sup>31</sup> Claus Offe, *Contradicciones en el Estado de bienestar*, México, Alianza Editorial, 1988, p. 71.

dencias irracionales originales y esto sólo puede lograrse en la dirección de un modelo socialista como supuesta respuesta racional a “la crisis en el manejo administrativo de las crisis”.<sup>32</sup>

La crítica de Habermas al funcionamiento del capitalismo avanzado no se centra tanto en las cuestiones del manejo de las relaciones privadas de intercambio o de la acumulación privada del capital, sino más bien en el problema de la legitimidad. Además, su respuesta racionalizada al problema de la crisis de legitimidad del Estado capitalista avanzado es abiertamente heterodoxa y “revisionista” frente al cuerpo teórico central de la ortodoxia marxista. Habermas sostiene así que la “cientificación” del proceso político tiene que llevar necesariamente a una crisis de legitimidad de los sistemas políticos en las sociedades capitalistas avanzadas de Occidente, entre otras cosas porque las fuerzas gemelas de la burocracia y de la ciencia han alterado todo el carácter esencial del proceso de toma de decisiones. La tendencia creciente a establecer los problemas políticos ya no en términos ideológicos sino en términos pragmáticos –sobre el supuesto de que, al menos en principio, pueden ser resueltos en forma satisfactoria con una tecnología social científicamente diseñada– es vista por Habermas como algo que necesariamente desemboca en un socavamiento del consenso democrático. El crepúsculo de las orientaciones ideológicamente significativas es, según Habermas, el corolario de la decadencia de las filosofías políticas tradicionales, y esa irracionalidad sustantiva acabará por vengarse de la sociedad científicamente administrada. En las sociedades capitalistas avanzadas el Estado ya ha dejado de ser una entidad significativa, fuera del desempeño de sus funciones como garantizador de una prosperidad creciente y gasto social para todos. El avance de las formas tecnocráticas de los procesos de toma de decisiones y la constante demanda, tanto de los partidos políticos como de los gobiernos, hacia la asesoría científica de diversos tipos equivale a una auténtica “seudodespolitización” de la política. El proceso de toma de decisiones políticas ha evolucionado poco a poco hacia un aparente asunto meramente técnico, en el que el ciudadano individual ya no tiene nada que decir ni posibilidad de influir, en un sentido o en otro, en la decisión que finalmente será tomada.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Véase Claus Offe, “Crisis en el manejo de la crisis: elementos para una teoría de la crisis política”, en C. Offe, *op. cit.*, pp. 41-71.

<sup>33</sup> Véase Jürgen Habermas, *Ciencia y técnica como “ideología”*, *op. cit.*, pp. 53-112, y Jürgen Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975.

La salida racionalizada de Habermas al diagnóstico de la irracionalidad sustantiva del capitalismo avanzado no fue, sin embargo, de corte ortodoxo. El agente social del interés emancipatorio no es, ni puede ser, el proletariado industrial ni los intelectuales ni las feministas ni tampoco los ecologistas. Más bien es la humanidad en su conjunto. El gradual debilitamiento del orden normativo y del consenso político tradicional de todas las sociedades industriales, y no sólo de las capitalistas, acabará por socavar definitivamente la legitimidad de las actuales formas de dominación, y entonces podrá llevarse a cabo una exhaustiva crítica y dismantelamiento de todas las formas de ejercicio de la racionalidad instrumental, estratégica y manipuladora. La comunicación no distorsionada entre individuos libres, autónomos y racionales podrá por fin concluir el proyecto iluminista de la modernidad.<sup>34</sup> El caso de Habermas evidencia así, por sí solo, que todavía no ha llegado la era del “fin de las ideologías”.

El último tipo ideal de pensamiento político presentado por Mannheim es el fascismo, el cual ya no discutiremos aquí en su forma tradicional sino en su “actualización” en el modelo decisionista totalitario elaborado por el *Krönjurist* del nacionalsocialismo: Carl Schmitt. Este autor ha sido considerado, entre otras cosas, el acuñador del término de “Estado total” y el defensor más lúcido de la institución política de la dictadura como forma de gobierno más afín y consecuente con las tendencias racionalizadoras del Estado moderno. Para Schmitt, sólo en una dictadura se puede llevar hasta sus últimas y lógicas consecuencias la esencia del funcionamiento técnico del Estado moderno. La eficacia de este funcionamiento depende de que el interés técnico instrumental no se vea distorsionado por otro tipo de consideraciones.

[...] resultará imposible que una organización funcione bien si las personas encargadas de la ejecución reclaman, en virtud de cualesquiera intereses, una cooperación o control independientes que partan de puntos de vista distintos al del funcionar técnico en cuanto tal.<sup>35</sup>

Schmitt presenta ejemplos convincentes de cómo se paralizarían o entorpecerían las comunicaciones si en las funciones administrativas de una empresa de transportes o en una oficina de correos, los empleados antepusieran intereses ajenos a los del transporte o a los del correo; pe-

<sup>34</sup> Véase Jürgen Habermas, *Teoría de la acción comunicativa*, 2 vols., Madrid, Taurus, 1989, y Jürgen Habermas, *El discurso filosófico de la modernidad*, Madrid, Taurus, 1989.

<sup>35</sup> Carl Schmitt, *La dictadura*, Madrid, Revista de Occidente, 1968, p. 43.

ro obviamente no pudo considerar cómo precisamente ese tipo de racionalidad llevó a la incuestionable cremación de judíos en Auschwitz, donde los burócratas encargados del proceso simplemente “cumplieron órdenes” sin cuestionar el funcionamiento técnico como tal, y en donde no se contradijo ni la perfección técnica de la organización ni el fin último propuesto por la autoridad soberana de la institución dictatorial en la que se enmarcaba tal funcionamiento técnico. En este caso se respetó pulcramente el ideal instrumental administrativo de Schmitt, según el cual: “dentro del ejecutivo que funciona bien, una vez que están dados los presupuestos para ello, no hay ya ningún acuerdo, convenio ni consulta con el órgano del ejecutivo”.<sup>36</sup>

La dictadura representa así el medio instrumental más afín al surgimiento del Estado moderno, el cual es, en esencia, una organización técnica y ejecutiva. En este surgimiento hay una triple dirección hacia la dictadura

integrada por el racionalismo, la tecnicidad y la ejecutividad [que] señala el comienzo del Estado moderno; éste ha nacido de una técnica política. Con él comienza, como reflejo teórico, la noción de razón del Estado [...] El ejército y el servicio civil burocrático adiestrado, los “ejecutivos”, constituyen la médula de ese Estado, el cual es por esencia ejecutivo.<sup>37</sup>

La posición pluralista y parlamentaria, defendida digamos por Weber o Kelsen, es un estorbo al desarrollo de la tecnicidad porque introduce opciones y consideraciones no instrumentales, todo lo cual socava, según Schmitt, la esencia auténtica de la política moderna. Las instituciones políticas alternativas y el pluralismo parlamentario son vistos como anacrónicas reproducciones de los “poderes indirectos intermedios” de una era premoderna, es decir feudal y medieval. Iglesias, sindicatos, universidades autónomas, partidos de oposición, todos son aberraciones político institucionales incompatibles con la esencia técnica del Estado absolutista moderno. El valor del Estado, que aparece en el siglo XVI y se difunde por el continente europeo, radica en que es una máquina político administrativa limpia, precisa y exacta; la gran máquina, la *machina machinarum*. A partir del siglo XVII se desarrolla un proceso de “neutralización” que culmina, coherentemente en la tecnificación general. El nuevo Estado “delega así su valor, su verdad y

<sup>36</sup> *Idem.*

<sup>37</sup> *Ibid.*, p. 44.

su justicia en su capacidad técnica”.<sup>38</sup> Lapidariamente Schmitt afirma en consecuencia: “la máquina estatal funciona bien o no funciona en absoluto”.<sup>39</sup> Como su función consiste en poner fin a la inseguridad de la guerra civil, aquello que no pueda acabar la guerra de todos contra todos no es un Estado. Este Estado no puede aceptar en su seno poderes indirectos de origen medieval como los parlamentos, las iglesias, las universidades autónomas y los sindicatos porque son disfuncionales al buen desempeño de la máquina, donde “la maravillosa instrumentación de una moderna organización estatal exige una voluntad y una racionalidad unitarias”.<sup>40</sup>

La correcta evolución –lógica e histórica– del Estado moderno es vista así por Schmitt como un proceso que, en función de la natural e incontenible expansión de la tecnicidad y la racionalidad instrumental, debe conducir finalmente al Estado total donde la técnica más alta quede enlazada con la más alta autoridad y se eliminen todas las formas indirectas de poder. Al referirse a la historia moderna europea, Carl Schmitt estipula claramente que el Estado liberal, pluralista y parlamentario es tan sólo un estadio inferior, incluso una desviación, frente a la consecuente y natural forma política de la modernidad constituida por el Estado total. Este “viraje”, natural y normal hacia el Estado total en el siglo XX, estaba “programado”, según Schmitt, desde el surgimiento del Estado absolutista moderno en el siglo XVI. Hobbes había captado genialmente esa esencia con su concepción del *leviatán*, pero trágicamente este proyecto fracasó en Inglaterra, su país de origen, donde no se pudo desarrollar correctamente la tendencia natural del Estado moderno hacia la dictadura.

Curiosamente Schmitt pretende situarse, en su defensa técnica del Estado total, más allá de las ideologías. La obra clásica de Schmitt, *La dictadura*, no defiende en efecto ningún principio ideológico del fascismo o del nacionalismo; tan sólo expone las supuestas razones técnicas e históricas de por qué la forma de gobierno más adecuada y eficiente para la consecución de los fines que se proponga el Estado moderno es la dictadura, independientemente del contenido específico de las metas propuestas o fijadas por los líderes políticos de ese Estado (hegemonía racial, industrialización, desarrollo económico, sociedad sin clases o socialismo en un solo país). No importa si ese

<sup>38</sup> Carl Schmitt, *Der Leviathan in der Staatslehre des Thomas Hobbes. Sinn und Feschlag eines Politisches Symbols*, Berlín, Hanseatische Verlagsanstalt, 1938, p. 69.

<sup>39</sup> *Idem.*

<sup>40</sup> *Ibid.*, p. 118.

Estado persigue el predominio de la raza aria o la dictadura del proletariado, pues en ambos casos se toman decisiones efectivas dentro de un marco organizativo acorde con la racionalidad instrumental y el coherente funcionamiento técnico administrativo del Estado moderno. Lo importante, parece decirnos Schmitt, no es si la organización política moderna es una dictadura del proletariado o de algún otro agente, lo que importa es que sea una dictadura donde se tomen decisiones efectivas que sean aplicadas incuestionablemente por la maquinaria administrativa para garantizar la integridad del Estado total, única forma de Estado acorde con la esencia de la era contemporánea que se caracteriza y define por su tecnicidad y su racionalidad instrumental.

Sin embargo, la forma misma de concebir el funcionamiento administrativo de este Estado ya es ideológica. Schmitt constituye un caso extraño donde de manera no consciente y explícita se presenta la eficiencia técnica como una ideología autoritaria.

La presentación actualizada de los cinco tipos ideales de pensamiento político administrativo construidos por Mannheim nos permite resolver, apoyados en él, varias interrogantes cruciales sobre la relación entre ciencia política y administración pública. Una de éstas consiste en demostrar que es muy difícil sostener la tajante separación entre administración como medios y política como fines, entre otras cosas porque todavía no ha llegado la era ni del fin de las ideologías ni del fin de la historia. La eficiencia técnica del modelo tecnocrático justifica tan sólo los medios instrumentales para obtener las metas organizativas fijadas, pero no puede justificar o legitimar las metas mismas. Estas últimas sólo pueden ser legitimadas por ideologías y sistemas de valores. Incluso dentro de los más modernos aparatos estatales tecnocráticos, la ciencia y la tecnología tienen que operar dentro de los límites marcados por la ideología y los intereses políticos. Los dirigentes políticos requieren todavía de insumos ideológicos, por más objetivos que aparentemente puedan ser, para legitimar sus proyectos y planes de gobierno, así como su propia autoridad.

En los cinco tipos ideales presentados se ha visto también hasta qué punto las diversas concepciones del funcionamiento técnico administrativo están indisolublemente vinculadas con posiciones políticas valorativas. El racionalismo crítico no acepta como auténticamente racional ninguna forma administrativa que no sea corregida constantemente en función de las refutaciones presentadas a sus proyectos por la opinión pública y la participación democrática. El modelo decisionista totalitario, por el contrario, no considera como ra-

cional cualquier cuestionamiento de los cuadros administrativos hacia los fines decididos autoritariamente por el líder político. La acción comunicativa de Habermas considera, a su vez, que la forma más elevada de racionalidad es la que ve, kantianamente, en todos y cada uno de los individuos fines en sí mismos y no medios, de tal forma que un manejo administrativo instrumental no sería auténticamente racional.

Ahora bien, la demostración de la permanencia de valores e ideologías en el proceso político administrativo no debería llevarnos a la conclusión de que no es posible una ciencia de la política. Después de encontrar elementos ideológicos en los cinco tipos ideales de pensamiento político administrativo, Mannheim llegó más bien a una respuesta positiva aunque condicionada frente a este problema:

Si resumimos todo lo que hemos presentado —expresaba Mannheim en 1936— podemos responder afirmativamente a la cuestión de si es posible una ciencia política y si puede ser enseñada. Desde luego que nuestra solución implica una forma de conocimiento muy diferente a la que [los positivistas] considerarían como válida. El intelectualismo puro no toleraría una ciencia que está tan íntimamente relacionada con la práctica [...] La política como ciencia, en la forma de una sociología política, nunca es un ámbito cerrado y terminado de conocimiento que pueda ser separado del continuo proceso a partir del cual se ha desarrollado. El conocimiento político está siempre en un proceso continuo de transformación y, sin embargo, se encuentra también conectado con la corriente de la cual surgió.<sup>41</sup>

El hecho de que la ciencia política no se adecue plenamente a una concepción positivista de la ciencia no significa que algo esté mal con la política. Más bien debe ser un estímulo para revisar toda nuestra concepción de lo que debe ser una ciencia social. En el caso de ciencias como la de la política y la administración pública, que están tan directamente involucradas con la práctica, el problema de su cientificación es sumamente grave si se tiene un marco positivista de interpretación de la ciencia. Pero es posible salir de este dilema si nos movemos más bien en un horizonte definido por la hermenéutica y lo que Weber llamaba la “relación a valores” o *Wertbeziehung*. Mannheim afirmaba, en consecuencia, en relación con esta perspectiva de origen weberiano, que su tesis principal era sostener que el conocimiento político es imposible si pretende evadir o nulificar “la relación a valores”

<sup>41</sup> Karl Mannheim, *op. cit.*, pp. 146 y 152.

en el origen del conocimiento político mismo. Sin embargo, hay una enorme diferencia entre un enfoque ingenuo que no es consciente de la manera como los valores condicionan el proceso político administrativo y un enfoque que delimita claramente el ámbito de influencia de esos valores.

La quintaesencia del conocimiento político –nos dice Mannheim– parece radicar en el hecho de que el crecimiento técnico del conocimiento no elimina las decisiones, sino que en todo caso las aplaza cada vez más. Pero lo que ganamos a través de esta retirada de las decisiones es una ampliación de nuestro horizonte de visión y un mayor dominio racional de nuestro mundo. El hecho de que la sociología del conocimiento nos dé nuevas bases de análisis, no nos exime de la responsabilidad de tener que llegar a tomar algunas decisiones. Todos aquellos que temen que un creciente conocimiento de los factores determinantes que entran en la formación de sus decisiones venga a amenazar su “libertad” pueden estar tranquilos. En realidad, el que ignora los factores más importantes y actúa bajo la presión inmediata de factores determinantes que le son desconocidos es el que es menos libre y se halla mucho más predeterminado en su conducta. Siempre que nos damos cuenta de un determinante que nos ha dominado, lo eliminamos del campo de la motivación inconsciente para colocarlo en el de lo controlable, lo calculable y lo objetivo. La elección y la decisión no son por ello eliminadas; al contrario, los motivos que previamente nos dominaban se convierten en elementos controlables. Así, cuando el principio de la ética de responsabilidad comienza a alborear, la acción debe tomar en consideración las posibles consecuencias de una decisión en la medida en que sean calculables.<sup>42</sup>

En este sentido, debemos estar conscientes de que la eliminación definitiva de las ideologías es finalmente una aspiración utópica de corte positivista que genera nuevas formas de dominación. Más bien debemos delimitar con claridad y precisión cuáles son los elementos valorativos involucrados en una toma de posición política y en el manejo del proceso administrativo, el cual tampoco puede estar exento de un relativo condicionante ideológico en las posibilidades de su éxito y eficacia.

El fracaso de Estados Unidos en la guerra de Vietnam es un buen ejemplo de la forma en que las posibilidades de éxito de un proceso administrativo están comprometidas indisolublemente con la posibili-

<sup>42</sup> *Ibid.*, pp. 169-170.

dad de tener sólidos insumos ideológicos. Con todo su poderío tecnológico, las burocracias civiles y militares de Estados Unidos no fueron capaces de alcanzar las metas que les habían sido fijadas, en principio porque no tuvieron una buena justificación ideológica para la guerra. Vietnam hizo evidente el error básico de la tesis del fin de las ideologías, cuando ésta presupone que la sociedad y la tecnología de las sociedades industriales avanzadas tienen ahora una hegemonía autosuficiente y autojustificadora; el desastre de Vietnam reveló la debilidad fundamental de la conciencia tecnocrática. Por ello, tampoco es correcta la tesis de Habermas, según la cual la tecnología se convierte en una nueva ideología que reemplaza las viejas formas de ideología; en todo caso el avance tecnológico reprimiría los componentes ideológicos, al inhibir la adaptación y la creatividad ideológicas.

En el máximo punto de una supuesta administración pública plenamente científica y racional, por encima de los partidos y los conflictos políticos, y que por lo mismo ya no necesitará de la disciplina de la ciencia política para tomar decisiones efectivas, racionales y eficientes, surge el problema de que, de algún modo y en algún punto, permanece la ineluctable necesidad de una justificación ideológica. La llegada de la tercera generación de computadoras, el control de la información, el sistema de telecomunicaciones electrónicas y la cientifización y refinamiento del análisis de la toma de decisiones no han podido eliminar la "molesta" necesidad de los insumos ideológicos.

De esta manera, el mercado de las ideologías, incluso en los sistemas tecnocratizados de la administración pública racionalizada, parece aumentar en vez de decaer. Aparentemente el crecimiento del subsistema tecnocrático dentro del marco burocrático tradicional ha puesto barreras y límites a las fuerzas puramente políticas. Pero la racionalidad de la nueva tecnocracia se desarrolla dentro de los límites marcados por los líderes políticos y los clásicos estreñimientos estructurales de la burocracia tradicional. Nuestros flamantes y científicos administradores públicos encontrarán, después de dejar la universidad, que son censurados y canalizados en su actividad por órdenes directas y por el apoyo fiscal que reciben por su productividad y resultados. Es cierto que las recomendaciones técnicas que reciben no son mera ideología, pero los nuevos, ilustrados y eficientes administradores públicos pronto desarrollan una sorprendente capacidad para adaptarse a las expectativas políticas del jefe, tomando en cuenta de manera anticipada los intereses y puntos de vista ideológicos, si no del jefe inmediato, sí del subsecretario o el secretario del ramo o incluso, por qué no, del mismísimo presidente. Los jóvenes y flamantes técni-

cos tienen diversos medios de alcanzar sus propios objetivos, los cuales son seleccionados sólo parcialmente en términos de eficiencia y consideraciones de costo-beneficio, pues con frecuencia también son seleccionados en términos de ambiciones políticas propias.

De esta forma, el modelo tecnocrático que ve la dominación de los técnicos sobre los líderes políticos como algo positivo y deseable, porque son más racionales y se inclinan con fidelidad fervorosa hacia los modelos de eficiencia, no tiene más validez, en el mejor de los casos, que la de un tipo ideal, y en el peor, que la de una mera fantasía experimentada en Reino Aventura.

Desde otro punto de vista, la conciencia tecnocrática, como forma de legitimación de la sociedad moderna, no deja de ser una falsa conciencia, al no percibir la forma en que es una mera modificación de la gramática de la ideología y no el “fin de la ideología”, la que ciertamente no pertenece al ámbito de Reino Aventura, pero sí al de la tierra de la fantasía.

No podemos aceptar, por otra parte, la premisa de que la ideología tecnocrática se orienta exclusivamente por la eficiencia y la racionalidad instrumental, porque eso introduciría de entrada la falsa suposición del predominio de intereses *exclusivamente* tecnocráticos, aceptando con ello, implícitamente, la tesis del fin de las ideologías. Pero esa tesis ignora precisamente los intereses materiales y sustantivos tan poderosos de los propios técnicos y administradores públicos, entre los cuales se encuentran, desde luego, sus propios intereses políticos.

Concluimos entonces que una ciencia política, en el sentido elaborado por Mannheim en el tercer capítulo de *Ideología y utopía*, es indispensable para un adecuado estudio correctivo de la administración pública. La separación entre ciencia política y administración pública sólo tiene sentido si se acepta la incoherente tesis del fin de las ideologías. Los políticos y los administradores pueden ser fructíferamente separados como tipos ideales pero, en el mundo real, ambas clases tienen muchos elementos de los dos ámbitos. El análisis de los supuestos valorativos involucrados en los diversos tipos de pensamiento político administrativo debe hacerse explícito, así como también deben obviarse los valores políticos de uno mismo. Con la afirmación del primado de la ética de la responsabilidad en el ámbito político, Max Weber proporcionó, nos dice Mannheim, la primera formulación aceptable de una ciencia de la política porque:

Sus ideas y sus investigaciones reflejan la etapa de la ética y de la política en la que el ciego destino parece estar, al menos parcialmente, en vías de

desaparecer en el proceso social, y el conocimiento de todo lo cognoscible se vuelve la obligación para todo hombre de acción. En este punto, mejor que en cualquier otro, la política se puede convertir en una ciencia, ya que de la nueva ética surge un punto de vista que considera el conocimiento no como una contemplación pasiva, sino como un autoexamen crítico y, en este sentido, prepara el camino para la acción política.<sup>43</sup>

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 171.

# LA POLÍTICA PÚBLICA COMO VARIABLE DEPENDIENTE: HACIA UN ANÁLISIS MÁS INTEGRAL DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS\*

JOSÉ LUIS MÉNDEZ\*\*

## INTRODUCCIÓN

El campo de las llamadas “políticas públicas” ha venido adquiriendo una creciente importancia dentro de las ciencias sociales contemporáneas. Dicho campo estudia los diversos aspectos relacionados con estas políticas, tales como: *a)* los procesos de definición de los objetivos públicos del Estado, *b)* el desarrollo de organizaciones y programas dirigidos a alcanzar dichos objetivos y *c)* el impacto de estos programas.

Aunque en Estados Unidos este campo se viene desarrollando desde cuando menos los años cincuenta, en México y América Latina apenas comienza a emerger, aunque de una manera bastante rápida.<sup>1</sup>

\* Este trabajo fue publicado en *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 1 (131), 1993, pp. 111-144.

\*\* Agradezco los comentarios de B. Guy Peters, Luis F. Aguilar, José Luis Méndez H., Mitchell Seligson, Mario Ojeda, Annabelle Conroy, Enrique Cabrero y Myriam Cardoso. También fueron provechosas las discusiones con estudiantes de El Colegio de México, la Universidad Iberoamericana y el CIDE.

<sup>1</sup> Aunque este campo tiene raíces en la Alemania del siglo XVIII, generalmente se reconoce como el texto fundador el de H. Laswell y D. Lerner (eds.), *The Policy Sciences; Recent Developments in Scope and Method*, Stanford, Stanford University Press, 1951. Recientemente han aparecido en México varias publicaciones. Véase L.F. Aguilar, “Política pública y gobierno del Estado”, M. Merino, “El gobierno fuera del centro” y P.H. Moreno, “Diagnóstico y perspectivas de la descentralización en México; intento de aplicación de un enfoque de política pública”, todos en *Revista del Colegio*, octubre, 1990. Luis F. Aguilar ha publicado varias antologías excelentes comentadas, como *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992 y *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992. Véase también O. Guerrero, “Políticas públicas para la reforma del Estado”, en *La reforma del Estado*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992.

Algunas de las preguntas centrales dentro de este campo de estudio han sido dos: 1) ¿qué es una política pública? y 2) ¿cómo podemos entender su surgimiento y evolución? Dado que el Estado se puede concebir en parte como un conjunto de organizaciones responsables de formular y ejecutar políticas públicas, la investigación dirigida a responder estas preguntas es fundamental para el mejor y más preciso entendimiento de la naturaleza del Estado.<sup>2</sup> Por otro lado, también podría abrir posibilidades para una mayor eficacia, y propiciar una democracia más directa y permanente en muchas áreas que afectan la vida cotidiana de los ciudadanos. En mi opinión, una democracia administrativa responsablemente ejercida debe ser complemento indispensable de la democracia electoral; sabemos que, aunque esta última implica un control fundamental de los gobernados sobre los gobernantes, tiene la desventaja de que sólo puede ser ejercida cada cierto tiempo.<sup>3</sup>

El propósito de este artículo es contribuir a una mayor precisión en algunos de los instrumentos analíticos que utiliza este campo de estudios, a fin de entender mejor la naturaleza del Estado y la democracia.

Se podría decir que todo campo de estudios tiene cuando menos dos elementos esenciales: un conjunto de variables independientes o causas, por un lado, y un conjunto más o menos circunscrito de variables dependientes o efectos, por el otro. En mi opinión, una disciplina avanzará más conforme mejor definidas estén sus variables y conforme más clara sea la relación entre el cambio en las variables dependientes y el cambio en las variables independientes. Esto último hace de ambos tipos de variables elementos complementarios: si la escala de variación de una variable dependiente no está bien definida, no se puede establecer claramente su vinculación con una o más variables independientes y por lo tanto resulta difícil explicar su comportamiento. A su vez, si un enfoque o teoría no precisa su objeto de estudio no podemos saber bien a bien qué está proponiendo. Así, ambos tipos de variables son como las dos piernas de un campo de estudio: ambas necesitan estar en un plano más o menos similar para que dicho campo pueda “caminar” equilibradamente (y con el tiempo “correr”).

<sup>2</sup> Ó. Oszlak y G. O'Donnell, “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en H. Flores y J. Nef, *Administración pública: prospectivas críticas*, San José, ICAP, 1984, pp. 376-377.

<sup>3</sup> Véase José Luis Méndez, “La importancia crucial de la reforma administrativa para el desarrollo político”, en *Teoría y Praxis*, IAP-Nuevo León, 1993.

En este sentido, el campo de estudios de las políticas públicas (entre otros de las ciencias sociales) ha tenido cuando menos dos problemas importantes que han dificultado el desarrollo de análisis precisos. Por un lado, no ha visto a su objeto de estudio como variable (en este caso, como variable dependiente o efecto). Por el otro, en ocasiones este campo tampoco ha visto a sus teorías explicativas o causales como variables (en este caso, independientes).

El vacío conceptual ha sido verdadera y sorprendentemente profundo en lo que se refiere a la variable dependiente; a este respecto bien podría asegurarse que el campo de las políticas públicas, y en especial lo que dentro de éste Dye ha llamado el área de “determinación de políticas”,<sup>4</sup> ha estado avanzando muy “desequilibradamente”. En términos figurados, podríamos decir que esta disciplina ha estado avanzando con una pierna bien desarrollada —la del estudio de las causas de las políticas— y una mucho más pequeña y subdesarrollada —la del estudio del comportamiento de estas políticas. Dicho de otra manera, existen varios enfoques para entender las políticas públicas y éstos han sido comentados y desarrollados profusamente, en cierta medida porque forman parte de una comunidad académica más amplia que la interesada en las políticas públicas. Por lo tanto, la “pierna de las teorías” ha desarrollado una variedad de músculos cuyo accionar conjunto nos ha permitido avanzar en el conocimiento de la realidad. Esto no quiere decir que el desarrollo de teorías haya carecido de problemas. Uno de éstos, como veremos enseguida, ha sido la concentración en macroenfoques que ven la realidad social no como algo variable sino con características universales y permanentes. No obstante, algunos enfoques teóricos sí han logrado pasar de la etapa de los conceptos a la de las variables.<sup>5</sup> Así, contamos en este campo con algunas variables independientes que en efecto son “variables”, es decir, que varían a lo largo de cierta dimensión. De hecho, uno de los propósitos de este artículo es el de reseñar algunos de los enfoques y variables independientes que más han llamado la atención recientemente.

Sin embargo, la otra pierna de este campo de estudios, la de las variables dependientes, se ha desarrollado mucho menos. Esto es, el trabajo conceptual en torno de los ejes o escalas de variación de las políticas

<sup>4</sup> Th. Dye, *Policy Analysis*, Alabama, University of Alabama Press, 1976.

<sup>5</sup> G. Sartori, *La política; lógica y método en las ciencias sociales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, pp. 73-75.

públicas como efectos ha sido mucho menor. Obviamente muchos de los estudios de políticas públicas, si no es que la mayoría, implican el análisis de las mismas como variables dependientes. Así, se ha tratado de ver hasta qué punto son “exitosas”, “eficientes”, “democráticas”, etc. Sin embargo, la idea que se trata de destacar aquí es que generalmente la política pública no ha sido desarrollada como variable dependiente en forma conceptualmente amplia y sistemática. En muchos de los casos, por ejemplo, la definición de sus escalas de variación no ha sido explicitada. Y sin una definición más clara de dichas escalas es difícil comparar las políticas públicas entre diferentes países, periodos y áreas de política pública.

La falta de un mayor desarrollo conceptual de las políticas públicas como variables dependientes se ha debido en parte a las dificultades para llegar a un acuerdo respecto a qué es una política pública. Las definiciones en este sentido han proliferado y en realidad no resulta fácil pensar que algún día se llegue a un consenso en torno a una definición rigurosa. Debido a que la tarea de la medición, inherente a la idea de variable, requiere de un proceso de definición previo,<sup>6</sup> la falta de un acuerdo sobre esta última no ha facilitado el desarrollo conceptual de los elementos básicos de una escala de variación.

Como se verá más adelante, ésta es sólo una de las muchas dificultades presentes que obstaculizan la construcción de escalas de las políticas públicas como variables dependientes. Sin embargo, a mi parecer, estas dificultades no deben detenernos en el desarrollo de esta tarea, que creo necesaria y posible. Es necesaria porque el estudio preciso y sistemático de esta área no puede avanzar sin una definición mínima de algunos elementos constitutivos de su objeto de estudio y sin el desarrollo de éste como variable dependiente. Además, una definición de dichos elementos me parece posible si, como se verá más adelante, nos mantenemos en un cierto nivel conceptual.

Este artículo busca fomentar el mayor desarrollo de la “pierna” más débil del campo de las políticas públicas, a fin de que dicho campo, al caminar más equilibradamente, pueda avanzar mejor en su exploración de la realidad. Busca concebir la política pública como variable dependiente y ligar con mayor claridad la variación en ésta con la variación en las variables independientes. Con este objetivo en mente, el artículo desarrolla, por un lado, una escala para observar las políticas públicas como variables dependientes; por otro lado, se deducen o

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 75.

presentan más explícitamente las predicciones que respecto a las políticas públicas harían algunos enfoques recientes.

El cuadro 1 sintetiza la propuesta que en este sentido se desarrolla en las siguientes secciones del ensayo. Dicho cuadro presenta la predicción o rango de predicción de cinco enfoques, descritos en la segunda sección, en relación con una escala de variación de las políticas públicas como variables dependientes, la cual se formula en la primera sección.

CUADRO 1

Algunos enfoques recientes para el análisis de las políticas públicas y sus predicciones

<i>Enfoques</i>	<i>Predicciones sobre el tipo de política pública</i>		
	<i>Pasiva</i>	<i>Semiactiva</i>	<i>Activa</i>
<b>Macroenfoques</b>			
Estatista		XXXXXXXXXXXXX	
Pluralista	XXXXXXXXXXXXX		
<b>Enfoques de alcance medio</b>			
<b>Estilos nacionales</b>			
Estilo estatista		XXXXXXXXXXXXX	
Estilo pluralista	XXXXXXXXXXXXX		
<b>Arenas de política pública</b>			
Arena distributiva		XXXXXXXXXXXXX	
Arena redistributiva	XXXXXXXXXXXXX		
Arena regulatoria	XXXXXXXXXXXXX		
Arena mayoritaria		XXXXXXXXXXXXX	
<b>Ecológico</b>			
Coalición + crisis + solución			x
Crisis + solución			
O crisis + coalición		x	
Crisis o coalición o solución	x		

Nota: "x" indica el lugar en que las políticas públicas tenderían a situarse en la escala de acuerdo con cada enfoque.

HACIA UNA DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS  
COMO VARIABLES DEPENDIENTES*El problema de la definición*

¿Qué es una política pública? Como ya lo señalé, parece imposible que aquí, como en otras áreas, la mayoría de los autores logre arribar a un consenso. Las definiciones abundan y la batalla terminológica parece prolongarse *ad infinitum*. Esto se debe a la complejidad del tema y a que los supuestos de diferentes enfoques y áreas de política pueden implicar énfasis distintos.<sup>7</sup> En realidad, insistir en una definición rigurosa ha resultado ser más problemático que útil.<sup>8</sup>

El problema de la definición se podría mitigar si consideramos una definición muy general que recupere sólo los elementos señalados por la mayoría de los autores. Así, por ejemplo, casi todas las definiciones incluyen una visión de la política pública como la acción del Estado dirigida a cumplir ciertos objetivos. Una definición como ésta bien podría ser aceptada mayoritariamente, pero no dejaría de parecer un concepto “estirado”, esto es sin un “contrario” empírico (y, por lo tanto, con una extensión excesiva).<sup>9</sup> Por ejemplo, en esta definición podría caber la decisión del Estado (que ya es una forma de acción) de no tomar acciones específicas para solucionar un problema determinado, lo que para algunos autores constituiría también una política pública.<sup>10</sup> Así, esta definición parecería abarcarlo todo, ya que una política pública incluiría los casos en los que el Estado interviene para solucionar un problema pero también los casos en los que no interviene (su posible contrario empírico). Esta definición implicaría, en el mejor de los casos, desaprovechar la utilidad que nos dan los conceptos que sirven precisamente para diferenciar.

<sup>7</sup> L. Aguilar, *La hechura de las...*, *op. cit.*, pp. 29-40; O. Guerrero, *op. cit.*, p. 51.

<sup>8</sup> R. Speckhard, “Public Policy Studies: Coming to Terms with Reality”, en *The Journal of the Northeastern Political Science Association*, primavera, 1982, p. 512.

<sup>9</sup> G. Sartori, *op. cit.*, p. 294.

<sup>10</sup> H. Heclo, “Review Article: Policy Analysis”, en *British Journal of Political Science*, núm. 2, 1972, p. 85; W. Dunn, *Introduction to Public Policy Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1981, p. 61; J. Heidenheimer, H. Heclo y C.T. Adams, *Comparative Public Policy*, Nueva York, St. Martin's Press, 1983, p. 2; J. Treadway, *Public Policymaking in the American States*, Nueva York, Praeger, 1985, p. 6.

Las consideraciones anteriores me llevan a estar de acuerdo con quienes han diferenciado entre una política y una decisión,<sup>11</sup> e incluso ir más allá para proponer dos tipos más de situaciones. Así, propondría diferenciar cuatro niveles:

1) Situaciones en las que el Estado no reconoce un problema y, por lo tanto, ni siquiera existe una decisión consciente de no tomar acciones específicas. Por ejemplo, en algunos países o periodos un Estado puede no reconocer un problema demográfico, de alimentación o ambiental y ni siquiera considerar si toma medidas similares a las asumidas en otros países (tales como el control del número de niños que se pueden tener en China, el racionamiento de comida que se ha dado en Cuba o la regulación de la conducta ecológica de la sociedad que hoy –mas no siempre– se da prácticamente en todo el mundo). Esta situación podría ser denominada “inacción pública”.

2) Situaciones en las que el Estado reconoce un problema, elabora un diagnóstico, establece un objetivo e incluso una estrategia, pero decide no ir más allá; es decir, no tomar acciones específicas o de corte estratégico para solucionar el problema. Un ejemplo podría ser cuando se reconoce el problema de una crisis o la falta de competitividad económica, pero se llega a la conclusión de que la solución de dicho problema debe dejarse en manos del mercado (probablemente a esto se refería el secretario adjunto de Comercio de Estados Unidos, Frank Weil, cuando dijo “nosotros tenemos una política industrial en este país: la política es que no queremos una política industrial”).<sup>12</sup> A veces, un Estado puede tomar la decisión de no actuar y con ello tomar una postura o esperar la consecución de su objetivo por medio de su “no actuación” (un ejemplo podría ser la negativa de Estados Unidos hasta los sesenta a intervenir en las decisiones locales sobre discriminación racial). A esta situación podríamos llamarla “decisión pública” (ya que básicamente supone una decisión, en este caso, la de dejar las cosas como están).

3) Situaciones en las que el Estado, ante un problema determinado, ejecuta una estrategia o programa de acciones dirigidas a su solución a través de ciertos incentivos (monetarios, legales, de organización, etc.) y formas (gestión pública directa, gestión semi pública, subcontratación, etc.). Yo reservaría el término “política pública” para este último tipo de situación.

<sup>11</sup> Véase Aguilar, *La hechura de las...*, *op. cit.*, pp. 21-40, donde además se ofrece una excelente discusión en torno a la definición de política pública.

<sup>12</sup> Ch. Johnson (ed.), *The Industrial Policy Debate*, San Francisco, Institute of Contemporary Studies, p. 8.

4) Estos tres tipos de situaciones tienen efectos, previstos e imprevistos, en la sociedad. Tales efectos, sin embargo, no son los únicos que llevan a un determinado estado o situación en alguna área o aspecto de las sociedades. Un estado (con minúscula) social, económico o político no sólo se deriva de una inacción, decisión o política pública, sino de una combinación de éstos y otros factores. Debido a un mal diagnóstico o a circunstancias cambiantes, una política puede, por ejemplo, agravar un problema. Empero, no se puede decir por esto que la política misma estaba dirigida a agravarlo. La combinación de varias decisiones públicas tomadas por separado puede llevar a un determinado estado o situación no previsto por ninguna de éstas. Así, en oposición a otros autores,<sup>13</sup> yo haría una diferenciación conceptual adicional y denominaría a las situaciones arriba mencionadas “resultados públicos”.

Debido a que todos tienen consecuencias potencialmente significativas para una sociedad, los tres primeros tipos de situaciones pueden ser igualmente importantes. La importancia de las consecuencias de una “decisión pública” es lo que probablemente ha llevado a algunos autores a querer incluirlas también bajo el término “política pública”.<sup>14</sup> Sin embargo, creo que esto no justifica no diferenciar ambas situaciones con el fin de llegar a conceptos “claros y distintos” (es decir, con un contrario empírico). Y aunque una decisión pública puede tener algunos elementos de política pública, no los tiene todos (especialmente los relacionados con la ejecución de un paquete estratégico de acciones), por lo que creo conveniente reservar este último término para cuando todos los elementos están presentes.

Así, se podría establecer una diferenciación entre una decisión y una política pública a partir de una concepción de esta última basada en la ejecución, por medio de ciertos incentivos, de un “paquete” estratégico de acciones relacionadas consciente y específicamente con una solución u objetivo general<sup>15</sup> (otros autores usan términos parecidos como “programa”,<sup>16</sup>

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 7.

<sup>14</sup> Tal es el caso de Heidenheimer *et al.*, p. 7. Véase también Johnson, *op. cit.*, p. 7.

<sup>15</sup> T.A. Smith, *The Comparative Policy Process*, Santa Bárbara, Clio Press, 1975, p. 1.

<sup>16</sup> H. Laswell y A. Kaplan, *Power and Society*, New Haven, Yale University Press, 1950, p. 71; G. Starling, *The Politics and Economics of Public Policy*, Homewood, Ill., The Dorsey Press, 1979, pp. 4 y 7.

“curso”<sup>17</sup> o “serie”<sup>18</sup> de acciones). En este sentido, una “decisión pública” sería una acción pública específica que no busca el desencadenamiento de un paquete subsecuente de acciones de tipo estratégico.

Obviamente estos tres tipos de situaciones están definidos aquí como tipos ideales y se podrían situar a lo largo de un continuo. A decir de Weber, un tipo ideal es un concepto que “se distancia de la realidad, sirviendo para el conocimiento de ésta en la medida en que, mediante la indicación del grado de aproximación de un fenómeno histórico a uno o varios de estos conceptos, quedan tales fenómenos ordenados conceptualmente”.<sup>19</sup>

En lo que se refiere cuando menos a las políticas públicas, la realidad es tan compleja que la definición de política pública anteriormente expresada no podría ser otra cosa que un tipo ideal. Como ha dicho Heclo: “la política pública no parece ser un fenómeno que se defina a sí mismo; es una categoría analítica”.<sup>20</sup> Con base en los trabajos de Lindblom<sup>21</sup> y tantos otros que los han seguido,<sup>22</sup> podríamos decir que muchas veces las políticas públicas son “blancos nebulosos en movimiento”, ya que con frecuencia los objetivos generales, el paquete consecuente de acciones y las relaciones entre ambos no se pueden ver con claridad y además se están moviendo. La mayoría de las veces las políticas públicas son ejercicios de exploración y aprendizaje constantes. Esto se debe a que: *a)* casi siempre hay una cierta incertidumbre en los procesos de formulación y ejecución de las mismas, lo que lleva a una retroalimentación permanente entre las diferentes etapas de las políticas públicas, y *b)* su contexto cambia frecuentemente. “Una política no es algo que acontece de una vez por todas. Es algo que se rehace sin cesar. Elaborar una política es un proceso de aproximaciones sucesivas hacia algunos objetivos deseados que van también cambiando a la luz de nuevas consideraciones.”<sup>23</sup>

<sup>17</sup> H. Heclo, *op. cit.*, p. 84; J. Anderson *et al.*, *Public Policies and Politics in America*, North Scituate, Mass., Duxbury Press, 1978; Heidenheimer *et al.*, *op. cit.*, p. 2.

<sup>18</sup> R. Rose, “Comparing Public Policy: An Overview”, en *European Journal of Political Research*, abril, 1973, p. 73.

<sup>19</sup> M. Weber, *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979, p. 17.

<sup>20</sup> Heclo, *op. cit.*, p. 85.

<sup>21</sup> Ch. E. Lindblom, *The Policy Making Process*, Englewood Cliffs, Nueva Jersey, Prentice Hall, 1968, p. 4.

<sup>22</sup> Véase Heidenheimer *et al.*, *op. cit.*, p. 3; B. Wittrock y P. deLeon, “Policy as a Moving Target: A Call for Conceptual Realism”, en *Policy Studies Review*, agosto, 1986, p. 45, así como O. Oszlak y G. O’Donnell, *op. cit.*, p. 385.

<sup>23</sup> Lindblom, en L. Aguilar, *La hechura...*, *op. cit.*, p. 49.

Ciertamente, este movimiento constante de las políticas públicas hace muy difícil su estudio. Sin embargo, dicho estudio es aún más difícil cuando no tenemos un punto de referencia conceptual o cuando éste no se encuentra lo suficientemente diferenciado (es decir, cuando no tiene un contrario empírico).

El movimiento constante de las políticas podría hacernos pensar que no tiene sentido un tipo ideal basado en gran medida en los objetivos generales de dichas políticas y en su dirección consecuente. Sin embargo, si bien es cierto que a veces la fuerte retroalimentación entre las diversas etapas o el cambio de contexto hacen que las políticas públicas se muevan a ritmos vertiginosos, habría que considerar que “ciertas orientaciones inherentes [a las políticas públicas] frecuentemente parecen supuestos virtualmente dados en cualquier situación”.<sup>24</sup> En otras palabras, aunque algunas veces las políticas cambian a ritmos vertiginosos ante situaciones de alta incertidumbre, en ocasiones ésta no es tan alta o los Estados prefieren no cargar con el costo político de un cambio incesante en las políticas. Así, también es posible encontrar casos en los que el Estado decide buscar ciertos objetivos y probar (o imponer) un curso de acción durante un cierto periodo (por ejemplo, en periodos de crisis o en ciertas áreas de política), aun cuando no esté del todo seguro de que sea el curso más adecuado o existan presiones para cambiarlo. Además, si los objetivos iniciales de una política cambian en la práctica o si no se sabe bien a bien cuáles son, esto nos llevaría a decir que hay una política nueva, diferente o simplemente vaga (o, en los términos que discutiremos más adelante, “pasiva”), y no a decir que la política carece totalmente de dirección.

En síntesis, no debemos suponer que las políticas siempre formulan y luego siguen un objetivo general, pero tampoco que nunca buscan cumplir uno o varios objetivos generales por lo menos durante un periodo breve. En mi opinión, las políticas públicas tienden a seguir una dirección (inherente a la tan repetida idea de “curso”, “serie”, etc.), lo cual hace que el tipo ideal de política pública arriba mencionado, y que desarrollaremos con mayor precisión más adelante, tenga sentido como tal. Esta dirección, por débil que sea, es la que permite identificar un “paquete” específico de acciones. Si la eliminamos, como probablemente algunos incrementalistas radicales recomendarían, el concepto de “política” quedaría de nuevo con un contrario empírico demasiado difuso (para decir lo menos).

<sup>24</sup> A.J. Heidenheimer *et al.*, *op. cit.*, p. 4.

Como puede verse, nos encontramos ante un problema conceptual complejo. Si bien llegar a una definición tiene sentido debido a que, en aras de la claridad analítica, hay que diferenciar el concepto de política pública de otros conceptos (o contrarios empíricos), a la vez es difícil que dicha definición aprehenda los rasgos básicos de una realidad sumamente variada. Por lo tanto, también es difícil que surja un acuerdo en torno de una definición, y cabría esperar que el debate sobre las definiciones, aunque sean ideales, continúe.

En todo caso, la propuesta de este artículo es que un camino posible para salir de esta suerte de dilema, o cuando menos para no paralizarse, es pasar de la etapa de los conceptos a la de las variables. En otros términos, el problema de la definición se podría mitigar si en lugar de ver a las políticas públicas a través de los limitados lentes de una definición, las vemos como variables, a fin de aprehender mejor la variedad de casos o situaciones de una realidad social compleja. Más que en tipos ideales, probablemente lo que hay que hacer es comenzar a pensar en escalas ideales. Así, en la propuesta de escala que desarrollo más adelante, utilizo el tipo ideal de política pública antes descrito para construir una escala ideal de políticas públicas, en la que dicho tipo ideal se acerca en realidad más a uno de los puntos de la escala (el de una política pública “activa”).

*La política pública como variable dependiente.*

*El activismo de las políticas públicas*

Después del análisis de la sección anterior podríamos concluir que, aunque puede ser sano que continúe el debate en torno de una definición, esto no debería impedirnos pasar del ámbito de los conceptos al de las variables, a fin de medir con mayor precisión el comportamiento de las políticas públicas.

Para ello no nos sirven las definiciones generales que puedan ser unánimemente aceptadas (con amplia extensión y reducida connotación),<sup>25</sup> tales como “la acción del Estado dirigida a cumplir ciertos objetivos” (véase *infra* p. 80) o incluso una más general, que satisfaga a algunos incrementalistas, como “un conjunto de acciones estatales y privadas”.

<sup>25</sup> G. Sartori, *op. cit.*, pp. 79 y 293; M. Bunge, *La investigación científica*, Madrid, Ariel, 1985, p. 84.

Estas definiciones se mantendrían en un nivel demasiado simple o limitado para la construcción de una escala más precisa que nos sirva para observar las políticas públicas como “variables” dependientes. Esta tarea parecería requerir de un listado de algunos elementos básicos de una política pública. Así, con el fin de construir una escala de variación hemos considerado una serie de elementos de las políticas públicas a partir del tipo ideal arriba descrito. Éstos no pretenden servir para la construcción de una definición general que sea unánimemente aceptada, ni de una muy rigurosa que incluya todos los elementos potenciales de una política pública (con amplia connotación y reducida extensión). Se trata básicamente de un listado de elementos que puede servirnos mejor para desarrollar escalas de variación, dentro de las cuales podamos observar las políticas públicas como “variables” dependientes (sin que esto excluya necesariamente otros usos). De esta manera podríamos pasar de un nivel de análisis más limitado (que, por decirlo así, sólo usa pinceles gruesos y pocos colores) a un nivel más complejo (que pueda pintar más fino y con más tonos).

Acercarnos a un listado de los elementos básicos de una política pública implica considerar qué la hace una “política” y qué la hace “pública”. Como explicaré más adelante, el tipo de escala que me interesa explorar inicialmente hace que me concentre en la política pública como política. Por lo tanto, la referencia al aspecto público de dicha política será de tipo disyuntivo y no continuo.<sup>26</sup>

A mi parecer, una política tendría, como política, cuando menos seis elementos básicos, a saber: 1) el problema, 2) el diagnóstico, 3) la solución, 4) la estrategia, 5) los recursos y 6) la ejecución. En general, toda política pública se relaciona con un problema percibido o presentado como público, que es el punto de referencia y la fuente originaria de donde surge la dirección inherente a toda política. Por otro lado, las políticas públicas implican un diagnóstico (aunque sea político) de cuando menos algunas de las causas del problema y algunas de las medidas que lo pudieran resolver o mitigar. Este diagnóstico está detrás de dos de los elementos de las políticas públicas: la solución y la estrategia. Así, tales políticas implican uno o varios objetivos globales, que se consideran o se presentan como la solución del problema, así como una estrategia o programa de acción dirigido, al menos en términos políticos, a alcanzar dichos objetivos generales; la estrategia está

<sup>26</sup> G. Sartori, *op. cit.*, p. 73. Esto no implica que el grado de lo público sea menos importante; únicamente que el énfasis en el mismo llevaría a otro tipo de escala.

constituida por un paquete de acciones relacionadas y generalmente con un cierto orden temporal. Ahora bien, como han recalcado varios autores,<sup>27</sup> para que una política exista, el paquete de acciones previsto tiene que realizarse en alguna medida. Así, las políticas públicas también implican la disposición de ciertos recursos, que llevan a la realización de las acciones propuestas por la estrategia. Por supuesto, el grado en el que una política pública contenga cada uno de estos elementos variará mucho. Por ejemplo, a veces el problema, el diagnóstico, la estrategia o algún otro elemento podrían quedar establecidos más implícita que explícitamente, o los recursos o las “acciones esperadas” ser inadecuados o mínimos.

Cada uno de estos elementos tendría a su vez varios aspectos especialmente importantes. Así, por ejemplo, respecto al problema habría que tomar en cuenta cuando menos tres de ellos: *a)* su legitimidad frente a otros problemas, *b)* la legitimidad de la definición del tipo de problema y *c)* la claridad con la que el problema mismo se define.

En cuanto al diagnóstico, habría que considerar la claridad y la legitimidad de los supuestos en los que se basan la definición de la naturaleza específica del problema, la(s) solución(es) encontrada(s), y la estrategia presentada.

En cuanto a la solución, los aspectos por tomar en cuenta serían su claridad y legitimidad,<sup>28</sup> y los conocimientos de los involucrados.

Estos aspectos de la solución también podrían considerarse para la estrategia. Sin embargo, ésta también podría implicar la consideración del ámbito de acción y coordinación que prevé. Obviamente, las acciones estratégicas podrían ser de diferente tipo (desde presupuestarias hasta publicitarias).

En cuanto a los recursos, habría que considerar su cantidad y tipo (de organización, presupuestarios y legales).

Finalmente, la realización de las acciones “programadas” en una política pública tendría dos aspectos: *a)* su realización propiamente dicha y *b)* la evaluación de dicha realización.

<sup>27</sup> Véase M. Wright, “Policy Community, Policy Network and Comparative Industrial Policies”, en *Political Studies*, núm. 36, 1988, p. 599, y P. Eisenger, “Do the American States Do Industrial Policy?”, en *British Journal of Political Science*, núm. 20, 1991, p. 528.

<sup>28</sup> He usado aquí el término legitimidad en un sentido restringido. Así, por ejemplo, un problema legítimo sería aquel que se juzga conveniente atacar; un diagnóstico legítimo sería aquel que se considera acertado y una solución y estrategia legítimas serían aquellas que se juzga conveniente ejecutar.

Con base en los elementos arriba mencionados, es posible acercarnos a una definición ideal aún más precisa de la política pública.<sup>29</sup> Sin embargo, quisiera insistir en que el sentido principal de este listado es el de establecer una escala de variación. Ésta es una tarea difícil que puede hacerse con diferente grado de precisión y cuya operacionalización es complicada. Con todo, para empezar, podría ser adecuada una escala con pocos puntos de medición y construida de manera general. Así, yo propondría una escala con tres puntos de medición: una política pública activa, una semiactiva y una pasiva.

Antes de pasar a describirla, es conveniente aclarar varios puntos respecto a esta escala:

1) Su propósito es ofrecer una primera aproximación a ciertos parámetros básicos en un área hasta ahora muy poco desarrollada; en otras palabras, creo que dicha escala puede ser muy útil para el estudio de las políticas públicas como variables dependientes, pero puede desarrollarse aún más.

2) Queda claro que una política pública difícilmente cabría, en sentido estricto, en alguno de estos tipos de política, ya que, como en el caso de nuestra definición de política pública, éstos son definidos en términos estáticos e ideales.

Por lo tanto, el propósito de dichos tipos no puede ser otro que el de servir como puntos de referencia generales que nos ayuden a ubicar (temporalmente) estas políticas en un lugar o en un espacio determinados dentro de la escala; en este sentido, podríamos decir, por ejemplo, que en un periodo una política pública tiende a acercarse más a un tipo que a otro o a ubicarse en un espacio determinado entre los puntos de la escala. Valga aclarar que si bien esta escala puede ser útil como marco de referencia, no supone pasar por alto la necesidad del análisis “histórico-concreto” de toda política pública. La posibilidad de diferentes combinaciones, entre otras cosas, puede hacer de la ubicación de una política en esta escala una tarea compleja, que re-

<sup>29</sup> Viendo dicha política pública como: 1) La ejecución de un “paquete” de acciones estratégicas relacionadas, así como la abstención inducida de actores estatales y privados, respecto a otras acciones, 2) utilizando como incentivos uno o varios recursos (de organización, económicos, legales, etc.), 3) siguiendo un cierto orden establecido por una estrategia de acción, 4) a fin de cumplir ciertos objetivos generales fijados por el Estado, 5) gracias a un diagnóstico, 6) en donde dicha estrategia y objetivos generales se asocian a la resolución de un problema percibido por el Estado como público. Con esta definición y listado de elementos no se quiere decir que en la realidad hay una secuencia temporal necesaria entre los mismos, ni que éstos no cambien a lo largo de la evolución de una política.

querirá que el investigador la ponga en su contexto específico.<sup>30</sup> Con todo, aunque no siempre nos permita definir con precisión una política, creo que una escala como ésta facilita mucho la comparación ya sea de una misma política a lo largo del tiempo o de varios países, o de diferentes tipos de políticas.

3) Como la escala tiene un objetivo esencialmente heurístico, no pretendo ofrecer aquí una operacionalización precisa o universal de los elementos constitutivos de cada punto de ésta. Esta tarea, ciertamente difícil, sería más propia de investigaciones empíricas concretas que de un artículo como el presente. Por lo tanto, cada punto de la escala está presentado más bien de manera heurística o general; sin embargo, sobre todo para que el lector tenga una mejor idea de aquello a lo que nos estamos refiriendo en cada uno de esos puntos, se presentan algunas pistas que pueden servir para su operacionalización (sobre todo para el punto más alto y más bajo de la escala, a partir de los cuales se podrían deducir los indicadores para la parte intermedia).

4) Como ya lo indiqué, en la escala mi interés se centraría más en el grado de "activismo" de la política pública como política que en el grado en que ésta es pública; simplemente asumiré que en los tres puntos de la escala la participación del Estado es muy importante a lo largo de los diferentes aspectos del desarrollo de una política pública. Me concentro por el momento en la política pública como política de

<sup>30</sup> Por ejemplo, en una política, el problema, objetivo general y estrategia pueden ser claros y bien conocidos, pero muchas de las acciones previstas pueden no ejecutarse (probablemente por falta de legitimidad y/o de los recursos adecuados). En este caso, dicha política podría quizá situarse entre el punto intermedio y el punto más bajo de la escala. La ubicación de una política puede ser también difícil porque la operacionalización de los tipos puede hacerse de distintas formas. Además, está por verse si se deben asignar pesos diferentes a cada uno de los elementos básicos de una política. En principio parecería que el grado de ejecución de una política es especialmente importante para que la misma sea activa, semiactiva o pasiva. A su vez, el grado de ejecución dependerá en gran medida de la legitimidad del problema, objetivos y estrategia. El problema con la asignación de pesos diferenciales es que éstos pueden variar de acuerdo con el tipo de política u otros factores. Además, habría que tener cuidado de no adoptar visiones cuantitativas simplistas o usar inadecuadamente la idea del continuo. En este sentido, bien puede ser que diferentes combinaciones de elementos produzcan resultados distintos o que después de cierto punto una relación lineal deje de existir [P. Evans, D. Rueschemeyer y Th. Skocpol (eds.), *Bringing the State Back in*, Nueva York, Cambridge University Press, 1985, p. 352]. Sería por ejemplo interesante explorar hasta qué punto una política excesivamente activa comienza a tender hacia la ineffectividad. Aunque no fue posible hacerlo en este artículo, estos asuntos deben tratarse con mayor profundidad.

bido a que me interesa capturar su grado de eficacia, es decir, el grado en que ésta cumple con los objetivos que declara perseguir. En otras palabras, una política activa tendería a alcanzar en mayor medida sus objetivos declarados mientras que una política pasiva tendería al alcanzarlos en menor medida.<sup>31</sup> No estaría aquí tan interesado en el grado de lo público de la política pública porque no estoy del todo cierto, para decir lo menos, de la relación entre el grado de lo público (entendido como el grado de participación del Estado) y el grado de efectividad de una política; a veces una política altamente pública puede ser muy efectiva, pero a la vez una política menos pública —en el sentido, por ejemplo, que hace uso de la contratación privada— también puede ser efectiva y alcanzar sus objetivos declarados.

5) La idea de usar los términos “activo”, “semiactivo” y “pasivo” provino en parte de la política exterior de México, en la cual términos similares (especialmente el primero) comenzaron a ser usados a partir de los setenta. A su vez, la extensión de su uso en el lenguaje cotidiano de la política exterior mexicana se debió en buena medida a los influyentes análisis de Ojeda,<sup>32</sup> quien usó por primera vez en México las nociones de “activo” y “pasivo” para el estudio de la política exterior. Creí conveniente usarlos para esta escala porque el grado de actividad de los actores públicos y privados presente en una política me pareció un aspecto importante de las políticas públicas. Con todo, conviene aclarar que el criterio de “activismo” usado en este artículo para la construcción de la escala implica también el grado de legitimidad (en el sentido antes mencionado) de los diferentes elementos de una política y el grado de conocimiento de éstos por parte de los actores. Quizá la legitimidad y el conocimiento de una política sean tan importantes para la construcción de esta escala como su nivel de actividad. Sin embargo, bien se podría decir que estos elementos culminan o se concretan en el nivel de la actividad. Por esta razón decidí mantener los términos activo, semiactivo y pasivo para denominar a los puntos de la escala.

El punto más alto de la escala propuesta, el de una política pública activa, podría definirse heurísticamente como aquel en el que:

<sup>31</sup> Obviamente, éste es sólo un concepto de efectividad. Como las decisiones públicas, una política pasiva podría ser efectiva para conseguir objetivos no declarados o no explícitos. Asimismo, una política activa no será siempre la más adecuada, como por ejemplo en situaciones de alta incertidumbre.

<sup>32</sup> M. Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1976, p. 177; *El surgimiento de una política exterior activa*, México, Secretaría de Educación Pública, 1986.

1) La legitimidad del problema es alta para la mayoría de los funcionarios públicos “normativos” (*staff*), la mayoría de los funcionarios públicos “operativos” y la mayoría de los grupos sociales relacionados con el problema. Un camino posible para poner en operación este concepto es el del lugar otorgado al problema en la agenda pública por estos funcionarios y grupos (el cual se podría obtener por medio de un cuestionario). En este punto de la escala el problema estaría considerado dentro de la agenda inmediata o “decisoria”; es decir, como un problema que requiere una acción inmediata del Estado.<sup>33</sup> Como se observó, uno de los aspectos de este elemento de las políticas públicas es el de la definición del tipo del problema. Este punto de la escala implicaría una definición clara y legítima para los funcionarios y grupos arriba mencionados, misma que se podría operacionalizar por medio de las respuestas a preguntas específicas sobre el tema dirigidas a estos actores.

2) Los supuestos del diagnóstico, en los que se basan la definición de la naturaleza o tipo de problema y la relación del problema con una solución y estrategia específicas, son claros y legítimos para la mayoría dentro de cada uno de los tres tipos de actores arriba mencionados. De nuevo, parecería que la mejor forma de operacionalizar este elemento sería mediante las respuestas a preguntas específicas al respecto.

3) La solución al problema es clara y legítima, además de que es bien conocida por la mayoría dentro de cada uno de los tres tipos de actores. Este último aspecto se podría operacionalizar por medio de la existencia o no de un plan formal. De hacerse así, este punto de la escala implicaría, por ejemplo, la publicación y distribución de un plan formal donde se presente y justifique la solución.

4) La estrategia propuesta es también clara, legítima y bien conocida por los actores. El grado de conocimiento de la estrategia se podría operacionalizar por medio de la existencia o no de un plan formal. Si se operacionalizara de esta forma, este punto de la escala implicaría la publicación y distribución de un programa estatal formal. Además, esta estrategia prevé un nivel comparativamente alto de coordinación entre el Estado y los actores involucrados en la política, lo mismo que de acción estratégica. El grado de coordinación se podría operacionalizar con base en el funcionamiento o no de instancias formales de coordinación o con un cuestionario; el nivel de acción se podría especificar con base en los puntos 5 y 6 que se describen a continuación.

<sup>33</sup> J. Kingdon, *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Little, Brown, 1984, p. 4.

5) Los recursos de organización presupuestarios y legales son adecuados o suficientes para la ejecución del nivel de acción previsto por la estrategia. Los recursos de organización se podrían operacionalizar con base en el nivel jerárquico de la organización encargada de la política, así como en el grado de disciplina e integración internas de dicha organización. Los recursos presupuestarios se podrían operacionalizar con base en el nivel comparativo de los recursos presupuestarios asignados. Para la operacionalización de los recursos legales se observaría el tipo de base jurídica de la política y de la organización encargada de ella.

De operacionalizarse de esta forma, este punto de la escala implicaría que: la(s) organización(es) encargada(s) de la política pública se encuentra(n) en las altas esferas gubernamentales, tiene(n) a la mayoría de las entidades relacionadas con el problema directamente bajo su mando (es decir, éstas no están desconcentradas, descentralizadas o en un nivel jerárquico semejante), que los recursos presupuestarios asignados son suficientes para ejecutar la estrategia propuesta (y por lo tanto son comparativamente altos) y que la política y la organización están sustentadas en leyes o decretos propios y específicos.

6) La ejecución de la serie de acciones programada por la estrategia se realiza de una manera cercana a la prevista. Por ejemplo, los recursos son gastados y sus receptores realizan las actividades encomendadas. Esto se puede operacionalizar por medio de los resultados de las evaluaciones estatales de las políticas y organizaciones. En caso de no contar con ellos, se tendría que utilizar un cuestionario específico.<sup>34</sup>

<sup>34</sup> Cabe insistir en que aquí se está haciendo referencia al concepto de activismo de las políticas públicas, diferente, por ejemplo, del concepto de fuerza de las mismas. Este último concepto ha originado todo un debate en torno a la caracterización de los estados. Véase al respecto P. Katzenstein (ed.), *Between Power and Plenty*, Madison, Wis., The University of Wisconsin Press, 1978; P. Evans *et al.*, 1985, *op. cit.*; J. Hall y J. Ikenberry, *El Estado*, México, Nueva Imagen, 1991; P. Evans, "Predatory, Developmental and Other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State", ponencia presentada en el XV Congreso Internacional de LASA, 4 al 6 de diciembre de 1989. Con todo, probablemente sería útil tratar de acercarse a una definición de una política pública fuerte considerando las lecciones ofrecidas por este debate. En este sentido, dicha política podría ser aquella que tuviese cuando menos dos elementos: 1) en ella el Estado logra una "autonomía integrada" con los grupos sociales afectados (P. Evans, *op. cit.*). Esto es, el Estado logra captar e incorporar los intereses de los grupos sociales, ya que tiene una relación cercana con éstos, pero a la vez es capaz de defender los intereses generales o de largo plazo de la nación, ya que goza de una autonomía significativa respecto a dichos grupos sociales, y 2) la política pública es legítima pero flexible; esto es, si bien el Estado incorpora los intereses sociales, también puede resistir la prolongación injustificada de beneficios y aprender de los errores para cambiar las po-

El punto intermedio de la escala, el de una política pública semiactiva, podría definirse heurísticamente como aquel en el que:

1) La legitimidad del problema es mediana (esto es, el problema es considerado un problema de la agenda gubernamental o sistémica mas no de la “decisoria”);<sup>35</sup> la definición del tipo de problema es un poco confusa y no del todo legítima para varios de los actores.

2) Los supuestos del diagnóstico en los que se basan la definición de la naturaleza o tipo de problema y la relación del problema con una solución y estrategia específicas no son del todo claros y legítimos para varios de los actores dentro de las categorías mencionadas.

3) La solución propuesta por la política no es del todo clara, legítima y bien conocida para varios de los actores.

4) La estrategia propuesta tampoco es del todo clara, legítima ni bien conocida para varios de los actores. La estrategia prevé sólo una cierta coordinación entre los actores involucrados en la política o un nivel de acción que se consideraría como intermedio.

5) Los recursos de organización, presupuestarios y legales se encuentran sólo en el grado intermedio de acción previsto por la estrategia.

6) La ejecución del grado intermedio de acción propuesto por la estrategia se realiza de una forma cercana a la prevista.

El punto más bajo de la escala, el de una política pública pasiva, podría definirse heurísticamente como aquel en el que:

1) La legitimidad del problema es baja (esto es, el problema está situado al final de la agenda gubernamental); la definición del tipo de problema es confusa y poco legítima para muchos de los actores.

2) Los supuestos del diagnóstico en los que se basan la definición de la naturaleza o tipo de problema y la relación del problema con una solución y estrategia específicas son confusos y poco legítimos para muchos de los actores.

3) La solución propuesta por la política es confusa, poco legítima y poco conocida para muchos de los actores (esto tiende a implicar la difusión de la política por medio de declaraciones públicas más que por la distribución de un plan formal).

4) La estrategia propuesta también es confusa, poco legítima y poco conocida para muchos de los actores (esto tiende a implicar una es-

---

líticas (Hall e Ikenberry, *op. cit.*, pp. 195-196). El concepto de una política fuerte podría servir para desarrollar otra escala útil para el análisis de las políticas públicas pero tampoco es el único posible. Podrían desarrollarse escalas basadas en otros criterios, como el del grado en que una política resuelve un problema, el número de gente a la que beneficia directamente, el grado en que es pública, etcétera.

<sup>35</sup> J. Kingdon, *op. cit.*, p. 4.

trategia difundida a través de la comunicación oral más que por medio de la publicación de un programa formal). La estrategia supone una coordinación entre los actores involucrados en la política y un nivel de acción comparativamente bajos.

5) Los recursos de organización, presupuestarios y legales son apenas suficientes para la ejecución del grado de acción previsto por la estrategia. Esto podría implicar que la o las organizaciones encargadas de la política pública se encuentran en esferas bajas, tienen poca autoridad sobre las entidades relacionadas con el problema, cuentan con recursos presupuestarios que alcanzan el bajo grado de acción previsto y no están basadas en leyes o decretos específicos que les den un sustento legal amplio.

6) La ejecución del bajo grado de acción propuesto por la estrategia se realiza de una forma cercana a la prevista.<sup>36</sup>

Aunque por supuesto la utilidad de esta escala queda a juicio de los lectores, varias investigaciones me han mostrado que el grado de legitimidad, conocimiento y actividad forman un campo importante de las políticas públicas. Esto puede deberse a que, en cierto sentido, tal campo está relacionado con la efectividad de dichas políticas.

Por un lado, los diversos elementos para el desarrollo de la escala aquí propuesta surgieron en gran medida de una investigación comparativa de políticas de fomento industrial en Nuevo León (1985-1991) y Pennsylvania (1979-1987) que actualmente estoy realizando.<sup>37</sup> Este análisis busca argumentar que en los dos estados arriba indicados se dio en ciertos años una transición de una política de fomento industrial "pasiva" a una "activa". Ésta implicó el reconocimiento de una crisis económica como un problema público prioritario, la elaboración y difusión de planes y programas de acción para resolver dicho problema, el surgimiento de nuevas organizaciones y el ejercicio de recursos presupuestarios comparativamente altos para ejecutar tales planes y

<sup>36</sup> Como puede verse, en este nivel hay un impacto negativo de cada una de las etapas sobre la siguiente: un problema confuso, así como poco legítimo y conocido tiende a implicar un diagnóstico y estrategia semejantes. Este impacto negativo podría continuar hasta la ejecución: probablemente una política confusa, poco legítima y poco conocida no se ejecutaría de una manera cercana a la prevista.

<sup>37</sup> J. L. Méndez, *Public Policies and Organizations for Economic Development in Nuevo Leon, Mexico (1985-1991) and Pennsylvania, United States (1979-1987)*. Proyecto de tesis doctoral, Universidad de Pittsburgh, 1991 (mimeo.); y "Políticas públicas para el desarrollo industrial en Nuevo León y Pennsylvania, 1979-1991", ponencia presentada en el XVII Congreso Internacional de LASA, Los Ángeles, 24-27 de septiembre, 1992.

programas. Esta investigación sigue la lógica científica del llamado “diseño de casos más diferentes”<sup>38</sup> o “comparación remota”.<sup>39</sup> Con base en esta lógica metodológica, el estudio explora la utilidad del enfoque ecológico, que describiré más adelante, para explicar el surgimiento de esta política activa.

Por otro lado, como ya lo indiqué, la escala partió también de los trabajos de Ojeda,<sup>40</sup> sobre todo en lo que se refiere al grado de “actividad” de una política. Ojeda estudia el paso en México de una política exterior “pasiva” a una “activa” a partir de los años setenta. En este sentido, describe ciertos momentos en que hay un incremento notable en el número de giras y misiones internacionales, así como de recepciones de delegaciones extranjeras, relaciones y sedes diplomáticas en el exterior, nuevas y diferentes iniciativas internacionales, etc. Otros investigadores han utilizado el concepto de política “activa” tanto en el área de política exterior como en otras áreas.<sup>41</sup>

Finalmente, vale la pena hacer notar que Hayes,<sup>42</sup> basándose en Brown,<sup>43</sup> presenta cuatro tipos de “cambio de política pública”: a) políticas racionalistas incrementales, b) innovación federal, c) innovaciones no incrementales y d) innovación racionalista. Los criterios de su tipología sólo están brevemente desarrollados y son un tanto diferentes a los aquí descritos, pero van en una dirección parecida. Así por ejemplo, sus dos últimos tipos se acercarían a lo que yo llamo “política activa”, en la medida en que incluyen una solución clara y una estrategia que busca ser efectiva, a las que se llega ya sea de manera súbita como en la política del *New Deal* (innovación no incremental) o gradual como en la política ambiental estadounidense (“innovación racionalista”).

En todo caso, independientemente del grado de utilidad de la escala aquí propuesta, el objetivo de este artículo de definir las políticas

<sup>38</sup> H. Teune y A. Przeworski, *The Logic of Comparative Social Inquiry*, Nueva York, Wiley Interscience, 1970, p. 34.

<sup>39</sup> M. Duverger, *Métodos de las ciencias sociales*, México, Ariel, 1983, p. 420.

<sup>40</sup> M. Ojeda, *Alcances y límites...*, *op. cit.*, p. 177, y *El surgimiento...*, *op. cit.*

<sup>41</sup> R. Green, “México, la política exterior del nuevo régimen”, en *Foro Internacional*, núm. 69, 1977, p. 4; Y. Shapira, “La política exterior de México bajo el régimen de Echeverría: retrospectiva”, en *Foro Internacional*, núm. 73, 1978, p. 89; O. Pellicer, “Veinte años de política exterior mexicana: 1960-1980”, en *Foro Internacional*, núm. 82, 1980, p. 149; J. Máttar, “Algunas consideraciones acerca del impacto del Tratado de Libre Comercio de América del norte sobre la pequeña industria en México”, en *Idea Económica*, marzo-abril, 1991, p. 21.

<sup>42</sup> M. Hayes, *Incrementalism and Public*, Nueva York, Longman, 1992, pp. 149-151.

<sup>43</sup> L. Brown, *New Policies, New Politics*, Washington, D.C., Brookings Institution, 1983.

públicas como variables dependientes me parece de suma importancia. Gracias a esta definición, resulta más fácil establecer el vínculo entre variables dependientes e independientes. A esto es precisamente a lo que me abocaré enseguida.

#### ALGUNOS ENFOQUES RECIENTES PARA EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Los enfoques para el estudio de las políticas públicas se pueden dividir en dos grandes grupos. En el primer grupo los que aquí llamaré macroenfoques, que resaltan algún tipo predominante de relaciones sociales para explicar la naturaleza de las políticas públicas. Los enfoques del segundo grupo se pueden denominar enfoques de alcance medio y argumentan que la naturaleza de las políticas varía de acuerdo con algún factor específico. Este artículo se concentrará en presentar algunos de los enfoques que más han llamado la atención recientemente, entre éstos dos macroenfoques, el pluralista y el estatista, así como tres de alcance medio: 1) el enfoque de los estilos nacionales, que pone énfasis en el tipo de cultura; 2) el enfoque ecológico, que considera el papel de los contextos sociopolíticos, y 3) el enfoque de las arenas de la política pública, que subraya el tipo de sector o problema inherente a una política (industrial, ambiental, etc.). Aunque estos enfoques no deben verse como necesariamente excluyentes,<sup>44</sup> a partir de los supuestos de cada uno de ellos podemos deducir o hacer predicciones diferentes respecto a las políticas públicas, como lo mostraré enseguida.

#### *Los macroenfoques pluralista y estatista*

El primer macroenfoque —el pluralista— parte de la idea de que las sociedades contienen diferentes grupos de interés con un poder más o menos equivalente, donde los grupos estatales no tienen mayor fuerza que los grupos privados. De acuerdo con lo anterior, podemos deducir que para este enfoque el rango de las políticas públicas tendería a ser restringido; es decir, muchas áreas quedarían en la esfera privada o del

<sup>44</sup> G. Freeman, "National Styles and Policy Sectors: Explaining Structured Variation", en *Journal of Public Policy*, vol. 4, 1986.

mercado (donde la intervención del Estado se carga hacia el establecimiento y vigilancia de las reglas del juego). En aquellos casos donde se hace inevitable el surgimiento de políticas públicas, la formulación y ejecución coordinada de éstas será muy difícil de lograr. Tales políticas tenderán a ser respuestas pragmáticas o inmediatas a las presiones de una variedad de grupos de interés y organizaciones burocráticas; por lo tanto, se argumenta que dichas políticas difícilmente conllevarán la claridad de metas y la coordinación necesarias para promover objetivos de mediano o largo plazo. Así, las políticas tenderían a ser pasivas o semiactivas.

Al denominar a estas premisas un “enfoque”, se intenta señalar que han sido presentadas bajo versiones un tanto distintas. En los cincuenta y sesenta surgieron varias versiones, basadas en el estudio de los grupos de interés en Estados Unidos.<sup>45</sup> Más tarde aparecerían otros modelos que en una u otra medida se podrían ver como variantes de este enfoque, como el modelo de la política burocrática,<sup>46</sup> el de la implementación<sup>47</sup> y más recientemente el interorganizacional.<sup>48</sup> Estos enfoques han sido usados principalmente en las ciencias sociales estadounidenses y han tenido poca repercusión en las ciencias sociales de América Latina. Con todo, aunque no se puede decir que adopten el enfoque pluralista, varios autores han subrayado la existencia de una mayor fragmentación política del Estado latinoamericano de la que suele percibir.<sup>49</sup>

<sup>45</sup> D. Truman, *The Governmental Process*, 2a. ed., Nueva York, Alfred A. Knopf, 1971 (c. 1951); E.E. Schattschneider, *The Semisovereign People*, Nueva York, Holt, Rinehardt y Winston, 1960; R.A. Dahl, *Who Governs?*, New Haven, Yale University Press, 1961 y *Polyarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971; N.W. Polsby, *Community Power and Political Theory*, New Haven, Yale University Press, 1963.

<sup>46</sup> G. Allison, *The Essence of Decision: Explaining the Missile Cuban Crisis*, Boston Little Brown, 1971; A. Gray, “Bureaucracy and Political Power”, en *Political Studies*, núm. 36, 1988; E.C. Page, *Political Authority and Bureaucratic Power*, Brighton, Sussex, Wheatsheaf, 1985.

<sup>47</sup> J. L. Pressman y A. Wildavsky, *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1973.

<sup>48</sup> K. Hanf y Scharf, *Interorganizational Policymaking: Limits to Coordination and Central Control*, Beverly Hills, Cal., Sage, 1978; R. Rhodes, *Control and Power in Central-Local Relations*, Westmead, Gower Publishing, 1981; B. Hjern y Ch. Hull, “Implementation Research as Empirical Constitutionalism”, en *European Journal of Political Research*, núm. 10, 1982; K. Hanf y T. Toonen, *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems*, Boston, Martinus, 1985; L. O’Toole, “Theoretical Developments in Public Administration: Implications for the Study of Federalism”, en *Governance*, octubre, 1990.

<sup>49</sup> Ch. Anderson, *Politics and Political Change in Latin America*, Princeton, University of Princeton Press, 1967; L.A. Hammergreen, “Corporatism in Latin American Politics; a Reexamination of the ‘Unique’ Tradition”, en *Comparative Politics*, julio, 1977; D. A.

En el debate teórico de los ochenta, como reacción al enfoque pluralista, resurgió con fuerza el llamado enfoque estatista. En estos años se llamó de nuevo la atención sobre la visión europeo-continental del Estado,<sup>50</sup> en la cual éste se concibe como un colectivo organizado, coherente e impersonal de funcionarios que reclama e impone su control sobre los recursos humanos y materiales en un territorio. Según este enfoque, el Estado tiene una relación simbiótica con la nación; en otras palabras, la existencia del primero depende del mantenimiento o fortaleza de la última. Por lo tanto, el Estado tenderá a representar el interés general o de largo plazo de la nación (el cual se podría equiparar con el orden social, mas no necesariamente con el “orden establecido”, ya que el interés de la nación puede ameritar la transformación de este último). Por ser la condensación de dicho interés general, el Estado no es simplemente un espejo de los intereses sociales o un árbitro de la lucha entre éstos, sino un actor en sí mismo. Sin embargo, el Estado no es sólo un actor más: es el actor fundamental y, por lo tanto, requiere prioridad analítica.

Así, para este enfoque el mayor peso del Estado como actor y la tendencia de este último a defender el interés general conducirían generalmente a la formulación y puesta en práctica de políticas públicas que promuevan el interés de largo plazo de la nación. Estas políticas tenderían a incidir activamente en una amplia gama de áreas y a ser coordinadas de manera efectiva por organizaciones públicas poderosas, capaces de sobreponerse a las presiones de los grupos sociales.<sup>51</sup> Es decir, las políticas tenderían a ser activas o semiactivas.

La importancia crucial del Estado comenzó a resaltarse especialmente para el caso de los países de desarrollo capitalista tardío, cuando menos desde principios de los sesenta.<sup>52</sup> En cuanto a América Latina, la década de los setenta atestiguó la publicación de varios libros

---

Chalmers, “The Politicized State in Latin America”, en J. Malloy (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, Pensilvania, University of Pittsburgh Press, 1977; J. L. Méndez, “La reforma de descentralización en Perú, 1978-1989”, en *Foro Internacional*, vol. 31, núm. 1 (121), julio-septiembre, 1990.

<sup>50</sup> A. Stepan, *The State and Society; Peru in Comparative Perspective*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1978; K. Dyson, *The State Tradition in Western Europe; A Study of an Idea and an Institution*, Nueva York, Oxford University Press, 1980.

<sup>51</sup> A. Stepan, *op. cit.*, p. 33.

<sup>52</sup> A. Gerschenkron, *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1962.

que seguían una dirección semejante.<sup>53</sup> A decir de Migdal,<sup>54</sup> los análisis de corte estatista de Latinoamérica y el mundo en desarrollo, y sobre todo el concepto de corporativismo extraído del enfoque organicista, ejercerían una influencia dramática en los estudios de otras regiones del mundo, primeramente Europa y luego Estados Unidos. Así, en los ochenta, varios autores insistieron vehementemente en la importancia de este enfoque para el estudio de los países más desarrollados, incluyendo aquellos considerados pluralistas, como Estados Unidos (aunque con diferentes matices).<sup>55</sup> Por lo tanto, el enfoque estatista tomó a partir de la década pasada considerable fuerza en el debate académico mundial.<sup>56</sup>

<sup>53</sup> Entre otros, Ph. Schmitter, *Interest Conflict and Political Change in Brazil*, Stanford, Stanford University Press, 1971; H.J. Wiarda (ed.), *Politics and Social Change in Latin America: The Distinct Tradition*, Amherst, Mass., University of Massachusetts Press, 1974; R. Sonntag y H. Valecillos, *El estado en el capitalismo contemporáneo*, México, Siglo XXI, 1977; J. Malloy, *op. cit.*; Stepan, *op. cit.*; D. Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1979; T. Evers, *El estado en la periferia capitalista*, México, Siglo XXI, 1979.

Este enfoque es discutido para el caso latinoamericano, en J. L. Méndez, *Modelos de desarrollo en América Latina*, México, Universidad Iberoamericana, 1986, pp. 11-12; *La reforma...*, *op. cit.*, y “¿Hacia dónde va la ciencia política estadounidense?”, en *Umbral XXI*, otoño de 1990. La mayor fuerza o presencia del Estado en estos casos fue asociada entre otras cosas al atraso económico, extrema heterogeneidad socioeconómica y fuerte dependencia externa.

<sup>54</sup> J. Migdal, “Studying the Politics of Development and Change: The State of the Art”, en A. Finifter, *Political Science: The State of the Discipline*, Washington D.C., Asociación Norteamericana de Ciencia Política, 1983, p. 319.

<sup>55</sup> Como todo enfoque, las versiones específicas del estatismo son diversas. Por un lado, Nordlinger (*On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1981) insiste en la necesidad de dar cuenta de que los funcionarios tienen intereses propios que frecuentemente logran imponer sobre los grupos sociales, pero no ve al Estado como un actor colectivo. Krasner (*Defending the National Interest: Raw Materials Investments and US Foreign Policy*, Princeton, University of Princeton, 1978) también señala que el Estado puede formular y ejecutar intereses propios pero sólo estudia un área específica. Evans *et al.* (*op. cit.*) rescatan el estatismo como un enfoque general útil, pero ven a la “autonomía” del Estado como una variable afectada por las circunstancias, el sector, etcétera.

<sup>56</sup> Resulta curioso notar ciertas similitudes del enfoque pluralista y estatista con dos de las vertientes más conocidas del marxismo, el llamado marxismo ortodoxo (basado en *El manifiesto comunista*) y el marxismo estructuralista (basado en *El 18 brumario de Luis Bonaparte* y desarrollado por Gramsci, Althusser y Poulantzas), respectivamente. Los enfoques pluralista y marxista ortodoxo tienen en común la visión de la sociedad como lucha entre varios grupos sociales, en la cual el Estado no tiende a garantizar el interés de mediano o largo plazo de un orden social. Ambos enfoques le niegan al Esta-

*Los enfoques de alcance medio*

Los macroenfoques estatista y pluralista no pueden considerarse como variables independientes ya que asumen que el Estado o los grupos de presión, respectivamente, tienden a ser los actores determinantes en las diferentes sociedades y periodos históricos. Esto, sin embargo, no ha podido hacer justicia a la variedad de casos y momentos nacionales. Las peculiaridades de diferentes sociedades o periodos han llevado al surgimiento de los enfoques del segundo grupo (de alcance medio), que argumentan que la naturaleza de las políticas tenderá a variar de acuerdo con el cambio en algún factor específico. En este sentido, estos enfoques sí implican o representan una variable independiente. Por ejemplo, el enfoque de los estilos nacionales argumenta que los diferentes tipos de cultura e instituciones nacionales determinarán el tipo de políticas y organizaciones públicas. Así, se espera que, dentro de una misma nación o entre naciones con culturas similares, dichas políticas y organizaciones sean muy similares a lo largo de diferentes coyunturas o problemas públicos, mientras que naciones culturalmente diferentes tengan distintos tipos de políticas y organizaciones públicas, aun frente a coyunturas o problemas parecidos.<sup>57</sup> Existe toda una variedad de tipologías de culturas y regímenes. Sin embargo, permítase me adoptar por el momento una tipología muy esquemática con propósitos ilustrativos, constituida por dos estilos de políticas públicas: el estatista y el pluralista.<sup>58</sup> En este caso, se podría esperar que naciones con una tradición estatista desarrollen políticas públicas bien coordinadas por medio de organizaciones públicas. Por el contrario, en na-

---

do un papel protagónico en las sociedades capitalistas (aunque difieren respecto a las consecuencias de este hecho, que para el marxismo ortodoxo habrían de ser catastróficas). Por otro lado, el marxismo estructuralista se asemeja al enfoque estatista en tanto tiene una visión del Estado como una entidad con intereses propios y autonomía relativa, orientada a la reproducción de un orden social. Sin embargo, el marxismo es un enfoque bastante complejo, que incluye una variedad de escuelas (francesa, inglesa, alemana, italiana, etc.). Además, las bases epistemológicas de este enfoque son diferentes a las de los otros enfoques. Así, incluir al marxismo hubiera resultado en un ensayo mucho más largo. Aquí solamente he querido dar a conocer algunos enfoques más recientes y menos conocidos para el análisis de las políticas públicas.

<sup>57</sup> J. Richardson, G. Gustafsson y G. Jordan, "The Concept of Policy Style", en J. Richardson, *op. cit.*

<sup>58</sup> J. Malloy, "Policy Analysts, Public and Regime Structure in Latin America", en *Governance*, julio, 1989; S. Linder y B.G. Peters, "Instruments of Government: Perceptions and Contexts", en *Journal of Public Policy*, enero-marzo, 1989.

ciones con una tradición liberal o pluralista, como Estados Unidos, las políticas públicas existentes tenderían a ser poco activas y a carecer de una fuerte coordinación. Los estilos nacionales de políticas obviamente están íntimamente relacionados con los tipos de regímenes (que pueden ser muy variados) y hay todo un conjunto de investigaciones que ligan el tipo de régimen al tipo de políticas tanto para América Latina como para otras regiones.<sup>59</sup> El enfoque de estilos nacionales se encuentra también cercano al llamado nuevo institucionalismo.<sup>60</sup>

Por otro lado, el enfoque de las arenas de política pública sostiene que diferentes tipos de áreas de política pública (por ejemplo, industriales, ambientales, etc.) implican distintos tipos de marcos estructurales y de grupos sociales; por lo tanto, también implicarán diferentes tipos de relaciones entre dichos grupos. De esta manera —se argumenta—, la naturaleza de las políticas dependerá del tipo de problema, por lo que los mismos tipos de áreas o problemas de política conducirán a comportamientos políticos similares en las naciones, aun cuando tales naciones sean culturalmente muy diferentes.

Este enfoque fue popularizado por Lowi,<sup>61</sup> quien estableció tres tipos de políticas públicas: distributivas, redistributivas y reguladoras. Luego esta perspectiva sería ampliamente comentada y revisada.<sup>62</sup> Quizá la revi-

<sup>59</sup> Entre otros: B.G. Peters *et al.*, "Types of Democratic Systems in Types of Public Policy", en *Comparative Politics*, abril, 1977; Ó. Oszlak, "Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas", en *Estudios Cedes*, núm. 2, 1980; S. Hughes y K. Mijeski (eds.), *Politics and Public Policy in Latin America*, Boulder, Colorado, Westview, 1984.

<sup>60</sup> J. March, y J. Olsen, "The New Institutionalism; Organizational Factors in Political Life", en *American Political Science Review*, núm. 78, 1984.

<sup>61</sup> T. Lowi, "American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory", en *World Politics*, núm. 16, 1964.

<sup>62</sup> El artículo de Lowi originó un amplio debate y bibliografía. Entre otros muchos, están R. Salisbury, "The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles", en A. Ranney (ed.), *Political Science and Public Policy*, Chicago, Markham, 1968; M. Hayes, "The Semi-Sovereign Pressure Groups: A Critique of Current Theory and an Alternative Typology", en *The Journal of Politics*, núm. 40, 1978; R. Rose, "The Program Approach to the Growth of Government", en *British Journal of Political Science*, núm. 15, 1985; G. Freeman, *op. cit.*

Más recientemente se ha producido un extenso debate y bibliografía en torno a los conceptos de "redes de política", "comunidades de política" y "problemas de política". Véase por ejemplo H. Hecló, "Issue Networks and the Executive Establishment", en A. King (ed.), *The New American Political System*, Washington, D.C., American Enterprise Institute, 1978; J.C. Campbell *et al.*, "Afterword on Policy Communities: A Framework for Comparative Research", en *Governance*, enero, 1989, y M. Wright, *op. cit.*

sión más esclarecedora del modelo original de Lowi sea la de Wilson, quien habla de cuatro arenas de política: distributiva, redistributiva, reguladora y mayoritaria.<sup>63</sup> Partiendo de lo dicho por este autor, yo consideraría las distintas áreas de política en términos de tres elementos básicos: 1) la distribución de costos y beneficios de las políticas, 2) el número de tipos de actores y 3) la naturaleza del juego político. Wilson señala que en la política distributiva los costos están dispersos y los beneficios concentrados, por lo que el juego político será no conflictivo o de suma positiva, ya que los que pagan los costos se encuentran demasiado dispersos como para organizarse o tomar conciencia de su calidad de “perdedores”. Así, ésta es una arena en la que sólo entran dos tipos de actores: el Estado y los grupos ganadores. En este caso, la política pública tiende a tener objetivos claros que organizaciones unificadas ejecutan coordinadamente, por lo que tendería a ser activa o semiactiva. La política industrial, frecuentemente proteccionista y subsidiadora, entraría dentro de este tipo.

En la política redistributiva tanto los costos como los beneficios están concentrados, por lo que aquí los perdedores también están presentes en la arena, enfrentándose directamente con los ganadores (aunque casi siempre con la mediación estatal). En este caso el juego político es de suma cero y el conflicto es alto. Por lo tanto, los objetivos de la política son inestables y los actores deben ponerlos en práctica sin estar del todo convencidos: por esto, la política tiende a ser pasiva o semiactiva. Un buen ejemplo podría ser la política del presupuesto público o la salarial.

En la política reguladora los costos están concentrados y los beneficios dispersos, lo que lleva a un nivel de conflicto intermedio, donde el Estado establece normas reguladoras dirigidas a beneficiar a la mayoría, pero que se aplican sólo discrecionalmente por incapacidad ejecutiva o para evitar la reacción de los que cargan con los costos. En esta arena están presentes el Estado, los grupos perdedores y los grupos ganadores (aunque estos últimos tienen una presencia más limitada). Aquí, la política pública se ejecuta sólo parcialmente, sobre todo por organizaciones que no cuentan con los recursos o voluntad suficientes para realizarla, por lo que tiende a ser entre pasiva y semiactiva. Un ejemplo que suele mencionarse en este caso es la política ambiental.

Finalmente, en la política mayoritaria los costos y beneficios están dispersos, por lo que la presencia de ganadores y perdedores es menor y el nivel de conflicto es bajo. El Estado entonces suele tener suficiente

<sup>63</sup> J.Q. Wilson, *Political Organizations*, Nueva York, Basic Books, 1973, y *American Government; Institutions and Policies*, Lexington, Mass., DC Heath and Co., 1983, pp. 417-423.

autonomía como para formular claramente y poner en práctica coordinadamente una serie de objetivos, por lo que las políticas tienden a ser entre activas y semiactivas. Este tipo de política es el menos desarrollado y utilizado de todos y es más difícil pensar en un ejemplo adecuado. Quizá la política monetaria se acercaría a este tipo. El cuadro 2 presenta una síntesis de este planteamiento.<sup>64</sup>

CUADRO 2  
El enfoque de las arenas de política

		<i>Beneficios</i>	
		<i>Concentrados</i>	<i>Dispersos</i>
Costos	Dispersos	<i>Arena: Distributiva</i> <i>Jugadores en la arena:</i> Estado y ganadores <i>Tipo de juego:</i> Suma positiva (conflicto bajo)	<i>Arena: Mayoritaria</i> <i>Jugadores en la arena:</i> Principalmente el Estado <i>Tipo de juego:</i> Suma positiva (conflicto bajo)
	Concentrados	<i>Arena: Redistributiva</i> <i>Jugadores en la arena:</i> Estado, ganadores y perdedores  <i>Tipo de juego:</i> Suma cero (conflicto alto)	<i>Arena: Reguladora</i> <i>Jugadores en la arena:</i> Estado, perdedores y ganadores  <i>Tipo de juego:</i> Suma cero relativa (conflicto intermedio)

Fuente: Elaborado con base en Wilson, *op. cit.*, pp. 417-423.

Para terminar con esta presentación de algunos de los enfoques más recientes para el estudio de las políticas públicas, mencionaré una tradición de investigación que considera los efectos del tipo de medio ambiente o contexto coyuntural en las políticas públicas. Sin embargo, al igual que los demás, este enfoque “ecológico” ha evolucionado de diferentes maneras.

Un primer ejemplo sería Hampson, quien argumenta que, en contextos de “normalidad”, los actores tienden a defender sus intereses particulares sobre los del conjunto de la sociedad (tal como sostienen los

<sup>64</sup> La visión de Wilson deja fuera un área de política que no debe descartarse, la de la autorregulación. Véase Hayes, *op. cit.*

pluralistas). En estas situaciones, los actores no tienen incentivos para cooperar con las políticas existentes de interés común o para formular políticas que promuevan tal interés en nuevas áreas, ya que una política pública suele implicar una mayor coordinación y ésta afectaría sus intereses particulares o inmediatos. Así, ciertas políticas no se formularán, y las ya existentes implicarán un nivel de coordinación muy bajo, por lo que tenderán a ser “pasivas”. Sin embargo, cuando se da una crisis que amenaza el statu quo, surge entre los actores un interés generalizado por los programas de acción directa y coordinada dirigidos a darle solución. En estos contextos –se indica– el Estado goza de una amplia autonomía y los actores cooperan con los programas de largo plazo o de interés común (tal como argumentan los estatistas). Así, habrá una tendencia al surgimiento de políticas públicas que propiciarán un mayor activismo y una mayor coordinación entre actores. Con todo, después del “choque” inicial, y una vez que se ha respondido al mismo con la formulación de una política y la creación de organizaciones para ponerla en práctica, la sensación de crisis tenderá a disminuir (o a convertirse en una nueva normalidad) y los actores tenderán a funcionar nuevamente como grupos de interés (es decir, a defender sus intereses particulares).<sup>65</sup> La política pública será menos activa, aunque, basándome en lo dicho por Peters y Hogwood,<sup>66</sup> en mi opinión rara vez volverá al punto de partida con el mismo ritmo con que llegó a la cúspide; para ese momento, las organizaciones creadas para poner en práctica la política pueden haber escarbado un nicho en la estructura burocrática. El planteamiento general de Hampson es similar al de los autores que han estudiado el “ciclo de atención” de las políticas públicas.<sup>67</sup>

Un segundo grupo de autores de esta misma línea de investigación va más allá cuando indica que la relación entre una crisis y las políticas públicas no es mecánica. Una crisis simplemente abre o cierra oportunidades de acción y favorece unas coaliciones sobre otras. La vinculación entre una crisis económica y ciertas políticas públicas son actos “políticos”: si no hay una coalición capaz de organizar una respuesta, una crisis no tiene por qué conducir necesariamente a políticas activas.<sup>68</sup>

<sup>65</sup> F. Hampson, *Forming Economic Policy; the Case of Energy in Canada and Mexico*, Nueva York, St. Martin's Press, 1986; véase también Lindblom, en Hayes, *op. cit.*, p. 153.

<sup>66</sup> B.G. Peters y B. Hogwood, “In Search of the Issue-attention Cycle”, en *The Journal of Politics*, vol. 47, 1985, p. 246.

<sup>67</sup> A. Downs, “Up and Down with Ecology. The Issue-attention Cycle”, en *The Public Interest*, núm. 28, 1972, B.G. Peters y B. Hogwood, *op. cit.*

<sup>68</sup> R. Gittel, “Managing the Development Process: Community Strategies in Econo-

Kingdon<sup>69</sup> a su vez elabora un modelo todavía más complejo. Retomando a Cohen, March y Olsen,<sup>70</sup> este autor estudia principalmente el proceso de formación de la agenda pública. Sin embargo, de este análisis bien se podría deducir que una política pública activa, con objetivos claros y bien coordinada por organizaciones poderosas, tenderá a surgir cuando una crisis, una solución al problema inherente a la misma y una coalición política sean explícitamente ligadas por un “empresario político”. La política tenderá a ser menos activa cuando sólo existan uno o dos de estos procesos.

Con base en los planteamientos de los diversos autores de este enfoque podríamos decir que las políticas públicas pueden seguir una curva en forma de campana, que en mi opinión, sin embargo, quedaría abierta del lado derecho (ya que las organizaciones e intereses creados difícilmente desaparecerán de inmediato). Esta evolución, por cierto similar a la del “ciclo de vida comercial” de un producto,<sup>71</sup> se puede observar en la gráfica 1.

En mi opinión, creo que podría lograrse una versión más acabada del enfoque ecológico si se toma en cuenta lo señalado por los “constructores sociales”. Si aplicamos lo dicho por éstos al análisis de Kingdon, no consideraríamos los tres flujos o procesos que este último señala (el de los problemas, el de las soluciones y el de la política) como independientes; más bien consideraríamos los dos primeros como altamente dependientes del de la política, ya que las percepciones sobre la presencia de una crisis o una solución dependerían en gran medida de la capacidad simbólico-política de una coalición o empresario político para convencer a otras coaliciones o actores de que en efecto una crisis o una solución existen (claro está, ayudados por cierta evidencia empírica sobre las circunstancias o sobre ciertas relaciones de causa-efecto).<sup>72</sup> En opinión de Edelman, uno de los miembros más representativos de esta visión, ni siquiera las crisis son hechos “dados”, sino per-

---

mic Revitalization”, *Journal of Political Analysis and Management*, otoño, 1990; P. Gourevitch, *Politics in Hard Times*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press, 1986.

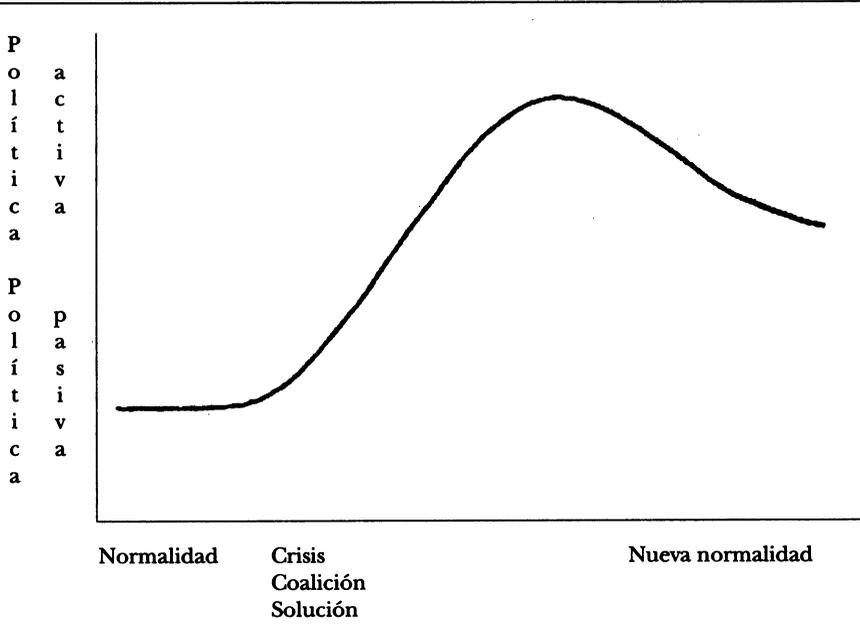
<sup>69</sup> J. Kingdon, *op. cit.*

<sup>70</sup> M. Cohen, J. March y J. Olsen, “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, en *Administrative Science Quarterly*, vol. 17, núm. 1, 1972.

<sup>71</sup> R. Polli y V. Cook, “Validity of the Product Life Cycle”, en *The Journal of Business*, octubre, 1969, pp. 385-400; R. Buzzel, “Competitive Behavior and Product Life Cycles”, en J.S. Wright y J.L. Goldstucker, *The New Ideas for Successful Marketing*, Chicago, American Marketing Association, 1966, pp. 46-68.

<sup>72</sup> J.L. Méndez, “Public Policies and...”, *op. cit.*

GRÁFICA 1



Fuente: Elaborado con base en Hampson (*op. cit.*), Downs (*op. cit.*), Peters y Hogwood (*op. cit.*), y Kingdon (*op. cit.*).

cepciones en gran medida “construidas” (algunas crisis ambientales podrían ser un buen ejemplo de esto).<sup>73</sup>

COMENTARIOS FINALES

El objetivo general de este artículo ha sido presentar una serie de recomendaciones y advertencias para un estudio más integral y preciso de las políticas públicas y, en consecuencia, del Estado. En principio,

<sup>73</sup> Algunos textos del enfoque de la “construcción social” son M. Edelman, *Constructing the Political Spectacle*, Chicago, The University of Chicago Press, 1988; *The Symbolic Uses of Politics*, Chicago, The University of Illinois Press, 1985; *Political Language*, Nueva York, Academic Press, 1977; B.J. Nelson, *Making an Issue of Child Abuse*, Chicago, Ill., The University of Chicago Press, 1984.

Sobre la importancia de las percepciones, véanse P. Sabatier, “An Advocacy Coali-

he buscado desarrollar conceptualmente una variable dependiente —a mi juicio importante para este campo de estudios—, presentar algunos enfoques y variables independientes y clarificar o deducir el vínculo entre ambos tipos de variables. El cuadro 1 ofrece una visión sintética de los resultados. En este último apartado sólo recapitularé las principales recomendaciones y advertencias presentadas, así como su importancia para la agenda de investigación del campo de las políticas públicas y otros campos de estudio.

A mi parecer, la investigación en torno de las políticas públicas podría avanzar más si se utilizaran enfoques teóricos que impliquen o representen variables independientes. Es decir, si se sigue el camino de las teorías de alcance medio y no el de los macroenfoques.<sup>74</sup> Por ejemplo, el adoptar preferentemente el macroenfoque estatista o el pluralista supondría que el Estado o los grupos de presión, respectivamente, son los actores “determinantes” prácticamente en todo momento y todas las sociedades. En mi opinión esto no haría justicia a la variedad de casos y momentos nacionales.

En otras palabras, a estas alturas parecería más útil hacer uso de enfoques de alcance medio para entender la realidad, que seguir discutiendo si un macroenfoque u otro es el mejor. Los enfoques de alcance medio podrían ayudarnos a “hilar más fino” en cuando menos dos áreas. Primero, podrían orientarnos hacia clasificaciones más precisas de los tipos de política. Segundo, con base en estas clasificaciones, la investigación podría dirigirse a esclarecer las causas o condiciones específicas que estarían detrás del surgimiento de cada tipo.

En cierto sentido, parecería que es esto precisamente lo que autores como Evans, Rueschemeyer y Skocpol,<sup>75</sup> u Oszlak y O'Donnell,<sup>76</sup> han propuesto para la agenda futura de las ciencias sociales. Dado que para ellos el grado de “autonomía” dentro de los Estados tiene una distribución desigual en tiempo y espacio, no favorecen una visión de Es-

---

tion Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein”, en *Policy Sciences*, núm. 21, 1988; W. Dunn, *op. cit.*; Peters y Linder, *op. cit.*, y M. Grindle y J. Thomas, *Policy Choices and Policy Change. The Political Economy of Reform in Developing Countries*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1991. Estos últimos dan una importancia especial a los contextos de crisis o normalidad, aunque también prefieren hablar de percepciones de crisis en lugar de crisis a secas (véase p. 75).

<sup>74</sup> Como bien lo recomendó R. Merton en su *Social Theory and Social Structure*, Glencoe, Ill., Free Press, 1957.

<sup>75</sup> P. Evans *et al.*, *op. cit.*, p. 14.

<sup>76</sup> O. Oszlak y G. O'Donnell, *op. cit.*, p. 376.

tados “fuertes” y “débiles” sino una que ve dicha autonomía en función de sectores o momentos específicos (lo cual, como bien ha dicho Oszlak,<sup>77</sup> rechaza el carácter monolítico del Estado y las visiones conspiratorias o manipuladoras que se derivarían de tal carácter). Así, este artículo sólo estaría sistematizando y desarrollando en términos de variables dependientes e independientes un planteamiento hecho ya por varios autores, pero que hasta el momento no ha sido valorado en su justa medida. De esta manera, por el lado de las variables dependientes, hemos esbozado una clasificación de tipos de política de acuerdo con un criterio de activismo; por el otro, hemos presentado algunos enfoques que pueden ayudarnos a vislumbrar las condiciones bajo las cuales tenderían a surgir ciertos tipos de política.

Por supuesto la discusión en torno de la evolución tanto de las variables dependientes como de las independientes no quedará exenta de dificultades y discrepancias conceptuales y metodológicas. El desarrollo de escalas útiles de los tipos de políticas es una tarea conceptualmente compleja que se presta para un debate en torno, cuando menos, de tres aspectos: 1) la selección definida de los elementos por tomar en cuenta en el desarrollo de la escala; 2) la definición de los indicadores empíricos más útiles en la difícil y extensa pero necesaria tarea de “operacionalizar” la escala, y 3) la ubicación de algunas políticas públicas en dicha escala (véase nota 30). Este artículo solamente ha esbozado una clasificación heurística y muy esquemática de tipos de política pública de acuerdo con un criterio que en mi opinión es conceptualmente útil. El objetivo ha sido facilitar la comparación de políticas públicas entre diferentes periodos, países o tipos de políticas. Sin embargo, podrían desarrollarse continuos más específicos de tipos de políticas, basándose ya sea en éste u otro criterio (como el de su “fuerza” [véase nota 34], sus beneficiarios principales, etc.). También cabría esperar que las investigaciones específicas operacionalicen conceptos que aquí sólo aparecen en términos heurísticos.

Además, el debate sigue siendo intenso en torno de qué variables independientes (culturales, ecológicas, etc.) debemos considerar, cómo debemos definir las y qué estrategias metodológicas debemos utilizar para diferenciar sus pesos causales relativos (ya que difícilmente será un solo factor el que acerque a una política pública a uno de los tipos señalados). En este sentido, este artículo se ha concentrado en deducir o clarificar las predicciones que respecto a las políticas públi-

<sup>77</sup> Ó. Oszlak, *op. cit.*, p. 16.

cas harían algunos enfoques que han llamado la atención recientemente; sin embargo, habría que incluir también otros. Además, es evidente que aún es necesario precisar y desarrollar más la variación que se puede dar en algunas variables independientes. Por ejemplo, la división de culturas o regímenes en estatistas y pluralistas es evidentemente muy “gruesa” y está basada en elementos que aquí sólo reseñamos muy esquemáticamente. Así, con base en las diferentes tipologías de culturas, regímenes o instituciones que han sido desarrolladas (véase nota 59), podría llegarse a clasificaciones o escalas con un mayor número de tipos, así como a una mayor precisión en la definición de los mismos y de sus consecuencias respecto a las políticas públicas.

En síntesis, es evidente que en este artículo no traté de desarrollar con toda precisión o extensión posibles las variables dependientes e independientes del campo de las políticas públicas, ni superar los múltiples problemas teóricos presentes en el mismo. Simplemente he querido llamar la atención sobre un desequilibrio existente en dicho campo y, no obstante las variadas dificultades metodológicas y conceptuales, tratar de abrir más la brecha en un área escasamente explorada. He intentado mostrar que en este campo el desarrollo conceptual de las variables dependientes es tan importante como el de las variables independientes, entre otras cosas porque el debate en torno de las causas se beneficiaría de un mayor desarrollo conceptual de los diferentes tipos de efectos que éstas pueden tener.

Un debate que implique una relación más precisa entre causas y efectos podría llevarnos a nuevas fronteras no sólo en el campo de estudio de las políticas públicas, sino también, debido a la importancia que dichas políticas tienen para el entendimiento del Estado, de disciplinas conexas como la ciencia política o la economía. A su vez, cabría esperar que un conocimiento más preciso de las formas (activa-eficaz, pasiva-ineficaz, etc.) y causas (políticas, culturales, etc.) de las políticas públicas nos permitirá mejorar su formulación y puesta en práctica. Como dijo Weber, las ciencias sociales no pueden ayudarle a una persona a decidir a qué “dioses” (valores) debe “servir”, pero sí a encontrar a los que manejan los hilos de su vida y prestarles “obediencia”,<sup>78</sup> haciéndole ver que “la proposición ‘x es el único medio para y’, no es, en realidad, otra cosa que lo inverso de la proposición ‘de x se sigue y’”.<sup>79</sup>

<sup>78</sup> M. Weber, *El político y el científico*, Madrid, Alianza Editorial, 1979, pp. 223 y 231.

<sup>79</sup> M. Weber, *Ensayos sobre metodología social*, Buenos Aires, Amorrortu, 1978, p. 247.



DE UNA DISCIPLINA SIN OBJETO DE ESTUDIO,  
A UN OBJETO DE ESTUDIO SIN DISCIPLINA.  
ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS  
DESDE UNA PERSPECTIVA NACIONAL\*

MAURICIO MERINO\*\*

INTRODUCCIÓN

La teoría de la administración pública está amenazada de muerte. Desde hace tiempo la acechan la economía y la ciencia política, colocando a su alrededor fronteras impenetrables. A partir de los años cincuenta, el creciente auge de los nuevos enfoques basados en el individualismo metodológico, en la teoría de la elección racional –con todos sus matices y antagonistas– pero sobre todo en el encanto producido por la llamada ciencia de las políticas, ha ido completando un círculo que parece empujar cada vez más hacia la decadencia de aquella disciplina inicial. Paulatinamente, la administración pública se ha ido convirtiendo en una referencia sin contenidos: en el nombre de una disciplina que no supo –o no pudo– definir claramente su objeto de estudio ni su metodología propia y, en consecuencia, fue incapaz de acumular conocimientos plausibles: de establecer paradigmas.

Paradójicamente, sin embargo, esa indudable amenaza no ha supuesto el nacimiento de una teoría alternativa capaz de sustituirla con total claridad. Ninguno de los enfoques ha producido el epitafio de la vieja administración pública. Desde la teoría de las organizaciones has-

\* Preparado sobre la base de múltiples discusiones –formales e informales– con mis colegas del programa de administración pública de El Colegio de México, este texto tiene la intención explícita de comentar algunas de las preocupaciones compartidas por Luis F. Aguilar, María del Carmen Pardo y José Luis Méndez, a quienes cito expresamente en el cuerpo de este pequeño ensayo. Ninguno es responsable de mis interpretaciones parciales, aunque sí lo sean de las inquietudes que les dieron origen.

\*\* Consejero electoral del IFE y profesor del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

ta el nuevo institucionalismo, pasando por la teoría de las decisiones hasta la ciencia de las políticas, ninguno de los enfoques que deben su desarrollo a este siglo ha prescindido de la inevitable presencia de una estructura gubernamental, incrustada en una realidad política nacional. Datos ambos que constituyen, a fin de cuentas, el meollo mismo de la administración pública. ¿Cómo, por qué y para qué se organiza el gobierno?, ¿cómo, por qué y para qué toma sus decisiones? Siguen siendo preguntas que recorren hoy los enfoques alternativos, como antes recorrieron aquella administración pública en decadencia.

Lo que ha cambiado —como en casi todos los ámbitos, por cierto, de las ciencias sociales— son las respuestas. Nos preguntamos lo mismo, pero intentamos responder desde miradores distintos. De modo que la aparente sustitución de la administración pública acaso consista, más bien, en un desplazamiento de una disciplina que quiso abarcar más de lo que podía, por un objeto de estudio basado principalmente en el análisis de sus efectos. ¿Abandonamos entonces la administración pública en busca de sus productos, de sus decisiones y de sus políticas, sin haber trascendido sus estructuras, sus organizaciones ni sus motivos? Si así fuera, estaríamos en la paradoja de dejar atrás una disciplina sin objeto de estudio, para adoptar un objeto de estudio —con las políticas públicas a la cabeza— sin disciplina, como si entre ambas no hubiera ninguna solución de continuidad.

### EL TRAYECTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Desde su nacimiento, la administración pública ha encontrado al menos dos enormes dificultades: en primer término que ha sido un espejo fiel de las circunstancias. Nunca fue capaz de adelantarse a su tiempo para prever las consecuencias últimas de los actos administrativos, pero tampoco se lo propuso: su desarrollo como disciplina se ha explicado mucho más por la necesidad de adecuar el gobierno a los desafíos del entorno, que por su capacidad de adelantarse a éstos. De modo que la administración pública ha servido más para el diagnóstico, para tratar de organizar el presente, que para suponer escenarios de alcance más amplio. Y de ahí que en su trayecto hayan tenido cabida enfoques tan dispares como los que ligaban la administración pública al derecho administrativo, a la implantación de manuales de procedimientos o a la formulación de planes y programas de desarrollo, pasando por una enorme variedad de matices según lo indicaran los vientos dominantes en cada momento.

Como ha observado Luis Aguilar, “si enlistáramos los diversos objetos de conocimiento propuestos para la administración pública, resultaría que ésta se ha conceptualizado como institución estatal, como proceso administrativo, o como técnica de administración”.<sup>1</sup> Una administración pública, en efecto, que ha pasado por varias etapas, sin que ninguna haya predominado sobre las otras: de acuerdo con las circunstancias, quiso normar cuando hacían falta instituciones para asentar el gobierno y entonces produjo leyes, decretos, reglamentos, derecho administrativo; quiso organizar, cuando esas instituciones generaron burocracias crecientes, y surgió la necesidad de redactar manuales, organigramas, procedimientos; luego quiso controlar y conducir el desarrollo –cuando el desarrollo parecía asunto de un buen gobierno– mediante planes, programas y presupuestos, que casi nunca cumplieron lo que ofrecían.

Pero más tarde, paradójicamente, la administración pública se volvió simplificación administrativa y desregulación –donde antes producía normas–, desburocratización –donde antes redactaba manuales–, y desincorporación, donde antes acumulaba medios para gobernar a la economía. Si cada etapa negó a la anterior, la última ha comenzado por negarlas a todas. Pero cada una, sin embargo, se consideró en su momento como algo definitivo, porque así lo indicaban las circunstancias. Normar, organizar o dirigir, cada vez que hizo falta y cada vez con la misma vehemencia. Pero siempre detrás de las necesidades del día, como un sino que ha acompañado a la administración pública desde sus primeros andares.

El otro obstáculo permanente ha sido su incapacidad para resolver el dilema entre fines y medios. Dilema que se ha desdoblado, a su vez, en varias dicotomías: la fundadora de Woodrow Wilson entre política y administración; la weberiana, por así nombrarla, entre fines políticos legítimos y medios técnicos racionales, y la más reciente, entre fines públicos y medios gubernativos.<sup>2</sup> Tres parejas que han atravesado la

<sup>1</sup> “Los objetos de conocimiento de la administración pública”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 54, 1983, p. 370.

<sup>2</sup> La dicotomía de Wilson no sólo fundó la disciplina, sino que abrió un debate ya clásico: “La administración se encuentra fuera de la esfera propia de la política –escribió Wilson–. Las cuestiones administrativas no son cuestiones políticas. Aunque la política fije las tareas de la administración, ésta no debe dejar que la política maneje sus oficinas...”. Cfr. “El estudio de la administración”, en *Political Science Quarterly*, 1887. Weber, por su parte, no planteó una separación estricta entre la política y la administración, sino una distinción entre los medios y los fines de la dominación. Su pregunta de fondo era: ¿quién debe fijar los objetivos últimos del quehacer del Estado: el líder caris-

evolución de la disciplina en un constante ir y venir entre los propósitos últimos del quehacer público y las herramientas para alcanzarlos. No hace mucho que Maricarmen Pardo reseñó la historia de esas dicotomías, que vienen desde los orígenes de la disciplina y que han llevado a una sucesión irreconciliable de miradores: desde el que ha visto a la administración pública como un mero instrumento del poder estatal, hasta el que ha preferido entenderla como el motor de los cambios sociales, pasando por el que la ha definido como un recurso de intermediación entre el Estado y la sociedad.<sup>3</sup>

Pero si la política es el conjunto de razones que tienen los hombres para obedecer o para rebelarse,<sup>4</sup> la administración pública ha sido su interlocutora y, en ocasiones, su pareja infiel. Y es que desde cualquiera de los miradores que se prefiera adoptar, ha de tomarse en cuenta que la administración pública no existe, no puede existir, sin el Estado y sin el concepto mismo de autoridad: los núcleos todavía vivos de la ciencia política. Por eso, “la administración pública es un concepto complejo que contiene en su comprensión lógica –según la definición de Luis F. Aguilar– los fines estatales-gubernamentales; la organización de las acciones, de los recursos y de los medios; su funcionalidad respecto de los fines; las técnicas empleadas para incrementar la eficacia de las acciones; y sus efectos o consecuencias, respecto de los fines propuestos”.<sup>5</sup> Todo al mismo tiempo. Pero precisamente por eso, imposible de ser reducido a las estrechas fronteras de una disciplina dedicada, a pesar de todo, a la acción gubernamental. Si se considera –sin perder de vista las tres dicotomías no resueltas– que puede haber contradicciones enormes entre los fines estatales y los que periódicamente define el gobierno, o entre éstos y la organización cotidiana de las acciones, o incluso entre los propósitos simples

---

mático o tradicional, o la administración racional? El alegato de Weber era contra el despotismo y a favor de la democracia. Pero una democracia basada en la decisión racional. Cfr. al respecto, la nítida explicación de Weber en su discurso sobre “la política como vocación”, en *El político y el científico*, Alianza Editorial, Madrid, 1967, y también las interpretaciones de Francisco Gil Villegas en “Los fundamentos políticos de la teoría de la administración pública”, en *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 1 (131), 1993, y de Luis F. Aguilar, en *Weber: la idea de ciencia social. La innovación*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1989.

<sup>3</sup> María del Carmen Pardo, “La administración pública en México: su desarrollo como disciplina”, en *Foro Internacional*, núm. 131, 1993.

<sup>4</sup> Esa definición de la política es del filósofo español Fernando Savater, en *Política para Amador*, Madrid, Ariel, 1993.

<sup>5</sup> Luis F. Aguilar, *op. cit.*, pp. 373-374.

de una organización y los medios efectivamente disponibles para alcanzarlos, saltan a la vista las contradicciones que la teoría de la administración pública nunca logró resolver. De distintos modos y desde enfoques diversos, esa teoría ha querido dar cauce a lo deseable mediante los medios posibles –como se decía en los tiempos de auge de la reforma administrativa– pero nunca logró ofrecer garantías sobre la eficacia de sus propuestas porque sus resultados han escapado siempre de sus limitadas esferas de acción o de reflexión.

Correr tras las circunstancias y en medio de sus propias contradicciones ha sido, en suma, el destino de una disciplina difícil e incierta, cuyas herramientas teóricas han sido prestadas en buena medida por la ciencia política y la economía. Herramientas insuficientes, sin embargo, para definir un objeto de estudio propio, aceptado por todos y por encima de las circunstancias de cada momento y de cada país.

#### LA ALTERNATIVA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La falta de un objeto de estudio –o mejor dicho: la multiplicación de los objetos de estudio y, en consecuencia, de los métodos y memorias– explica no sólo el origen de la amenaza que pesa hoy sobre la administración pública, sino el creciente éxito de las llamadas ciencias de las políticas. Políticas públicas que se han convertido, en efecto, en una especie de piedra de toque para los estudiosos y también para los responsables de las tareas de gobierno. Frente a las intenciones omníbarcantes de aquella disciplina administrativa, la ciencia de las políticas ofrece en cambio un objeto de estudio preciso y concreto: un objeto que, además, puede ser estudiado o puesto en práctica. Estudio *de* las políticas y estudio *en* las políticas mismas, una vez que se han convertido en acciones.

El enfoque propuesto por Harold Lasswell desde los años cincuenta, sin embargo, no representa una continuación de la disciplina administrativa ni es consecuencia lógica de su evolución.<sup>6</sup> Las ciencias de las políticas se plantean más bien como alternativa, que desde su origen toma distancia de las concepciones globales y exclusivamente gubernativas:

<sup>6</sup> Cf. Harold D. Lasswell, "The Policy Orientation", en Lerner y Lasswell, *The Policy Sciences*, Stanford, Stanford University Press, 1951. Traducido al español en Luis F. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

Gobernar –nos dice en México el profesor Aguilar– no es intervenir siempre y en todo lugar ni dar un formato gubernamental homogéneo a todo tratamiento de los problemas. Lo gubernamental es público, pero lo público trasciende lo gubernamental. Una política puede ser aquí una regulación, ahí una distribución de diversos tipos de recursos [...] allá una intervención redistributiva directa, más allá dejar hacer a los ciudadanos.<sup>7</sup>

Lo público es, en otras palabras, algo más que la organización de los aparatos característicos de la administración del gobierno. El adjetivo se vuelve asunto de todos y, por lo tanto, se escapa de las fronteras de la disciplina iniciada por Wilson en 1887. Lo público comienza a formar parte de la dinámica del mercado –en su sentido más amplio– y a resolverse por medio de los instrumentos de la ciencia aplicada. De acuerdo con ese enfoque, cada problema admite una solución singular, con técnicas y participantes distintos, porque para convertirse en política esos problemas han debido pasar por “la corresponsabilidad, la participación y el dinero de los privados –de acuerdo con Luis Aguilar– en su doble calidad de ciudadanos electores y de contribuyentes”.<sup>8</sup>

Si la administración pública veía órganos de gobiernos cargados de responsabilidades y de programas distintos, destinados todos a satisfacer las necesidades de una sociedad demandante pero pasiva, el enfoque iniciado por Lasswell ve políticas públicas que cruzan por órganos, niveles y organizaciones de todo tipo a lo largo de una compleja red de diseño e implementación. Si la administración pública quería ser una disciplina capaz de abarcar a la totalidad de las estructuras creadas para resolver aquellas necesidades sociales, las políticas parten del supuesto contrario: parten de la fragmentación de problemas y de respuestas, caso por caso. El gobierno deja de ser así un conjunto de órganos ligados por un proyecto político único, para comenzar a ser un productor de políticas: tantas como lo exijan las circunstancias sociales; tantas como lo determine el enorme mercado formado por ciudadanos que pagan impuestos, eligen líderes entre partidos distintos y se organizan para defender sus intereses privados. Ciudadanos que han abandonado gradualmente la condición dieciochesca de súbditos de una gran administración, para convertirse en clientes que exigen respuestas porque pagan impuestos, votan y se hacen oír.

<sup>7</sup> Luis F. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*, op. cit., p. 32.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 36.

Lo fundamental es entonces la eficacia de las respuestas, mucho más que su fidelidad a una visión ideológica o a la promesa de un futuro dirigido por el Estado. Lo que cuenta en las ciencias de las políticas es la libertad de elección en su sentido más amplio: no sólo de los gobernantes que se harán responsables del manejo de los recursos comunes, sino incluso de la racionalidad con la que han de manejarse esos recursos. Libertad, racionalidad y eficacia que están necesariamente ligadas a una idea democrática liberal: la democracia como un conjunto de procedimientos para acotar la acción del poder. Ciencias de las políticas, pues, que aspiran a recoger lo mejor de todas las disciplinas, para ponerlo al servicio de una sociedad que ejerce su libertad, en la democracia.

#### ALGUNOS RIESGOS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Pero las políticas públicas son, a pesar de todo, un producto. O si se prefiere, una respuesta organizada a un conjunto de problemas comunes. Han aportado el objeto de estudio que nunca tuvo la administración pública, pero al mismo tiempo han convocado a todas las disciplinas para garantizar la eficacia de sus respuestas. Todos los conocimientos y todos los ciudadanos han de tener un lugar reservado en el conjunto de políticas públicas: es, en otros términos, la sociedad abierta de Karl Popper que, sin embargo, todavía está poblada de expectativas.<sup>9</sup>

Pasamos así de una disciplina sin objeto de estudio, a un objeto de estudio que desde su origen desechó la idea de tener una disciplina específica. Pero además, el enfoque –siendo inobjetablemente útil para solucionar problemas que la teoría administrativa dejó sin respuesta– no ha logrado articularse cabalmente con la realidad porosa de la política y la economía que siguen siendo las dos hijas rebeldes del Estado nación. De ahí la importancia de la hipótesis sugerida por José Luis Méndez: las políticas públicas como una variable dependiente del entorno que las rodea. Políticas públicas que no pueden entenderse en

<sup>9</sup> En su artículo fundador, Lasswell reclama desde un principio de la participación de todas las ciencias y no sólo de las humanidades. Cualquier campo del conocimiento, para las Ciencias de las políticas –de ahí su plural– puede ser relevante para satisfacer las necesidades de inteligencia y la racionalidad de las decisiones tomadas por el gobierno. En cuanto a las aportaciones de Popper en ese mismo sentido, cfr. *La sociedad abierta y sus enemigos*, Madrid, Alianza Editorial, 1991.

abstracto, sino como el producto de una realidad nacional específica en la que tienen lugar intereses y conflictos sociales concretos.<sup>10</sup> Políticas que no sólo responden a aquel ideal democrático liberal, sino que atraviesan también las fallas de la desigualdad producidas por el mercado y por el Estado, y que hacen convivir organizaciones civiles modernas, con las antiguas reglas de las grandes corporaciones; ciudadanos capaces de organizarse, junto a amplios grupos de población que siguen viviendo –y sobreviviendo– como súbditos del Estado, y especialistas expertos con burocracias renuentes a abandonar su viejo papel de benefactoras, porque no saben hacer otra cosa. La administración pública atada al gobierno representa el pasado, pero también el presente. Tanto como las políticas públicas anuncian lo que puede venir, pero que todavía no llega del todo.

De ahí los riesgos que corre el enfoque, y que pueden viciarlo antes de haber superado las trabas de la antigua disciplina administrativa. Señalo tres que parecen saltar a la vista: en primer lugar, el riesgo de confundir una política pública con cualquier decisión tomada por el gobierno, que involucre de alguna forma la participación de la sociedad. En otras palabras: lo gubernamental disfrazado de política pública, sólo porque en algún punto de la red de implementación participe algún grupo social, o sólo porque la decisión atravesase por varios órganos o varios niveles de la estructura gubernativa. Cambiar el modo de hacer las cosas, superando los viejos compartimentos estancos de la burocracia, no supone un arribo automático a las políticas públicas. De modo que el riesgo de la confusión no es menor: mudar el nombre, para seguir haciendo lo mismo. Para serlo, en cambio, la política pública tiene que ser realmente pública desde su origen: diseñada por quienes han de participar en su ejecución, transparente en el momento de implementarse, y nítidamente responsable de los recursos empleados por el gobierno, pero también por la sociedad.

El segundo riesgo evidente se desprende del anterior: es el riesgo del exceso en la utilización práctica de un enfoque que quizá no siempre represente la respuesta más adecuada. Riesgo que se desdobra, de un lado, frente a las tercas realidades de una amplia porción de la sociedad que no participa porque no puede, ocupada como está en la muy difícil tarea de sobrevivir. La terca realidad de la pobreza y la des-

<sup>10</sup> Cfr. José Luis Méndez, “La política como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas”, en *Foro Internacional*, núm. 131, 1993, y “Elementos teóricos para un análisis más integral de las políticas públicas”, en *Revista de Administración Pública*, núm. 84, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993.

igualdad –no sólo de México– que puede convertir a las políticas públicas en una nueva forma de profundizar la marginación, si se pierde de vista que, como el mercado, sólo pueden desarrollarse a plenitud ahí donde la sociedad ha superado los umbrales de la exclusión casi total. Aplicarlas sin distingo alguno no tendría sentido.

Por otro lado, este segundo riesgo tiene que ver con el predominio exclusivo de la visión técnica por encima del conflicto social. “La fiesta de los ingenieros”, como la llamó Ortega y Gasset desde principios de siglo. Hacer lo que aconseje la técnica más apropiada, con criterios estrictamente cuantitativos, sin tomar en cuenta las otras razones, políticas y sociales, que también pesan en la conducción del Estado. Es el riesgo del exceso, en efecto, colocado al otro extremo de los que ha cometido el gobierno cuando quiso convertir todo en argumentos exclusivamente políticos. Las ciencias de las políticas proponen racionalidad y eficacia, pero también democracia y participación colectiva.

El tercer riesgo evidente es, en fin, el de la simulación. El empleo del enfoque de políticas públicas sin el contrapeso de la libertad de los ciudadanos: políticas públicas sin democracia. Y, en consecuencia, reducidas de nuevo a una mera decisión del gobierno o de pequeños grupos aislados. Riesgo difícil de controlar, por lo menos desde este enfoque, porque rebasa con creces el ámbito de este objeto de estudio, para insertarse de lleno en el terreno de la ciencia política a secas.

#### ¿LAS INSTITUCIONES COMO PUENTE DE UNIÓN ENTRE DISCIPLINA Y OBJETO DE ESTUDIO?

La confusión, el exceso y la simulación son riesgos inevitables en la práctica cotidiana; no obstante, pueden ofrecer pistas para construir el puente que está haciendo falta entre una disciplina amenazada de muerte, y un objeto de estudio que todavía no ha encontrado un sitio preciso entre las ciencias sociales. ¿Se pueden enlazar ambas cosas?

Si nos atenemos al programa de investigación inicial propuesto por Harold Lasswell, es ineludible tomar en cuenta el conjunto de instituciones políticas, económicas y sociales que se dan cita dentro de cada Estado en particular.<sup>11</sup> Las instituciones entendidas en un sentido

<sup>11</sup> El propio Lasswell subrayó la necesidad de reconocer el contexto en el que se desarrollan las políticas públicas: “Las ciencias de políticas deben esforzarse por conse-

amplio, y no sólo como las leyes escritas, los órganos burocráticos y las relaciones de autoridad que han intentado congelar, sin lograrlo, el inevitable y permanente conflicto social. Las instituciones concebidas como un fenómeno cultural, producto de la convivencia entre seres humanos dentro de un territorio y una historia singulares, tal como las vio desde un principio la teoría clásica del Estado –desde Hegel hasta Hermann Heller– y como las ha reencontrado, en fechas más próximas, el nuevo institucionalismo.<sup>12</sup>

¿Cómo se ligan esas reglas del juego social –que llamamos instituciones– con las políticas públicas? A primera vista, de una manera natural, porque ambas son un producto social por excelencia. Parten de la experiencia acumulada –como proponía Yéhezkel Dror–, para mejorar la convivencia –como quería Laswell.<sup>13</sup> De modo que las políticas

---

guir tres atributos. Primero, *contextualidad*: las decisiones son parte integrante de un proceso social mayor. El segundo es la *orientación hacia problemas*: los científicos de políticas hacen suyas las actividades intelectuales relacionadas con el esclarecimiento de metas, tendencias, condiciones, proyecciones y alternativas. Tercero, *diversidad*: los métodos utilizados son múltiples y diversos”. Cfr. “La concepción emergente de las ciencias políticas”, en Luis F. Aguilar, *El estudio..., op. cit.*, p. 110.

<sup>12</sup> La definición de las instituciones como las reglas del juego que permiten a los actores sociales reducir sus márgenes de incertidumbre y, en consecuencia, sus costos de transacción es de Douglas North (*Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990). Por su parte, James March y Johan Olsen –desde un mirador más ligado a la ciencia política que a la economía– sugieren que los elementos centrales de una nueva visión de lo institucional serían los siguientes: “Primero, vemos la lógica de lo apropiado (en el sentido de lo que parece correcto) como una lógica fundamental de la acción política. Las acciones están ligadas a las situaciones a través de su sentido de lo correcto, dentro de una concepción más amplia de identidad colectiva. Segundo, vemos la acción –incluyendo la acción en situaciones políticamente importantes y nuevas– como algo institucionalizado a través de estructuras y reglas y rutinas. Tercero, vemos las reglas como un reflejo de la experiencia histórica [...] Cuarto, aunque las reglas dan orden, vemos grupos de reglas potencialmente conflictivas y ricas en contradicciones y ambigüedades, y por lo tanto capaces de producir lo mismo desviaciones que conformidad; variaciones tanto como estandarización. Quinto, vemos el conjunto de reglas y sus relaciones como algo basado en la confianza, una respuesta que el comportamiento apropiado puede esperar la mayor parte del tiempo. [En este sentido] el cálculo de los beneficios y de los costos políticos son menos importantes que el cálculo de la identidad y del sentido de lo correcto”. Cfr. *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*, Nueva York, The Free Press, 1989, pp. 37-38.

<sup>13</sup> Para Dror, en efecto, además de los métodos propuestos por Lasswell había que agregar otros elementos en las ciencias de las políticas: a) la comprensión de los valores subyacentes; b) la consideración de variables políticas; c) el tratamiento de asuntos más complejos y más amplios (como el cambio institucional o las negociaciones entre acto-

públicas han de operar sobre la base de las instituciones dadas, mucho más que sobre las que deberían existir. No constituyen un proyecto de sociedad, sino una respuesta concreta a problemas concretos. Pero su base es una base necesariamente institucional, porque son esas reglas del juego las que le dan estabilidad a una sociedad, reducen sus márgenes de incertidumbre y fijan, en consecuencia, los conductos para determinar el sentido último de cada política pública.

Otra cosa son las leyes y las estructuras rígidas con las que hemos confundido las instituciones políticas. Leyes y estructuras que representan sólo una parte de la vida institucional de un Estado, pero que con el paso del tiempo se convirtieron en la trampa donde cayó la disciplina de la administración pública: más allá del derecho administrativo, de los manuales y organigramas o de los planes y programas, la administración pública encontró el vacío. Mientras que el enfoque de las políticas públicas, tratando de eludirlo en favor de una verdadera racionalidad colectiva, no ha logrado escapar de los riesgos que ya mencioné. Ambas se encuentran, sin embargo, en el terreno intermedio: en el de las instituciones, que son algo más que leyes y estructuras de gobierno, pero también algo más que meras decisiones aisladas.

Quizá la administración pública no esté definitivamente condenada al fracaso, ni el enfoque de las políticas públicas destinado a utópicas sociedades perfectas. Quizá hay un camino intermedio para comenzar a enlazar las estructuras formales con las prácticas reales: la administración con las políticas públicas, sin que haya entre ellas un hiato imposible de llenar. Camino que ya recorrió la teoría del Estado, pero que quizá vale la pena reconstruir desde el mirador viejo y nuevo, a un tiempo, de las instituciones políticas que, a pesar de todo, siguen definiendo el perfil de la sociedad.

---

res diversos); *d*) enfatizar en la innovación como alternativa de política; *e*) mayor finura respecto de los fenómenos sociales, reconociendo por ejemplo el papel de los comportamientos irracionales o de las ideologías, y *f*) la autoconciencia institucional, en el sentido de reconocer los límites de los métodos elegidos. Las propuestas de Dror, al salir de la esfera del método cuantitativo como único elemento de enlace de todas las ciencias destinadas a definir o estudiar políticas públicas, hacen referencia al problema del entorno donde se desenvuelven esas políticas: hacen referencia a las instituciones, en el sentido ya explicado. Cfr. "Prolegómenos para las ciencias de políticas", en Luis F. Aguilar, *El estudio...*, *op. cit.*



**SEGUNDA PARTE**

**REFORMA DEL ESTADO  
Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO.  
PANORAMA GENERAL**



## LOS RETOS ACTUALES DEL ESTADO Y DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA\*

La administración pública, considerada como elemento del proceso de gobierno del Estado, está condicionada tanto por la manera en que institucionalmente –o de hecho– se seleccionan a los gobernantes, como por la forma en que se ejerce el gobierno (modelo o estilo de gobernar). Esto es particularmente cierto en el caso mexicano.

En un régimen presidencial fuerte, como el mexicano, en donde la presidencia ha predominado políticamente sobre los poderes del Estado federal y sobre los mismos estados federados, el proceso de gobierno ha sido, lógicamente, de carácter unitario (uniforme) y centralizado. Éstas han sido también las características propias de la administración pública mexicana, pero con una característica adicional muy importante: en los primeros años del autoritarismo, cuando la competencia democrática era débil, la administración pública –es decir, las actividades que el gobierno emprendía para responder eficazmente por medio de bienes y servicios públicos y sociales a las demandas de los intereses organizados– jugó el papel crucial y legitimador de proveer el apoyo social al gobierno.

La eficiencia de las acciones y servicios de la administración pública fue, tal vez, más determinante para la legitimidad política del gobierno que las elecciones, o que la socialización política de la población en torno a la ideología nacionalista y social de la Revolución mexicana. En este sentido, los procesos operativos y de decisión de la administración pública mexicana no han sido sólo uniformes y centralizados, sino también politizados y orientados a la obtención del consenso político. De ahí el claro y determinante papel político que ésta ha desempeñado.

Si algo no ha existido en México es la llamada dicotomía entre lo político y lo administrativo, con todos los pros y contras a los que esta

\* Profesor del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

falta de claridad entre ambas esferas puede conducir (baste recordar la tesis de Wilson).<sup>1</sup> Esta particularidad del ejercicio del gobierno en México –junto con las razones y modalidades de la intervención económica directa del gobierno– fue la principal causa del creciente número de organizaciones, empresas, programas, regulaciones y personal público; lo que llevó en los años setenta a la presencia de un gigantesco gobierno federal. En 1985, el entonces presidente Miguel de la Madrid lo describió metafóricamente como un gobierno “obeso”, que necesitaba de un gran número de empresas estatales y agencias gubernamentales para funcionar. La cifra de empresas públicas oficialmente aceptada era de 1 155 para 1982, y 941 para 1985.<sup>2</sup> Pero no solamente el número de organizaciones que integraban el sector público habían aumentado, también lo había hecho el desorden; a tal grado que la reforma administrativa realizada a fines de los setenta, así como la reforma política democratizadora, han sido los esfuerzos más serios y profesionales para llevar orden y eficiencia a la administración pública, ya que sus objetivos centrales fueron los de poner orden en el conjunto de las organizaciones y actividades del gobierno (por ejemplo con la “sectorización”), darle eficiencia a los procedimientos administrativos (mediante las oficinas de “organización y métodos”), mejorar los rendimientos del personal público (por medio de la agilización de “trámites, salarios e incentivos”), y penalizar las irregularidades.

Sin embargo, a lo largo del proceso de reforma –particularmente en los años ochenta, como resultado de la crisis fiscal y administrativa del Estado mexicano– quedó claro que debía dársele prioridad a la reforma del Estado, más que a la reforma administrativa. Ante la debacle de las finanzas públicas, el colapso económico del país y la eferescencia política de la sociedad, no quedaba otra opción más que la de repensar y reestructurar la relación constitucional entre el Estado federal y las entidades federativas; la de dar cabida a nuevas relaciones políticas entre el Estado y los diversos grupos organizados de la sociedad; la de redefinir las funciones básicas y necesarias del Estado posrevolucionario; así como la de rediseñar el ámbito y las pautas políticas de la tradicionalmente extensa y profunda intervención estatal.

El redimensionamiento y la reforma del Estado han sido, por consiguiente, lo característico y lo prioritario de los años ochenta y princi-

<sup>1</sup> Woodrow Wilson, “The Study of Administration”, *Political Science Quarterly*, 2:2, 1887.

<sup>2</sup> Jacques Rogozinski, y Casas, “The Reestruring Process in Mexico”, en María Elena Vázquez Nava (ed.), *Public Administration in Mexico Today*, México, FCE/Secogef, 1993.

pios de los noventa, hasta el punto de haber sido plasmados: *a*) en la definición constitucional del ámbito de la intervención estatal (la reforma del artículo 25 constitucional en 1982 que estableció que el sector público tendría a su cargo de manera exclusiva las “áreas estratégicas” y podría participar junto con los sectores privado y social en las “áreas prioritarias” de la actividad económica); *b*) en las políticas de desincorporación (extinción, fusión, liquidación y privatizaciones de empresas públicas “no estratégicas ni prioritarias”); *c*) en la desregulación de algunos servicios financieros y comerciales; *d*) en la descentralización de algunos servicios públicos como la educación; *e*) en la nueva forma de gobernar por medio de la llamada “administración pública indirecta”, llevada a cabo mediante concesiones, contrataciones y cooperación con organizaciones privadas lucrativas y no lucrativas; *f*) en reformas constitucionales tales como la del artículo 115 referente al municipio; *g*) en la introducción del “sistema de planeación democrática del desarrollo nacional” (artículo 26), y *h*) en las modificaciones del sistema electoral (CFE, 1986; Cofipe, 1990, 1993), tendientes a la democratización del gobierno.

Ahora que, de alguna manera, se empieza a cerrar el ciclo necesario de la reforma del Estado —desincorporación, liberalización y democratización—, reaparece con más fuerza la exigencia de impulsar seriamente la reforma administrativa pública, así como la federalización del gobierno y la administración pública. En otras palabras, ha llegado el momento de pasar del redimensionamiento del tamaño del gobierno —mediante el recorte del número de organismos— a la construcción del “Estado de calidad” (presidente Salinas), por medio de mejorar el funcionamiento de la administración pública, mediante una mayor eficiencia y cobertura en la prestación de sus servicios. Es también hora de concluir la democratización del régimen transitando de la “república representativa” a la “república federal”. Es por ello que la agenda estratégica para el futuro inmediato debe abarcar tanto la reforma administrativa del Estado, como la federalización del gobierno y la administración pública.

#### LA NATURALEZA PÚBLICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Como primer punto haré un breve comentario sobre la naturaleza *pública* de la administración pública, para posteriormente señalar algunos lineamientos para la *reforma administrativa*, y sobre todo para defender la *federalización del gobierno*; esto es, la necesidad de iniciar el desarrollo plural de los gobiernos y las administraciones públicas.

*Lo público de la administración pública.* Entender y, por lo tanto, concretar la naturaleza pública de la administración pública se ha convertido en la actualidad en una de las cuestiones clave de la administración pública como disciplina, como profesión y como práctica gubernamental. Cada país tiene sus propios argumentos para justificar la necesidad de replantearse la cuestión acerca de la naturaleza pública de la administración pública. En México, esto se debe a la transformación en las relaciones Estado-sociedad ocurrida en los últimos años y, específicamente, al redimensionamiento y a la democratización del Estado. Estos dos procesos históricos han sacudido las formas convencionales de entender a la administración pública y de llevarla a cabo.

El llamado proceso de redimensionamiento del Estado no fue otra cosa que la extinción, fusión, liquidación y privatización de empresas públicas, acompañado de una administración contratada con, concesionada a, o compartida con, organizaciones no gubernamentales privadas o sociales y lucrativas o no. Este proceso necesariamente condujo al replanteamiento de dos cuestiones: la primera concerniente al *ámbito* propio de la intervención del Estado (y, por ende, de la administración pública), y la segunda a la *forma, temática, sujetos e instrumentos* de la administración pública, lo cual es, en esencia, un cuestionamiento sobre la naturaleza pública de la administración pública.

Por otro lado, la creciente democratización del régimen exigió que los gobernantes y los administradores fueron representativos, legalmente responsables, fiscalmente cuidadosos e imparciales en el cumplimiento de sus funciones. Como consecuencia del proceso de democratización, el diseño y la ejecución de las políticas ha empezado a perder su proverbial autonomía y su discrecionalidad gubernamental; ha reducido sus amplios márgenes de acción, y ha estado crecientemente condicionada por la opinión pública, las elecciones, los partidos políticos de oposición y los movimientos sociales. En suma, nos encontramos ante la presencia de un gobierno que, por lo menos en sus niveles superiores, reconoce estar limitado por el derecho y por la actividad política de sus ciudadanos.

En mi opinión, estos dos procesos de cambios y reformas demandan de nosotros, los estudiosos de la disciplina, una revisión de nuestra inclinación mexicana a considerar a la Administración Pública desde una perspectiva más *estatista* que estatal –actitud en el fondo basada en una defectuosa concepción del Estado. En la visión inicial, la sociedad civil (la ciudadanía) y su actividad pública de generación de intereses y necesidades, ha sido pasiva y ausente, siendo objeto pero no sujeto de la administración, ya que ha sido nula o escasa su influencia en la definición

de la agenda del gobierno. Dicho de otra manera, los cambios y reformas en las relaciones entre sociedad y Estado han cuestionado nuestra acentuada visión *internalista* de la administración pública, que consideraba a ésta como el conjunto de las organizaciones y los procesos (directivos y operativos) de un "gobierno en acción", quizá no autocrático, pero sí autónomo y que se veía a sí mismo como el rector independiente de una sociedad supuestamente rezagada, desorganizada, conflictiva, incapaz de estructurar sus intereses "nacionales". Hasta hace pocos años, nuestra concepción dominante de la administración pública se había reducido al estudio y a la gestión de los organismos, programas y personal de gobierno ("internos al gobierno").

Cuando, en muchas partes y con diversos argumentos (no todos idóneos), se comenzó a hablar de que "lo público no era lo gubernamental" —y desde esa premisa se pretendió partir para la construcción de una visión alternativa de la administración pública—, lo que se buscaba en realidad era revisar esa visión estatista, *internalista*, e incorporar las tendencias, procesos e impactos desatados por la actual reforma del Estado (de hecho, la construcción del Estado moderno). El propósito era incorporar y validar la idea de que el ámbito de la administración pública era (debía ser) algo constituido por el poder ciudadano, y que los ciudadanos por sí mismos (mediante sus organizaciones privadas, sociales, no gubernamentales) podían (¿debían?) también ser los sujetos de la administración pública, haciéndose cargo directamente de la gestión de sus asuntos y tratándolos conjuntamente con el gobierno o con la presencia rectora del gobierno (financiera, regulatoria, promotora, supervisora, evaluadora o correctora).<sup>3</sup>

El énfasis en el público, en la importancia que debe tener la opinión y participación de los ciudadanos en la definición de los asuntos, políticas y programas públicos, llevó a que se formara un consenso básico que reivindicara la naturaleza doble (la forma y los sujetos) de la administración pública. Esta doble naturaleza podría ser llevada a cabo (directa y operativamente) por actores y dependencias del gobierno o de la sociedad. Determinar en los hechos qué cosa podría o debía hacer el gobierno y qué la sociedad, o qué el gobierno y la sociedad conjuntamente, fue un segundo tema cuya solución no podía ser teórica (abstracta). El tratamiento dependía justamente de la intensidad y

<sup>3</sup> Para la definición de "público", véase Albert O. Hirschman, *Shifting Involvements: Private Interest and Public Action*, Princeton, Princeton University Press, 1982; James M. Buchanan, *From Private Preferences to Public Philosophy*, Londres, IEA, y Luis F. Aguilar, *El estudio de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

calidad de la interlocución entre gobierno y sociedad, así como de otros factores (constitucionales, políticos, fiscales, profesionales y demás) que podrían favorecer o restringir las oportunidades para que el sector privado o social se hiciera cargo de administrar ciertas funciones públicas.

La conclusión de estos recientes intentos prácticos y teóricos ha sido más tranquilizadora que efectiva; pero ha representado un avance importante en el entendimiento y en la actuación de la administración pública. La tesis de fondo ha sido que las funciones públicas, responsabilidad directa del Estado y, más concretamente, del gobierno del Estado, pueden ser llevadas a efecto –“administradas”– de dos maneras: por organizaciones del gobierno o por organizaciones externas del gobierno. El gobierno será sin duda el centro último de la decisión y de la responsabilidad pública, con actividades de regulación, coordinación, asignación de recursos, seguimiento y evaluación, pero las organizaciones privadas y sociales (lucrativas o no) podrán hacerse cargo de la gestión y operación directa de la prestación de ciertos servicios o de la provisión de ciertos bienes. En esta perspectiva, el gobierno seguirá siendo esencialmente gobierno con funciones de alta dirección; no obstante, podrá ceder el proceso administrativo a instancias no gubernamentales sin renunciar a su responsabilidad directa. De esta forma se tendrá un gobierno que gobierna, y no necesariamente uno que opera siempre y en todo lugar.

#### LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LA FEDERALIZACIÓN DEL GOBIERNO

Después de haberse redefinido en los años ochenta –no sin escisiones y fricciones políticas– las funciones, las responsabilidades y el campo de acción del gobierno federal, después de haberse reajustado el número de las organizaciones, empresas, programas y personal del gobierno, y de haberse introducido paulatinamente una participación sistemática de las comunidades y organizaciones en las posibles soluciones a su propia problemática y necesidades sociales (tal como lo ha sido el Programa Nacional de Solidaridad que sentó las bases para la lucha conjunta entre sociedad y Estado contra la pobreza), parece haber llegado nuevamente el momento de revisar la manera como los gobiernos están tratando de cumplir sus funciones, tanto públicas como sociales. Esto es, de analizar, criticar y proponer nuevos modos de hacer bien las cosas en los municipios, en los estados y en el Estado nacional.

Con un gobierno mexicano reducido –aunque no pequeño ni mínimo–, ahora parece decisivo introducir de manera realista, coherente y progresiva reformas en *a*) la organización del gobierno y las prácticas administrativas (por ejemplo en las formas de contratación y otorgamiento de concesiones, así como en la colaboración estatal con el sector lucrativo y no lucrativo, con las ONG y con las comunidades locales); *b*) los reglamentos que guían la formulación e implementación de las políticas públicas; *c*) el sistema de incentivos de las organizaciones públicas, y *d*) la formación ético administrativa que inspira las actitudes y motiva las acciones de los funcionarios públicos en cuanto a eficiencia, legalidad y responsabilidad. En este punto es necesario replantearse también la vieja cuestión sobre la necesidad, la composición y el funcionamiento de un servicio civil de carrera, evaluando sus pros y contras. Otro asunto relevante de la agenda mexicana debe ser el de la federalización del gobierno y la administración pública. A este respecto, se pueden distinguir tres etapas en la política federal de la última década (1983-1993):

*a*) La etapa de las reformas constitucionales (1983-1984). Es en estos años cuando se realizaron los cambios constitucionales y legales que rigen hoy las relaciones intergubernamentales. El primero fue la reforma del artículo 115, que buscaba fortalecer la autonomía regional.<sup>4</sup> El segundo fue el del artículo 26, que estableció el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual incorporaba la participación de las entidades federativas en la formulación y ejecución de las políticas nacionales. De esta manera, esta reforma dio origen a los Coplades (Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal) y a los CUD (Convenios Únicos de Desarrollo), como los instrumentos jurídicos de la cooperación intergubernamental entre la federación, los estados y los municipios. Casi simultáneamente con la aparición del impuesto al valor agregado (IVA), se estableció también el nuevo sistema de Coordinación Fiscal (1980), vigente hasta la fecha, aunque con modificaciones en el monto y en la forma de asignar las “participaciones” de los ingresos federales.

*b*) La etapa de las políticas de ajuste y estabilización económicas llevadas a cabo por el gobierno federal (1985-1990). El saneamiento de las finanzas públicas y las políticas de estabilización económica hicieron inviable, debido a sus costos, la reforma federal de 1983-1984,

<sup>4</sup> En la Constitución de 1917, el gobierno mexicano fue dividido en federal, estatal y municipal.

la cual quedó prácticamente suspendida apenas iniciada. El efecto del ajuste fiscal, al bajar las participaciones fiscales y las transferencias directas por medio de los CUD, fue la disminución de los ingresos estatales. Esto ocasionó que se detuviera el proceso de descentralización y el de desconcentración administrativa (educación y salud), a pesar de las mejores intenciones de llevarlo a la práctica.

c) La etapa de Pronasol (Programa Nacional de Solidaridad) (1990-1994). La reactivación del gasto social tuvo como objetivo prioritario el combate a la pobreza, ya que las políticas de ajuste afectaron enormemente a los sectores más desprotegidos, lo cual se realizó por medio de un diseño innovador de política social (desburocratizado, participativo, y de cooperación entre el gobierno y las comunidades), que sin embargo propició que el gobierno federal tuviera un papel dominante en comparación con el gobierno local. Al proveer directamente de bienes y servicios públicos de asistencia y bienestar a las poblaciones necesitadas, la colectividad ganó en términos de justicia social y, quizá, de equidad regional; pero perdió en cuanto al equilibrio federal, ya que la descentralización inherente al federalismo quedó suspendida. Sólo hasta últimas fechas se ha avanzado en la municipalización de la política social y ha regresado como punto prioritario en la agenda del gobierno el desarrollo regional. Por ejemplo, el candidato priísta Luis Donald Colosio, asesinado en marzo de 1994, hizo del desarrollo regional un tema central de su campaña electoral y un compromiso de gobierno.

Los factores más importantes que hoy en México presionan hacia una federalización del gobierno son de orden político y administrativo. El proceso de democratización del país no sólo ha hecho hincapié en la competencia libre e imparcial entre las opciones políticas. El reclamo democrático en muchas regiones —principalmente en las regiones del norte del país— también ha significado un fuerte reclamo federalista de descentralización del poder político y de la administración pública, como medio para alcanzar un mejor equilibrio entre los tres niveles de gobierno. Representatividad política y federalismo han sido interdependientes en el despertar democrático de muchos grupos y regiones.

Los tres casos de alternancia partidista en los gobiernos estatales —dos de ellos ocurridos en el norte de México, en los estados fronterizos de Baja California y Chihuahua— también han estado acompañados por el reclamo de autonomía del gobierno y de la gestión pública. Los nuevos gobiernos han argumentado que no tiene mucho sentido desarrollar una gran movilización ciudadana, triunfar convincente-

mente en las elecciones estatales y derrotar al hegemónico PRI, si llegados al poder su ejercicio no puede ser traducido en políticas alternativas —esto es, en la posibilidad de perseguir objetivos prioritarios, asignaciones de gasto, y otras modalidades de gestión distintos a los del gobierno central—, ya que los gobiernos estatales tienen que subordinarse fiscal, programática y administrativamente a los lineamientos y esquemas de la política federal.

La alternancia gubernamental sólo tiene sentido si existe un acuerdo razonable en la definición de las políticas que son de claro corte y alcance nacional, y la de aquellas que pueden ser consideradas y justificadas correctamente como de naturaleza y ámbito local, aunque el gobierno federal tradicionalmente las haya manejado. A manera de ejemplo, ¿acaso son funciones propias del gobierno federal las actividades de turismo, pesca, salud o desarrollo urbano? La presión para alcanzar una más clara federalización del gobierno seguramente crecerá en la medida en que los partidos de oposición se hagan cargo de cada vez mayor número de gobiernos estatales y municipales.

Sin embargo, existen también razones de orden administrativo que se inspiran en los argumentos ya conocidos en pro de los gobiernos locales, en lo relativo a su supuesta o real eficiencia, participación, flexibilidad, responsividad y responsabilidad.<sup>5</sup> En este sentido, crece en el país la crítica al paradigma tradicional mexicano de un gobierno y administración pública uniformados y centralizados, que mientras favorece la homogeneización nacional es incapaz de tener en consideración las circunstancias locales. La intensidad de los problemas y demandas varía de una región y localidad a otra; la calidad profesional, las habilidades y la motivación del personal público es diferente; la posibilidad de experimentar formas indirectas de administración pública (con referencia a la calidad y capacitación de las organizaciones sociales existentes) es también diferente...

Aunque es muy probable que exista consenso sobre la necesidad de federalizar al gobierno —mediante la definición, distribución y articulación de las respectivas funciones entre los distintos niveles de gobierno—, es previsible un debate en lo que se refiere a los criterios e instrumentos por utilizar. De alguna manera, es aleccionadora la polémica sobre el proceso de transición democrática que lleva ya quince años, si se tiene como punto de partida la reforma de 1977. Por ello, tan nece-

<sup>5</sup> Para mayores referencias véase Paul Hirst y Jonathan Zeitlin, *Reversing Industrial Decline?*, Nueva York, St. Martin's Press, 1989.

sario como difícil será lograr acuerdos sobre los diferentes aspectos del proceso, tales como su velocidad (gradualismo versus saltos cualitativos); su dirección deseada (autonomía de los gobiernos locales versus cooperación y concurrencia entre los diversos niveles de gobierno según la magnitud o urgencia de los problemas por tratar); sus ámbitos y prioridades (político, fiscal, institucional, administrativo); sus condiciones de factibilidad (coaliciones políticas, capacidad administrativa de los estados en cuanto a recursos humanos, tecnología, infraestructura, estímulos económicos, etcétera).

Algunos aspectos clave para la federalización del gobierno son *a)* el arreglo constitucional, mismo que debe moverse hacia un esquema más equilibrado y cooperativo; *b)* el arreglo político (que está directamente condicionado por el avance o estancamiento de la democratización del régimen federal, estatal y local, y por un sistema electoral imparcial que dé transparencia a los resultados), y *c)* por último, aunque no en último lugar, el arreglo fiscal y administrativo. Un avance reciente en esta dirección ha sido la descentralización educativa conforme a la Ley General de Educación (1993). Es sobre estas dos cuestiones que quisiera hacer algunos comentarios finales.

En el corto plazo, parece difícil reformar de golpe el Convenio de Coordinación Fiscal vigente, a pesar de las señales crecientes del conflicto (de las que la política del gobierno panista de Baja California contra el gobierno federal priísta es sintomática y pionera). Tal vez, será posible incrementar gradualmente las participaciones para los estados del monto de la recaudación nacional (hoy en día se distribuye 24% de la recaudación nacional entre las entidades federativas, y el gobierno federal se reserva la asignación directa del 76% restante).<sup>6</sup> No obstante, es posible aprovechar el sistema fiscal vigente buscando innovaciones inteligentes, y quizá graduales, en la fórmula actual de participación, desarrollando al mismo tiempo las facultades impositivas descentralizadas (predial, nóminas laborales, derechos), sin olvidar el carácter rural—tierras ejidales<sup>7</sup> y comunales—de la mayor parte de los municipios del sur de México.

Otro punto olvidado pero reformable es el sistema de transferencias del gobierno federal a los gobiernos estatales y locales. En México

<sup>6</sup> Roberto Ortega Lomelín, *Federalismo y municipio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 90.

<sup>7</sup> Los ejidos son porciones de tierra no transferibles que fueron entregadas a los campesinos poco después de la Revolución. En 1988 la proporción de tierras ejidales fue de 52% del total de tierras (*Estudios económicos de la OCDE*, París, OCDE, 1992).

el sistema de transferencias se ha llevado a cabo dentro del marco del Sistema Nacional de Planeación, el cual, en la práctica, ha subordinado a los gobiernos locales al esquema uniformador y central del gobierno federal, en la medida en que las transferencias estaban atadas a programas específicos de inversión y gasto público –inducidos desde el vértice del gobierno federal–, y en la medida en que las agencias del gobierno federal, como reguladores, directivos u operativos eran dominantes en la implementación de los programas.

En este sentido, valdría la pena explorar la posibilidad de desvincular las relaciones intergubernamentales del Sistema Nacional de Planeación (cada vez más instrumento formal), para así dar paso a otros instrumentos de colaboración intergubernamental mediante transferencias, tal como funcionan en otros sistemas federales. Dichos instrumentos podrían estar ligados a los esquemas del desarrollo regional o, simplemente, fuera del concepto de planeación, ser incluidos en los programas de gobierno específicos de los estados y municipios.

En México no han sido explorados ni explotados diversos géneros de transferencias: las “transferencias categóricas”, que están ligadas con ciertas políticas federales específicas, pero que las diversas funciones y responsabilidades de los gobiernos locales, pero sin especificar objetivos e instrumentos. Estos dos tipos de transferencias hacen posible una cooperación intergubernamental que dé más peso a los estados y municipios. En nuestro país, siguiendo esta terminología, han sido más utilizadas las “transferencias de proyecto”, en el marco de la planeación nacional.<sup>8</sup>

En conclusión, es políticamente previsible un ascenso del reclamo federalista en el país, el cual probablemente tendrá un tono agresivo demandando la máxima autonomía y, por ende, la mayor descentralización posible. Sin embargo, en las actuales circunstancias del país, y dada la visible desigualdad existente entre regiones y localidades –en cuanto a la capacidad económica y administrativa–, parece más apropiado introducir la idea de un federalismo cooperativo, en el que los diversos niveles de gobierno participen articuladamente (sin contar las ya múltiples formas de cooperación vertical y horizontal entre los gobiernos) en la solución de los problemas políticos y sociales de las regiones y del país.

<sup>8</sup> Para una definición de *block*, *categorical* y *project grant*, véase Deil S. Wright, *Understanding Intergovernmental Relations*, Monterey, California, Brooks/Cole Publishing Company, 1982.



## LA REFORMA DEL ESTADO MEXICANO\*

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA

Los últimos doce años en México han significado todo un giro en las relaciones políticas y en la manera de entender y realizar la función pública. Han sido años de problemas, tensiones, exploraciones, pero también un tiempo de aprendizaje y cambio institucional. La crisis fiscal del Estado y el colapso de la economía nacional a principios de los años ochenta sacudieron la forma de gobernar y la estructura de la administración pública. El Estado social *administrador*—de ideología nacional popular—<sup>1</sup> surgido de la Revolución mexicana, que había protagonizado la industrialización y modernización del país a lo largo del siglo, había caído exhausto a causa de su déficit de recursos fiscales y políticos. En la década de los ochenta resultó claro para el país que era necesario replantear las relaciones entre la sociedad y el Estado, así como revisar el funcionamiento de la organización estatal, la estructura económica y, en consecuencia, el ámbito y estilo de gestión gubernamental. Más que reordenar la administración pública,<sup>2</sup> era impostergable *redimensionar* y *reformar* el Estado.

\* Este trabajo fue publicado originalmente por Luis Aguilar Villanueva en *Gestión y análisis de políticas públicas*, 1994.

<sup>1</sup> Esta ideología se construyó a partir del levantamiento armado de 1910, se plasmó en la Constitución social de 1917 y se consolidó con la creación de un partido de Estado todo incluyente. La ideología reivindicó la nacionalidad mexicana en un país que después de la Revolución se encontraba muy fragmentado. Lo *popular* es la base del Estado social que México y sus instituciones siempre han enaltecido (actualmente, en la ideología del neoliberalismo social del Partido Revolucionario Institucional, PRI, que ha sido el partido oficial desde 1929).

<sup>2</sup> En el periodo 1976-1977 el gobierno emprendió el primer intento de autocorrección gubernamental: la reforma político-administrativa de José López Portillo. Por un lado, se pensó que, ante el crecimiento expansivo del Estado, se podría ordenar, responsabilizar y hacer más eficiente el sector público, central y paraestatal mediante procedimientos nacionalizadores de organización y métodos de gestión. La reforma admi-

Se ha argumentado que hasta 1982, el régimen político mexicano había hecho descansar su legitimidad y consenso en su capacidad para impulsar el desarrollo económico<sup>3</sup> y para satisfacer las diversas demandas de los grupos sociales mediante la provisión de bienes y la prestación de servicios (*política de masas*). La eficacia social de la acción gubernamental (*legitimidad por gestión*) fue por décadas el soporte de la legitimidad política. Sin embargo, en 1982 la crisis fiscal del Estado llevó el estilo de gestión gubernamental imperante<sup>4</sup> a su límite. Para resolver a fondo la crisis no fue suficiente, aunque sí necesaria, la política de ajuste y estabilización económica. Por convicción y por fuerza de las circunstancias, el gobierno tuvo que ir más allá. Indujo el cambio estructural de la economía nacional con la apertura comercial y la regionalización económica, hizo refluir la crecida y directa intervención estatal en la economía y redimensionó el tamaño de sus organismos y de la empresa pública, abandonando el agotado modelo del primer desarrollo mexicano. Sobre todo, en respuesta a la insurgencia política de la sociedad, inició el cambio político de la democratización del régimen.

La reforma del Estado mexicano ha sido una empresa colectiva compleja, multifacética, que no es entendida correctamente si es vista

---

nistrativa previó competencias, sectorizaciones, globalizaciones, desconcentraciones administrativas, delegaciones de autoridad y agilización de trámites. Por el otro, la reforma política, emprendida en 1976, fue una liberalización controlada de la competencia política, particularmente por el lado de la izquierda, debido a las convulsiones magisteriales y estudiantiles, al sindicalismo independiente y a los focos de guerrilla urbana y campesina. Ambas reformas constituyeron el primer esfuerzo de reforma del Estado, que muy pronto mostró sus límites y se perdió en la debacle de fin de sexenio lopez-portillista (1976-1982). En lo administrativo fue un ordenamiento y no un redimensionamiento; en lo político, fue un esfuerzo por desactivar las presiones del momento y no una democratización integral del sistema.

<sup>3</sup> El régimen posrevolucionario también se cimentó en otra fuente de legitimidad, de origen legal: la democracia política. Ésta, sin embargo, fue descuidada sin grandes costos políticos hasta antes de la década de los ochenta, Crespo, J.A. (1992), p. 19.

<sup>4</sup> El estilo de gestión pública se caracterizaba por 1) el predominio del gobierno federal sobre los otros órdenes de gobierno; 2) el desempeño de la gestión pública como fuente primera de la legitimidad política del gobierno; 3) la amplia autonomía y discrecionalidad del gobierno y, en consecuencia, escasa participación, discusión y concertación ciudadana en la formulación de la agenda político-administrativa y en la elección e implementación de las políticas públicas; 4) el énfasis en la gestión por medio de jerarquías personalizadas, de empleos de confianza, de directivos discrecionalmente asignados en función de adhesiones y compromisos personales; 5) la gestión directa de las políticas por razones de superior control y también de mayor visibilidad de la acción gubernamental en busca de consenso y apoyo, y 6) el descuido de la dimensión de costos de las decisiones públicas. Aguilar, L. (1992), pp. 131-134.

única y unilateralmente como un desmantelamiento o achicamiento del aparato estatal por la presión de tener que sanear las finanzas públicas en bancarrota. El estímulo inmediato para iniciar y acelerar la reforma del Estado mexicano proviene sin duda de su pesado déficit fiscal, pero también del déficit de consenso político que conllevó la crisis fiscal, síntoma y resultado de todo el estilo posrevolucionario de gobernar y administrar. En el fondo, la reforma del Estado es la respuesta a la crisis de toda una economía política; es decir, de un modelo de desarrollo económico y de la red de instituciones y prácticas políticas que lo sustentaban. Pero ello, la reforma es, sobre todo, el intento serio y global de armar una nueva economía política para México, un nuevo sistema económico, político y administrativo. La envergadura de la empresa explica asimismo las resistencias, reticencias, impugnaciones y hasta el levantamiento armado de Chiapas en este año. Muchas cosas cambiaban al mismo tiempo y muchos, con buenas o malas razones, se han opuesto al sentido, alcance y velocidad del cambio.

La reforma del Estado mexicano tiene cinco dimensiones o niveles interdependientes y que, sólo por fines de análisis, pueden distinguirse y separarse: *a*) reformas en el proceso de gobierno y de la administración pública, que llevaron primero a la reducción del tamaño del aparato estatal (organizaciones, programas, empresas, personal), mediante cancelación, fusión, liquidación y privatizaciones, y que luego comportaron cambios en las formas de realizar las funciones económicas y sociales de la rectoría estatal (desregulaciones, servicios públicos concesionados o contratados, focalización de los subsidios, cooperación de gobierno y sociedad en el cumplimiento de la función pública); *b*) reformas en el régimen político mismo, que se plasman en cambios de las instituciones y procesos electorales (democratización), en nuevas formas de composición de los poderes del Estado, en una más real división de poderes, en un retorno al federalismo, en la incorporación del pluralismo político y en una protección más activa de los derechos humanos; *c*) reformas en la Constitución política, mismas que rediseñan el ámbito público y privado, el ejercicio del poder y de la libertad ciudadana, y que tienen el propósito de construir la nueva economía política nacional; *d*) reformas en el modelo de desarrollo, que dan paso a la liberalización, la apertura y la globalización económica y reubican el papel del Estado en el nuevo modelo productivo y distributivo; *e*) más discutidamente, reformas en la cultura política, en las nuevas ideas y expectativas sobre la función del Estado y el criterio de legitimidad del gobierno, en el asentamiento de los valores y actitudes de la democracia (pluralismo, tolerancia) y en un creciente énfasis en el valor políti-

co del derecho, en leyes generales y autoridades imparciales, en contraposición a una vieja tradición política de carácter patrimonial y populista.

En este artículo se busca exponer, tal vez de manera descriptiva más que analítica, un panorama general de las reformas, a partir de la crisis económica y política de 1982 hasta las elecciones de agosto de 1994. Concentraré particularmente la atención en las primeras cuatro características de la reforma estatal y dividiré el artículo en tres secciones: la reforma económico-administrativa, la reforma político-electoral y la reforma constitucional, poniendo respectivamente el énfasis en el proceso de redimensionamiento del Estado, en la democratización del régimen político y en los aspectos cruciales que las reformas constitucionales tienen para el armado de la nueva economía política mexicana.

#### LA REFORMA ECONÓMICO-ADMINISTRATIVA

Se han elaborado diversas explicaciones sobre el crecimiento de las funciones, organizaciones y empresas del Estado mexicano que suelen ser de dos tipos: socioeconómicas y políticas. Las primeras insisten en la debilidad de la sociedad mexicana de la primera mitad del siglo. Se trata de una sociedad dividida, heterogénea, atrasada, pobre en capital y recursos humanos, incapaz de enfrentar la modernización del país. De aquí, la necesidad de un fuerte poder estatal central para integrar, organizar y desarrollar la sociedad nacional. Las explicaciones políticas marchan por otra dirección y son menos positivas en la apreciación de los motivos del protagonismo gubernamental. Parten de la premisa de la centralización posrevolucionaria del poder que monopolizó la coacción y la iniciativa política y que hizo descansar su legitimidad en su capacidad de ofrecer bienes y servicios a los grupos demandantes, en lugar de la elección ciudadana entre opciones competitivas. El crecimiento del aparato gubernamental es entonces imputable a un sistema político sin contrapesos ni pluralidad y a un modelo de gobierno propenso a la gestión directa de bienes y servicios, para fines de mayor visibilidad de su acción y superior control de los beneficiarios. Al énfasis en la gestión directa pertenece la dilatación de la empresa pública.

Los estudios retrospectivos más importantes señalan tres periodos en el proceso de intervención económica del Estado mexicano: 1925-1946, años dedicados a reactivar y reordenar la actividad económica después de la revolución; 1947-1955, años orientados a promover y sostener el

proceso de industrialización; 1956-1982, periodo en que el Estado participa directamente en la producción de bienes y servicios. En los primeros dos tiempos la empresa estatal opera en el campo de la energía, el transporte y los insumos industriales básicos con el propósito de apoyar el proceso de industrialización y a la empresa privada, considerada como el principal actor del desarrollo; en el tercer tiempo, la empresa estatal se extiende desmesuradamente por todas las ramas productivas, hasta llegar a participar en 45 de las 73 ramas económicas entonces existentes.

La razón frecuentemente invocada desde los años sesenta para justificar la intervención del Estado en las actividades de mercado fue la de preservar el empleo y la planta productiva a causa de la ineficiencia económica de ciertas empresas privadas, próximas a la quiebra. Pero, a partir de los años setenta, fue determinante el argumento de que la intervención estatal directa en la economía era condición necesaria para reorientar el extraviado desarrollo hacia el bienestar social y la distribución de la riqueza, conforme al ideal nacional popular de la Revolución mexicana, el cual se consideraba ajeno a la iniciativa privada capitalista, y a la política de *desarrollo estabilizador* seguida por el gobierno en las décadas pasadas. Los años setenta se caracterizaron entonces por la concepción explícita del Estado como el agente económico estratégico de la empresa histórica del desarrollo, más determinante que los privados y el mercado. Si se quería seguir hablando de *economía mixta*, la economía pública tenía la supremacía y la conducción sobre una economía privada, tal vez útil pero sospechosa. En consecuencia, se asentó y divulgó una idea estatista, nacionalista y socializante del desarrollo. Con esta teoría-ideología de respaldo, el aparato estatal aceleró su dilatación en los setenta.

1982 fue el inicio de la crisis del Estado mexicano. Después de tres años de altas tasas de crecimiento económico (tasas históricas de 8%), cuyo motor fueron los ingresos petroleros extraordinarios y el fácil acceso al financiamiento externo,<sup>5</sup> la inflación se disparó, el PIB descendió

<sup>5</sup> El exceso de liquidez en los mercados financieros internacionales, aunado a una elevada inflación generalizada en las economías industrializadas, provocó un descenso en la tasa real de interés (Libor) que se situó en niveles reales negativos. Al mismo tiempo, se presentó un *shock* petrolero que incrementó el precio promedio por barril. Ambas condiciones permitieron la contratación de empréstitos externos y el gran crecimiento de las exportaciones de petróleo. De 1977 a 1982 el endeudamiento externo mexicano (global) saltó de 30.3 millones de dólares (mdd) a 87.6; el del sector público pasó de 35 mdd a 51 mdd (equivalente a 36.5% del PIB). Las exportaciones de crudo representaron aproximadamente 75% de las exportaciones totales y 20% de los ingresos del gobierno.

por primera vez desde los años cincuenta y los salarios reales cayeron 12%, al mismo tiempo que las tasas de interés internacionales, aunque con fluctuaciones diversas, se situaron muy por arriba de los niveles que tenían en años anteriores. En consecuencia, el peso mexicano se devaluó 276% en el periodo de un año, el déficit del sector público creció alarmantemente a 17% del PIB y se fugaron capitales por casi 22 000 millones de dólares (véase cuadro 1).

CUADRO 1  
Indicadores de la economía mexicana

Años	<i>Crecimiento del PIB real</i> Porcentaje	<i>Inflación</i> <sup>1</sup>	<i>Superávit o déficit(-)</i> <sup>2</sup> Porcentaje PIB	<i>Balanza comercial</i> <sup>3</sup> (FOB) <sup>4</sup>	<i>Deuda externa</i> <sup>5</sup> Porcentaje PIB
1980	9.2	26.3	-7.5	-2 613	23.3
1981	8.7	28.0	-14.1	-2 870	25.1
1982	-0.6	58.9	-16.9	7 646	49.0
1983	-4.1	101.9	8.6	14 579	62.7
1984	3.6	65.5	-8.5	14 096	54.2
1985	2.5	57.7	-10.5	9 719	52.4
1986	3.7	86.2	-16.0	5 894	76.3
1987	1.9	131.8	-16.1	10 031	73.6
1988	1.2	114.2	-12.3	4 090	59.1
1989	3.3	20.0	-5.5	391	45.1
1990	4.5	26.7	-3.5	-894	41.2
1991	3.6	22.7	-1.3	-6 884	37.2
1992	2.6	15.6	0.5	-15 792	29.8

<sup>1</sup> Promedio anual.

<sup>2</sup> Del sector público.

<sup>3</sup> Millones de dólares, incluye ingresos netos de maquiladoras.

<sup>4</sup> FOB: libre a bordo, por sus siglas en inglés.

<sup>5</sup> Deuda externa desembolsada.

Fuente: Banxico e INEGI.

Las medidas reactivas de nacionalizar la banca privada en 1982 e introducir el control de tipo de cambio empeoraron la situación macroeconómica y desataron efectos políticos de deslegitimación y repudio al gobierno en sectores sociales fundamentales para la economía y la estabilidad política (empresarios y clases medias). El cuadro crítico terminó por agudizarse cuando los acreedores externos se negaron a seguir prestando dinero a México, por su insolvencia. El país pasó de

ser un importante receptor de ahorro externo a constituirse en un emisor de capitales.<sup>6</sup>

En diciembre de 1982, el nuevo presidente Miguel de la Madrid reconoció explícitamente la crisis fiscal y administrativa del Estado, a la que hizo frente con un conjunto de iniciativas institucionales y de política, que incluyeron desde reformas constitucionales (a los artículos 25, 26, 28 y 115), propuestas y programáticas, hasta la puesta en marcha del primer programa de estabilización económica.

### *Las reformas constitucionales*

El objetivo de los cambios constitucionales fue adecuar el entramado institucional del país a la situación crítica del país, la cual se imputaba a la gran concentración del poder en el gobierno federal, en la presidencia de la República, así como a la amplitud y discrecionalidad de sus decisiones e intervención, sin el balance efectivo de los otros poderes estatales y el control democrático de la sociedad. El cuestionamiento social apuntaba así a la fuerte centralización del poder público, a la ausencia de reglas claras y precisas acerca del ámbito de la intervención estatal en la economía, y a la necesidad de democratización del régimen político. Centralización decisoria, rango desmesurado de intervención estatal y autoritarismo eran para la mayor parte de la opinión pública las causas de la ineficiencia, imprevisión y arbitrariedad gubernamental que habían llevado al país a la crisis.

La respuesta institucional y política del gobierno al enjuiciamiento social fue entonces: *a)* la reforma municipal (artículo 115), en el marco de la *descentralización de la vida nacional* (uno de los lemas centrales de la campaña electoral y del gobierno delamadridista); *b)* la definición clara del ámbito y modo de la *rectoría económica del Estado*, y en conexión *c)* la idea de *planeación democrática* (artículos 25, 26, 28) como el modelo y estilo de la gestión pública.

Con la reforma al artículo 115 se buscó reactivar el papel político-administrativo del municipio. Las modificaciones introdujeron la for-

<sup>6</sup> Sin recursos externos y con un fuerte déficit en la balanza de pagos, México se vio obligado a suspender el servicio de la deuda externa desde septiembre hasta diciembre de 1982. Su monto total ascendía a 92 408 millones de dólares que representaba 49% del PIB, y la estructura de vencimientos se encontraba recargada excesivamente en el corto plazo: 46% debía pagarse en un periodo no mayor a tres años y 27% durante 1983.

ma de representación política proporcional en los ayuntamientos, con el fin de dar mayor presencia a los partidos políticos de oposición, y buscaron crear las condiciones para el buen funcionamiento del municipio. En términos generales, se redefinió el papel asignado a este orden de gobierno en la estructura del sistema federal mexicano mediante la definición de las fuentes de ingresos municipales, la enumeración explícita de los servicios públicos a su cargo y el reconocimiento de su autonomía reglamentaria.<sup>7</sup>

También se estableció, con los cambios al artículo 26 constitucional, el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) y la obligación de gobernar conforme a un Plan Nacional de Desarrollo (PND) para recobrar el carácter público, socialmente consultado y pactado de la acción del gobierno y fortalecer la planeación como requisito para racionalizar la acción gubernamental entre objetivos, medios y recursos. En el artículo 25 se redefinió el ámbito de intervención del Estado, se reiteró el derecho estatal *a la rectoría del desarrollo nacional*, su exclusividad en las *áreas estratégicas* de la actividad económica y su concurrencia con los sectores social y privado en las *áreas prioritarias*.<sup>8</sup> En contraste, las ramas económicas no estratégicas ni prioritarias para el desarrollo nacional serían dejadas a la acción libre de los sectores privado y social.

El proyecto inicial de De la Madrid no se planteó la cuestión de revisar críticamente la concepción tradicional de un Estado grande, dominante, ni la de un gobierno socialmente activista, que había sido el origen del crecimiento de la intervención estatal y del aparato gubernamental.

<sup>7</sup> El artículo 115 enlista los siguientes servicios públicos: agua potable, alcantarillado, alumbrado público, limpieza, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, y seguridad pública y tránsito. Estos servicios pueden ampliarse o reducirse en función de sus condiciones territoriales y socioeconómicas, así como de su capacidad administrativa y financiera. En cuanto a las fuentes de ingreso, el citado artículo establece: los rendimientos de sus bienes, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, las participaciones federales correspondientes y los ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo. Cabe agregar que por respeto al principio de legalidad contenido en el artículo 31 fracción IV, se exige que los ingresos tributarios municipales sean aprobados por la Legislatura de los Estados.

<sup>8</sup> Las áreas estratégicas de exclusividad del Estado, conforme al artículo 28 constitucional, son acuñación de moneda y emisión de billetes; correos, telégrafos, radiotelegrafía y comunicación vía satélite; petróleo e hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radiactivos y energía nuclear, electricidad, ferrocarriles y "las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión". Cabe agregar que las áreas prioritarias carecen de un criterio constitucional preciso o de un procedimiento político administrativo aceptado que permita definir con certeza su campo e importancia. Hay margen para la discrecionalidad de la decisión e interpretación.

mental. Sin embargo, las reformas delamadridistas iniciaron el proceso de redefinición de las relaciones entre Estado-sociedad en un momento institucional muy delicado. Por un lado, una sociedad cansada de la gran discreción presidencial en la toma de decisiones colectivas vitales y, por el otro, un gobierno desacreditado dentro y fuera del país. Los cambios constitucionales crearon las condiciones para que después, cuando se reconoció en 1985 la imposibilidad de regresar al primer modelo de desarrollo (endógeno, *sustitutivo de importaciones*, centrado en el mercado interno) y al modelo de gobierno que le dio su soporte (intervención, gasto masivo, proteccionismo, control, centralización) se diera paso, primero, al *redimensionamiento del Estado* y, después, a lo que hemos llamado *reforma del Estado*.

#### *Los programas de ajuste económico*

Ante la crisis de 1982 se formuló el primer plan de estabilización, conocido como Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE). Se trata de un programa de corte ortodoxo orientado al control de la demanda agregada, con el objetivo de corto plazo de restablecer la estabilidad de precios. Las medidas del PIRE fueron diseñadas particularmente con el fin de corregir las finanzas públicas: recortes en el gasto público y aumentos de los ingresos mediante una reforma fiscal a fondo y la actualización realista de los precios y tarifas del sector público. Como resultado de las medidas adoptadas se logró que el PIB en 1984 y 1985 crecieran 3.6 y 2.5%, respectivamente, y que la inflación bajara de 101.9% en 1983 a 57.7% en 1985 (cuadro 1). No obstante la política de ajuste, la economía seguía siendo muy vulnerable a los choques externos. En octubre de 1985, se desplomaron 50% los precios internacionales del petróleo, de veinte a diez dólares por barril, lo cual representó una fuerte pérdida de ingresos públicos por más de ocho mil millones de dólares, y el desordenamiento de la presupuestación pública. A este choque hay que añadir otro, de origen natural, provocado por los sismos de septiembre de 1985 en la ciudad de México y en la región central del país, que presionaron aún más el gasto público en las tareas de reconstrucción y agudizaron el males-tar social.

Ante lo precario de la situación, el gobierno decidió poner en práctica, en junio de 1986, otro programa ortodoxo de ajuste: el Programa de Aliento y Crecimiento (PAC). El objetivo era buscar el crecimiento de la economía con reducción de la inflación. Con el PAC la ac-

tividad económica creció hasta el tercer trimestre de 1987; sin embargo, la tasa promedio de inflación mensual en esos meses no disminuyó y se ubicó entre 6.6 y 8.2% (cuadro 2).

CUADRO 2  
Tasa de inflación mensual en México

Mes	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Enero	6.4	7.4	8.8	8.1	15.5	2.4	4.8	2.5	1.8
Febrero	5.3	4.2	4.4	7.2	8.3	1.4	2.3	1.7	1.2
Marzo	4.3	3.9	4.6	6.6	5.1	1.1	1.8	1.4	1.0
Abril	4.3	3.1	5.2	8.7	3.1	1.5	1.5	1.0	0.9
Mayo	3.3	2.4	5.6	7.5	1.9	1.4	1.7	1.0	0.7
Junio	3.6	2.5	6.4	7.2	2.0	1.2	2.2	1.0	0.7
Julio	3.3	3.5	5.0	8.1	1.7	1.0	1.8	0.9	0.6
Agosto	2.8	4.4	8.0	8.2	0.9	1.0	1.7	0.7	0.6
Septiembre	3.0	4.0	6.0	6.6	0.6	1.0	1.4	1.0	0.9
Octubre	3.5	3.8	5.7	8.3	0.8	1.5	1.4	1.2	0.7
Noviembre	3.4	4.6	6.8	7.9	1.3	1.4	2.7	2.5	0.8
Diciembre	4.2	6.8	7.91	4.8	2.1	3.4	3.2	2.4	1.4

Fuente: Banco de México, *Indicadores económicos* (varios números).

Durante los últimos meses de 1987, una grave crisis financiera (caída de la Bolsa Mexicana de Valores) interrumpió el proceso de recuperación de la economía. El ambiente de incertidumbre provocado por esa crisis y la inercia inflacionaria dieron lugar a una corta pero intensa fuga de capitales que culminó con la devaluación de noviembre de 1987, hecho que colocó al país en el camino de la hiperinflación.<sup>9</sup> Ante esto, el movimiento obrero organizado demandó un aumento salarial de emergencia de 46% y que, de no otorgarse, provocaría una huelga ge-

<sup>9</sup> Factores como la apreciación del tipo de cambio real, el moderado crecimiento de la producción y la expansión de las exportaciones no petroleras, estimularon al sector empresarial a realizar pagos anticipados de su deuda externa, lo que aunado a la incertidumbre por la caída del índice de la Bolsa Mexicana de Valores, en el mes de octubre, provocó una importante reducción de las reservas internacionales. Así, el 18 de noviembre de 1987, con el fin de proteger el nivel de reservas, el Banco de México se retiró del mercado cambiario del dólar y ocasionó que su cotización aumentara alrededor de 33% (de 1 700 pesos/dólares a 2 258), agudizándose de esta manera el problema inflacionario.

neral. Entre 1982 y 1987, el salario mínimo general había sufrido una reducción de 44.6%, en términos reales, mientras que los salarios contractuales, incluyendo prestaciones, descendieron 40.5 por ciento.<sup>10</sup>

Algunos meses atrás, a raíz de la realización de programas heterodoxos en Argentina, Brasil e Israel, ya se hablaba sobre la viabilidad de uno similar en México. Las autoridades mexicanas se resistieron inteligentemente a ponerlo en marcha antes de contar con los requisitos que aseguraran algún éxito. Se consideraba indispensable contar con un superávit primario elevado<sup>11</sup> y tener suficientes reservas internacionales para poder hacer frente, temporalmente, a posibles choques externos y permitir las importaciones necesarias para el funcionamiento del aparato productivo. Paralelamente, se requería corregir los rezagos existentes en los precios controlados y tarifas públicas para evitar posibles presiones de aumentos drásticos, una vez iniciado el plan.<sup>12</sup>

Para enfrentar el problema de las expectativas inflacionarias iniciales se reconoció la necesidad de concertar con los principales agentes de la economía el programa de estabilización, con el fin de que la desconfianza y la inseguridad no se tradujeran en recesión y desempleo.<sup>13</sup> La exitosa concertación entre gobierno, capital y trabajo se convirtió en uno de los mecanismos más eficientes para alcanzar la estabilización económica y, luego, para el cambio estructural de la economía mexicana: el paso a una economía abierta, competitiva y globalizada, con funciones de regulación y promoción por parte del Estado.

<sup>10</sup> La pérdida del poder adquisitivo de los salarios fue la consecuencia inexorable de la caída de los términos del intercambio que enfrentó el programa de estabilización. Por una parte, se permitió una mayor competitividad de las exportaciones provenientes de los sectores intensivos en mano de obra y se impulsó a la industria maquiladora; por otra, se consolidó la contracción de la demanda. Aspe (1993), p. 26.

<sup>11</sup> El superávit primario fue entendido como la diferencia entre la recaudación y el gasto, excluyendo de este último el pago de intereses de la deuda pública (interna y externa).

<sup>12</sup> Es importante recordar que las medidas de los programas de ajuste anteriores (el PIRE y el PAC) avanzaron en la creación de las condiciones necesarias para el éxito de un programa de estabilización con medidas heterodoxas.

<sup>13</sup> El diseño y realización de un programa heterodoxo en México no sólo presentaba dificultades técnicas, sino también un riesgo de pérdida de credibilidad. Además del ajuste fiscal, se requería que los salarios reales y los márgenes de utilidad para el sector privado se ajustaran de manera congruente, lo que era imposible realizar sin un acuerdo entre las autoridades y la población. Para el análisis empírico sobre la influencia de las expectativas en el comportamiento macroeconómico, véase Aspe y Jarque (1985).

El presidente Miguel de la Madrid convocó a los representantes de los sectores obrero, campesino y empresarial el 15 de diciembre de 1987 para firmar el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), el cual estuvo vigente hasta diciembre de 1988. Las principales medidas del pacto se pueden clasificar en ortodoxas y heterodoxas.<sup>14</sup> Entre las primeras se encuentran las relativas a la política fiscal, monetaria y de deuda pública; entre las segundas están la política cambiaria, de precios y salarios.<sup>15</sup> Asimismo, se continuó con los cambios estructurales, el redimensionamiento del sector público y la apertura comercial. Se trataba de un enfoque a dos manos: 1) control de la demanda y 2) concertación por el lado de la oferta.

Con el PSE aumentaron los ingresos públicos mediante la ampliación de la base gravable, la simplificación de las disposiciones fiscales, la puesta en marcha de programas más rigurosos para combatir la evasión fiscal, la reducción de tasas impositivas y la eliminación de bases especiales de tributación.<sup>16</sup> Por otro lado, se continuó con la disminución del gasto público, principalmente del gasto corriente y de las transferencias a las empresas estatales.<sup>17</sup>

Los doce meses que duró el PSE fueron decisivos para que las autoridades lograran convencer a la sociedad de que las medidas fiscales y comerciales tendrían resultados inmediatos y permanentes. En efecto, la inflación se redujo drásticamente en más de cien puntos porcentuales y pasó de una tasa anualizada, en diciembre de 1987, de 159% a una cercana a 52% a fines de 1988. Las cifras del PIB muestran que la economía tuvo un crecimiento modesto durante este periodo, ligeramente superior a 1% en 1988, respecto al año anterior (cuadro 1). La inflación se logró reducir sin frenar drásticamente el ritmo de la actividad económica.

Con la llegada al gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari, sobre la base de lo logrado, se aceleró el paso para lograr de una vez

<sup>14</sup> Véase Aspe (1993).

<sup>15</sup> El PSE se caracterizó por el establecimiento de las anclas nominales, la realineación de los precios clave en la economía, y la organización de la política fiscal y monetaria restrictivas.

<sup>16</sup> La tasa del impuesto sobre el ingreso corporativo (impuesto sobre la renta para sociedades mercantiles) pasó de 37% a 36%, mientras que la nueva estructura aplicable a personas físicas estableció una tasa marginal máxima de 35 por ciento. La tasa del impuesto al valor agregado (IVA) pasó de 5% a 10 por ciento. También se continuó con la eliminación de las bases especiales de tributación para incorporar a los causantes menores y a los sectores especiales como agricultura y transporte.

<sup>17</sup> El análisis de la política de gasto se realiza más adelante en el apartado de la incorporación de empresas públicas.

por todas la recuperación económica con estabilidad de precios. Para ello, se concertó un nuevo pacto, el Pacto para la Estabilidad y el Crecimiento Económico (PECE), que entró en vigor en enero de 1989.<sup>18</sup> En esencia, el nuevo pacto buscaba dar continuidad y acelerar los avances del programa anterior.<sup>19</sup>

Es importante tener presente que el programa de estabilización no hubiera tenido éxito si no se disminuían las altas transferencias de recursos al exterior. Sin lugar a dudas, la viabilidad macroeconómica del programa estaba estrechamente vinculada con el monto<sup>20</sup> y el horizonte de transferencias. Durante el gobierno de Miguel de la Madrid se llevaron a cabo dos importantes acciones. La primera de ellas estuvo encaminada a la reducción de la deuda; para ello el gobierno mexicano presentó a sus acreedores bancarios una propuesta para intercambiar, con descuento y mediante subasta, su cartera de deuda por bonos nuevos. La segunda fue la relacionada con el refinamiento de la deuda a cargo del sector privado y registrada en el Fideicomiso para Cobertura y Riesgo Cambiario (Ficorca).

No obstante, estas medidas fueron insuficientes. Por ello, el presidente Salinas emprendió con rapidez, durante los primeros meses de su gobierno, una nueva negociación de la deuda externa. La estrategia de negociación se planteó en dos etapas: la primera con los organismos financieros internacionales y con el Club de París, y la segunda, con la banca comercial. Con los primeros se pretendía tanto reducir las transferencias netas de recursos como contar con su apoyo político para defender la tesis de que para volver a crecer se requería disminuir la carga de la deuda externa. En cambio, la estrategia con la banca comercial se orientó a abatir las transferencias de recursos a través de la reducción del valor nominal del saldo de la deuda o de las tasas de interés que se pagaban sobre la misma.<sup>21</sup> De acuerdo con

<sup>18</sup> Tiempo después (1992) se cambió el nombre por el de Pacto para la Estabilidad, la Competitividad y el Empleo.

<sup>19</sup> Durante el PECE se puso énfasis especial en reducir la inflación anualizada a un dígito, recuperar el crecimiento económico por arriba del incremento poblacional, reducir las transferencias de recursos al exterior como requisito para volver a crecer en forma sostenida con estabilidad de precios y en profundizar en el cambio estructural de la economía mexicana.

<sup>20</sup> A comienzos de la llamada crisis de pagos en 1982, la deuda externa mexicana estaba compuesta de la siguiente manera: *a*) deuda del gobierno con la banca comercial, 50%; *b*) deuda del gobierno con instituciones financieras oficiales, 30%, y *c*) la deuda de empresas privadas, 20 por ciento.

<sup>21</sup> Se permitió a los bancos acreedores seleccionar entre tres opciones: *a*) reducir el

cifras oficiales, el monto de la deuda sujeta a renegociación fue de más de 48 000 millones de dólares, es decir, poco más de la mitad de la deuda total a fines de 1989.<sup>22</sup> Las transferencias netas de recursos como porcentaje del PIB pasaron de 6.1 en 1984 a -5.8 en 1991 (cuadro 3).

CUADRO 3  
Indicadores del costo de la deuda externa mexicana  
(porcentaje del PIB)

<i>Año</i>	<i>Transferencias netas</i>	<i>Servicio de la deuda</i>
1982	5.4	10.1
1983	7.6	12.9
1984	6.1	8.8
1985	5.8	8.5
1986	2.9	8.9
1987	1.6	8.3
1988	5.7	7.0
1989	-0.3	6.4
1990	-2.6	5.3
1991	-5.8	5.2

*Fuente:* DGPB, Secretaría de Hacienda, *apud.* Aspe (1993), p. 39.

Para medir el impacto de los programas de estabilización (PSE y PECE) basta ver el efecto global de las iniciativas de ingreso y gasto que se resumen en el cuadro 4. Lo que resalta por su importancia es el incremento del superávit primario de casi 3.3 puntos del PIB durante el primer año del PSE.

Cabe mencionar que en el marco del PECE, como complemento a los cambios en la política de gasto, se puso especial interés en el apoyo

principal 35%; b) disminuir la tasa de interés y fijarla en 6.25%, y c) para los bancos que no tomaran ninguna de estas opciones prestar recursos frescos por 25% del saldo de la cartera mexicana.

<sup>22</sup> La reducción de la deuda pública permitió al gobierno mexicano disminuir considerablemente las transferencias netas al exterior: de 5.7% del PIB en 1988 llegaron al -0.3% en 1989. Asimismo, el servicio de la deuda, que en el periodo 1982-1987 fue de 9.5 en promedio, disminuyó a 6.0% en 1988-1991. Adicionalmente, el paquete financiero negociado también tuvo efectos indirectos muy importantes, como el fortalecimiento de la confianza de los distintos agentes económicos.

CUADRO 4  
Indicadores de las finanzas públicas  
(porcentaje del PIB)

	1987	1988	1989	1990	1991
Ingresos totales	28.4	28.1	27.2	27.5	26.2
Petróleos Mexicanos	11.7	9.9	8.9	9.0	8.0
Gobierno Federal	7.5	10.9	12.2	12.1	12.3
Tributarios	8.6	9.3	10.1	10.6	10.8
No tributarios	0.9	1.6	2.1	1.6	1.5
Gastos totales	43.8	40.5	34.4	30.6	26.7
Gasto no programable	23.5	21.4	16.9	13.3	9.2
Pago de intereses					
internos y externos	20.2	17.6	13.4	10.1	5.7
Gasto programable	20.3	19.1	17.5	17.3	17.5
Gasto corriente	12.3	11.9	11.1	11.2	10.9
Gasto de capital	4.5	3.7	3.2	3.8	3.4
Déficit operacional	-1.8	3.6	1.7	-2.3	-2.7
Déficit primario	-4.7	-8.0	-7.9	-7.9	-5.6

*Fuente:* DGPB-DGPI, Secretaría de Hacienda. Las cifras para 1991 se tomaron de Criterios, Presidencia de la República. El cuadro no incluye el sector paraestatal no controlado. El gasto programable incluye el gasto corriente, el gasto de capital y transferencias a empresas no controladas.

a la población de más bajos ingresos. En el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) se consideró el instrumento del gobierno para combatir la pobreza extrema. Con el redimensionamiento del aparato estatal y la consecuente reducción del gasto público, el combate a la pobreza extrema se convirtió en una de las mayores prioridades gubernamentales. Uno de los fenómenos que acompañaron a la crisis económica de 1982 fue el crecimiento de los sectores más pobres y marginados: comunidades indígenas, campesinos y grupos populares urbanos.<sup>23</sup>

Pronasol está dirigido a esos grupos sociales y se propone elevar su nivel de vida. Todas las acciones de este programa se sustentan en la participación de las comunidades con el gobierno. Esa participación

<sup>23</sup> A causa de la crisis, en 1988 el salario real disminuyó 50% respecto a 1982; 18% de las familias mexicanas percibía menos del salario mínimo y vivía en condiciones de extrema pobreza, y casi 50% de las familias tenía ingresos mensuales de menos del equivalente a dos salarios mínimos (Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad 1991).

significa que las comunidades aportan mano de obra y los recursos a su alcance, y el gobierno, el resto de los recursos necesarios para el desarrollo del programa que elige la comunidad. Esta última debe organizarse en un Comité de Solidaridad para dirigir el desarrollo del programa que se escogió. El gobierno federal descentraliza la ejecución de los programas por éste diseñados a los gobiernos estatales y municipales que se encargan de dar una respuesta a los demandantes.

Se ha considerado que teóricamente las políticas sociales de Pronasol pueden tener dos tipos de efectos en el seno mismo de la sociedad: primero, efectos distributivos de la riqueza<sup>24</sup> y, segundo, efectos socializadores en un paso de la comunidad tradicional a la sociedad moderna.<sup>25</sup> En el primer grupo de efectos, se afirma que las políticas públicas que se ponen en práctica por medio de Pronasol facilitan la producción y el acceso a bienes y servicios públicos, ampliando los beneficios del gasto social; además, como el gasto en este tipo de políticas es una inversión con rendimientos a largo plazo, se produce un avance hacia condiciones más adecuadas en la generación de proyectos productivos autofinanciables que permiten un alejamiento efectivo de las condiciones de desigualdad y pobreza. El segundo tipo de efectos estimula la modernización global en México. Pronasol se puede apreciar como un medio que comporta una característica inductora de socialización política moderna: individuos que aprenden a resolver sus problemas particulares en la medida en que contribuyen a resolver los problemas del conjunto.

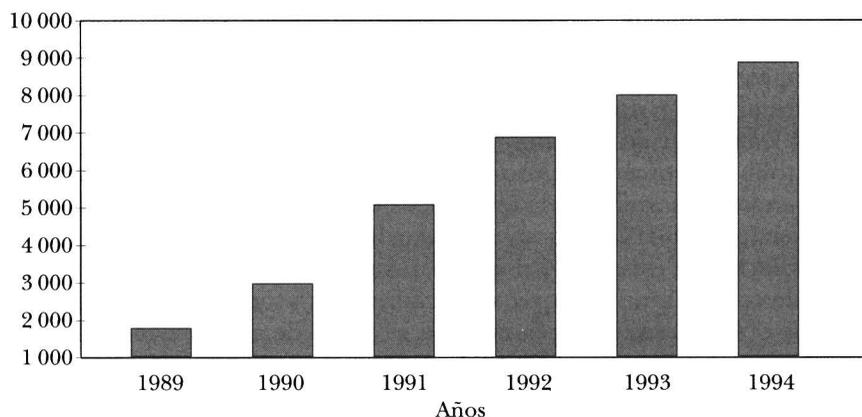
Pronasol ha sido un programa nacional de enormes dimensiones. Aunque ha sido muy criticado como un simple programa con fines clientelares que busca aumentar los votos del partido oficial. Sus efectos tangibles muestran que la demanda por sus beneficios y el involucramiento de la sociedad han ido en aumento. De 1989 a 1993, la población beneficiada por los programas de Pronasol se ha incrementado y se espera que estas cifras crezcan aún más, en la medida y al ritmo que crece la inversión gubernamental que se destina a sus programas. Como vemos en la gráfica 1, la inversión federal en los programas ha sido creciente desde 1989.

Así la política de gasto gubernamental indiferenciado que se originó en una política populista de masas, se cambió por una novedosa política de gasto focalizado, dirigido a quienes necesitan realmente esos

<sup>24</sup> Véase González (1991).

<sup>25</sup> Véase Aguilar (1991).

GRÁFICA 1  
Inversión federal en Pronasol y desarrollo regional  
(Millones de nuevos pesos)



*Nota:* El dato para 1993 se obtuvo del cierre estimado al 1 de noviembre de ese año, y el de 1994 es de la inversión programada.

*Fuentes:* Cuenta de la Hacienda Pública Federal, 1989-1992; Carlos Salinas de Gortari, *Quinto Informe de Gobierno, 1993* y *Presupuesto de Egresos de la Federación, 1994*.

subsidios y están dispuestos a participar en la puesta en práctica de los programas.

*La nueva estrategia económica:  
el proceso de desincorporación y la apertura comercial*

El modelo del primer desarrollo económico mexicano trajo necesariamente consigo la participación directa del Estado en la creación de infraestructura, la producción de bienes y la prestación de servicios. No había otra estrategia posible, dada la debilidad de los recursos privados nacionales frente a la ingente empresa colectiva de industrializar y modernizar la economía mexicana con un sentido social. Sin embargo, ya en los años sesenta, fueron notorios los límites y cuellos de botella que enfrentaba la economía mexicana para seguir adelante (pobreza de ahorro interno y de reinversión, obsolescencia y dependencia tecnológica, estrechez del mercado interno, desigual distribución de la riqueza...) y, sobre todo, para responder a las nuevas demandas sociales de la población mexicana, surgidas en la primera fase de la modernización. La expresión pública de la rigidez económica y política cobró forma en in-

tensos movimientos sociales a lo largo de los años sesenta, que alcanzaron su clímax en el movimiento estudiantil magisterial del 68.

La respuesta gubernamental fue una lectura errónea y parcial de la nueva circunstancia. En lugar de liberalizar y democratizar la política, la respuesta consistió en incrementar la capacidad estatal para proveer con mayores bienes y servicios a los demandantes descontentos, como si se tratara de grupos de interés más agresivos. Para ello se requería que el Estado tuviera una mayor incidencia en la velocidad y rumbo del desarrollo. Se consideró entonces necesaria la intervención estatal directa en la economía con la tesis del *desarrollo compartido* (presidente L. Echeverría, 1970-1976), en un ambiente intelectual y político de simpatía mayoritaria con esta tesis. En efecto, los años setenta mexicanos fueron años de convicciones y proyectos socializantes o socialistas estrictos. Fue así que el Estado asumió plenamente el papel de agente económico estratégico del desarrollo, por encima del sector privado y del mercado. El indicador más sobresaliente del crecimiento del aparato estatal de aquellos años es, indudablemente, el crecimiento acelerado de la empresa estatal, de programas y organismos gubernamentales y del número de empleados públicos. Así, mientras que en 1970 había 491 empresas públicas y 700 000 empleados del gobierno central, para 1976 las cifras llegaron a 854 empresas y 1.2 millones de empleados.

Bajo la protección de la concepción intervencionista, así como de la abundancia petrolera en la segunda mitad de la década de los setenta, el gobierno lopezportillista prosiguió con el crecimiento de la empresa pública hasta el punto de tener presencia en 45 de las 73 ramas de actividad económica entonces existentes (hoteles, restaurantes, cigarrillos, azúcar, textiles, líneas aéreas, acero, producción de bicicletas, entre otras). Al final del sexenio, las cifras eran más que elocuentes: en 1982 existían 1 155 empresas paraestatales y 1.7 millones de empleados en el sector público central.

Al principio de la década de los ochenta, el PIRE juzgó todavía que la empresa pública debía ser racionalizada y reordenada, pero no se planteó la necesidad de un redimensionamiento. El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 fue el primer documento que indicó que para lograr una administración pública paraestatal eficiente se determinarían los lineamientos para la creación, adquisición, fusión, liquidación o *venta* de las empresas públicas. En 1983 se inició el proceso de *desincorporación*<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Desincorporación es la expresión que suele emplear el gobierno mexicano para incluir todos los procesos de *redimensionamiento*: liquidación o extinción (de las entida-

que, a partir de 1985, tuvo que acelerarse, debido a la nueva caída del precio internacional del petróleo y al repunte de la inflación (65.5% a fines de 1984). Las nuevas restricciones del gasto público y el avance en la fijación de tarifas y precios públicos reales se acompañó inesperadamente con la autocrítica del gobierno al tamaño del aparato estatal y, en el fondo, al modelo de intervención económica mediante propiedad, gestión directa y subsidios indiferenciados.

El mismo presidente De la Madrid diagnosticó la *obesidad* del Estado y propuso su *adelgazamiento* en un memorable discurso (8 de febrero de 1985). Es decir, una más rápida desincorporación de las entidades públicas, la aceleración de la liberalización económica, la reducción de aranceles y cuotas de importación, la exigencia de mayor racionalidad en la asignación de recursos. Así se desplomó el viejo discurso intervencionista del Estado y, con éste, el modelo cerrado del primer desarrollo mexicano. En este momento, el grupo gobernante estaba convencido de que no había más camino que una nueva estrategia de política económica y una nueva economía política. Más allá del saneamiento de las finanzas públicas, se exigían soluciones alternativas a los problemas estructurales de la economía mexicana. La hora del redimensionamiento del aparato estatal, la apertura comercial y la liberalización económica había llegado.<sup>27</sup>

Al inicio del gobierno de De la Madrid, en diciembre de 1982, había 1 155 entidades paraestatales, en tanto que hacia fines del sexenio había concluido la desincorporación de 595 entidades: 294 por liquidación o extinción, 72 por fusión, 25 por transferencia y 204 por venta (cuadro 5).

No obstante, aunque impresionante en términos relativos, la reducción, en términos macroeconómicos, no fue muy significativa. En efecto, la participación de las entidades desincorporadas en el PIB no era relevante. Su bajo impacto se debe, principalmente, a que las grandes empresas públicas (Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de

---

des sin viabilidad económica o con objetivos alcanzados); fusión (para mejorar el uso de los recursos); transferencia (a los gobiernos estatales de empresas prioritarias que, por su viabilidad económica, pueden ser de interés para el sector social o privado). En el fondo, es una cuidadosa expresión para no denotar ni enfatizar en la privatización.

<sup>27</sup> Esta decisión debe haber obedecido a las restricciones internas, las presiones internacionales y los cálculos pragmáticos de gobierno, pero indudablemente también a la convicción del círculo íntimo de decisión. El proceso de sucesión, que favoreció a Carlos Salinas de Gortari, puso de manifiesto la convicción de la clase política en una nueva concepción de la rectoría gubernamental y en la necesidad de un nuevo modelo de desarrollo.

CUADRO 5  
Proceso de desincorporación del sector paraestatal

<i>Tipo de proceso</i>	<i>Del 1 de diciembre de 1982 al 30 de noviembre de 1988</i>	<i>Del 1 de diciembre de 1988 al 1 de noviembre de 1991</i>	<i>Total</i>
Concluido	595	310	905
Liquidado o cerrado	294	137	431
Fusionado	72	10	82
Transferido	25	7	32
Vendido	204	156	360

*Fuente:* Unidad de Desincorporación, Secretaría de Hacienda y Secretaría de Programación y Presupuesto. La cifra del tamaño del sector paraestatal en 1991 incluye el efecto de la creación de nuevas entidades paraestatales.

Electricidad, Conasupo, Teléfonos de México, Ferrocarriles Nacionales, Fertilizantes Mexicanos) habían quedado fuera del proceso. Su impacto positivo consistió en contribuir al saneamiento de las finanzas públicas, disminuyendo el monto de las transferencias (gasto corriente e inversión) gubernamentales.

Las primeras empresas vendidas al sector privado (1985-1988) eran en su mayoría empresas pequeñas, más o menos rentables y operaban en mercados relativamente competitivos. Su traslado no requería cambios en leyes o reglamentos: la valuación de sus activos era sencilla y la adquisición no necesitaba grandes capitales. Más aún, alrededor de la mitad de las empresas vendidas incorporaban ya un porcentaje significativo de capital privado. Se trataba de hoteles y restaurantes, fábricas de textiles, autopartes, alimentos, bebidas, tabaco, y petroquímica secundaria. La obviedad de su innecesario carácter estatal despertó poca oposición. Las primeras privatizaciones fueron además un buen proceso de aprendizaje para la segunda etapa de las empresas públicas de gran tamaño, con mayor peso económico e importancia política y, por ende, con superior complejidad en su proceso de desincorporación.<sup>28</sup>

Como complemento de las medidas anteriores y en el marco del PSE, en enero de 1988 el gobierno firmó el Acuerdo de Austeridad que, entre otros aspectos, incluyó la reducción del gasto corriente, fijándose como meta un recorte de 30% en relación con el nivel de 1987. Adicionalmente se eliminaron más de 13 000 puestos de perso-

<sup>28</sup> Véase Aspe (1993), pp. 154-189.

nal público de confianza<sup>29</sup> y se inició un programa de retiro voluntario para los empleados del sector público. También, a fines de 1987 se habían autorizado incrementos a los precios de la gasolina, el petróleo y el gas (85%), la electricidad (84%), el servicio telefónico (85% en llamadas locales y 55% en las internacionales), el transporte aéreo (20%), ferrocarriles (17%), el transporte urbano, así como en el azúcar (81%) y los fertilizantes (71 por ciento).<sup>30</sup>

Otra de las medidas clave para la reforma del Estado mexicano fue la desregulación económica y la apertura comercial. En 1985, durante el gobierno de Miguel de la Madrid, México suprimió unilateralmente los permisos de importación sobre casi 80% de las fracciones arancelarias sujetas a restricciones cuantitativas (cuadro 6) y, en junio de 1986, el país ingresó en el GATT. Tiempo después, durante el PSE, se consideró que la competencia externa contribuiría al esfuerzo para reducir la inflación,<sup>31</sup> bajando el precio de los insumos y productos directos al consumidor.

CUADRO 6  
Valor de las importaciones sujetas a permisos

<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>	<i>Año</i>	<i>Porcentaje</i>
1983	100.0	1988	21.2
1984	83.0	1989	18.4
1985	35.1	1990	13.7
1986	27.8	1991	9.1
1987	26.8		

Fuente: Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *apud.* Aspe (1993), p. 138.

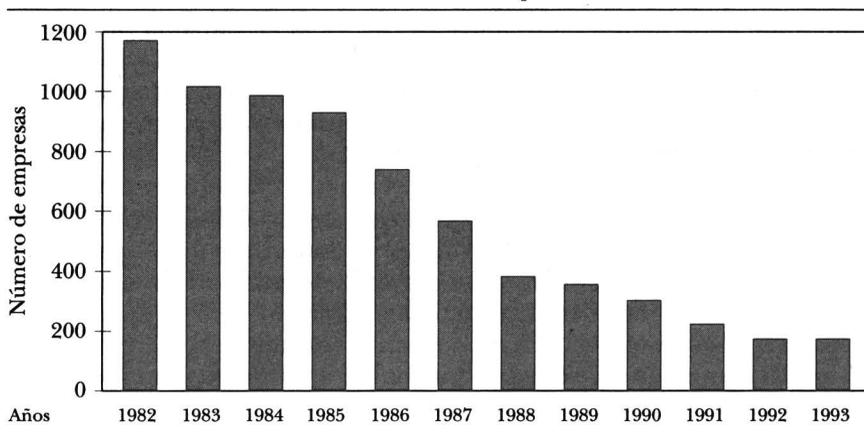
Por otro lado, más allá de las privatizaciones y la apertura comercial, desde 1988 la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial fue la

<sup>29</sup> La Ley Federal de Trabajo determina los cargos considerados de confianza. La contratación, promoción y despido de este tipo de empleados se realiza sin intervención de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

<sup>30</sup> Estos precios permanecieron constantes durante el primer bimestre de 1988 para que, con base en el acuerdo de la segunda concertación, se incrementaran gradualmente.

<sup>31</sup> Entre diciembre de 1987 y diciembre de 1988, el arancel más alto descendió de 100% a 20%, y el número de artículos sujeto a restricciones cuantitativas pasó de 1 200 a 325, representando 21.2% de las importaciones totales.

GRÁFICA 2  
Evolución anual del sector paraestatal



Fuente: Unidad de Desincorporación, SHCP.

encargada de llevar a cabo simultáneamente el Programa de Desregulación Económica, el cual tenía como objetivo eliminar y renovar una enorme cantidad de regulación obsoleta e innecesaria que afectaba negativamente la productividad y la competitividad de algunas actividades económicas.<sup>32</sup> Los cambios más profundos se dieron en los sectores financiero y automotriz, en las telecomunicaciones y en el transporte. La Ley de Competencias y la Ley de Protección al Consumidor son instrumentos recientes que han permitido crear las condiciones microeconómicas adecuadas para el incremento de la eficiencia y la reducción de costos en todos los mercados.

Durante el gobierno del presidente Carlos Salinas de Gortari se continuó con el proceso de desincorporación y el de apertura comercial y liberalización económica. La novedad de este gobierno reside en haber llevado de manera clara el proceso de redimensionamiento a su concepto político institucional. No se buscaba simplemente sanear las

<sup>32</sup> La desregulación del mercado, al buscar la liberación de las fuerzas competitivas, debía cumplir dos objetivos básicos: en primer lugar, sentar las bases para maximizar la competencia potencial; en segundo lugar, crear una infraestructura de incentivos adecuada para la toma de decisiones. Lo primero implica que todos los actores económicos tuvieran las mismas posibilidades de entrar en los mercados; lo segundo, luchar contra las asimetrías de información. Levy (1993).

finanzas públicas; no era sólo un programa de ajuste. Se trataba de poner fin al *Estado propietario*. En este sentido, la desincorporación de la empresa pública fue constitutiva de la nueva manera de concebir las funciones, ámbitos y modos de la intervención del Estado (gráfica 2).

Lo que en De la Madrid era adelgazamiento-redimensionamiento del Estado y en el primer Salinas *modernización del Estado* se convirtió, un año después de su presidencia, en la empresa de la *reforma del Estado*.<sup>33</sup> La tesis de la reforma es clara:

El punto crucial es: las razones de la desincorporación no son un mero problema financiero [...] no se trata de razones de eficiencia de las empresas o los empleados públicos [...] La tesis es de política general: que el Estado cumpla sus responsabilidades constitucionales y sus compromisos sociales fundamentales (Salinas de Gortari).

Esta tesis se basa en la evaluación de la actuación histórica del Estado desde (la interpretación de) los valores fundamentales de la Revolución Mexicana y de la Constitución Política de 1917.<sup>34</sup> El Estado por evaluar es el Estado grande, propietario y empresario del pasado inmediato. Y la evaluación le resulta adversa porque, a la luz de la Revolución, la Constitución incumplió funciones básicas. Sobre todo, porque abandonó su función social: “un Estado más propietario no es hoy un Estado más justo”; “el Estado se extendía mientras el bienestar del pueblo se venía abajo”; “era inaceptable un Estado con tantas propiedades frente a un pueblo con tantas necesidades” (Salinas de Gortari).

Hay dos planos en el argumento, uno factual y otro valorativo. El factual (o *pragmático*, como algunos suelen decir) sigue criterios de eficiencia en el cumplimiento de las funciones y ofrece pruebas de que la extensión del aparato gubernamental consumió y distrajo recursos, burocratizó programas, operó desordenadamente, por ende, incumplió sus funciones sociales y, en consecuencia, desatendió la función de garantizar la soberanía (desplazamiento discursivo de la justicia so-

<sup>33</sup> La idea de la reforma del Estado tuvo su primera y más articulada expresión en el Primer Informe de Gobierno (1 de diciembre de 1989). Fue desarrollada después con fines explicativos pero sin avances conceptuales, en el artículo de Carlos Salinas de Gortari, “Reforma del Estado”, en *Nexos*, abril, 1990, pp. 27-32. Las teorías principales han sido repetidas o parafraseadas en otros discursos presidenciales o en el discurso de sus funcionarios.

<sup>34</sup> Mientras en el Primer Informe de Gobierno el referente primero es la Revolución Mexicana, en el artículo de 1990 el referente es la Constitución Política. Se arma este esquema de razonamiento con el fin de probar que la reforma del Estado recupera las funciones públicas que la Revolución y la Constitución le habían otorgado.

cial a la soberanía nacional) y las demás funciones constitucionales. El plano valorativo (o *ideológico-político*) es más definitorio y sigue criterios de lo que debe ser y hacer el Estado. En esta perspectiva, se afirma categóricamente que el Estado debe hacerse cargo de la función social y que el Estado intervencionista propietario dejó de ser valorativamente la idea de “más Estado con menos justicia”. Salinas resume y jerarquiza los dos planos de la evaluación:

El alejamiento del reclamo social se dio no sólo porque las crecientes empresas paraestatales acapararon los recursos financieros, sino porque distrajeron la atención política del gobierno. En los hechos, el Estado se ocupó más en administrar sus propiedades que en atender las necesidades sociales apremiantes (Salinas de Gortari).

Conceptuada de esta manera, la reforma del Estado no es de ningún modo una ruptura de la tradición institucional e ideológica, ni tampoco una simple reforma administrativa o de gestión pública. Es, en cambio, “volver al Estado que se planteó originalmente la Revolución mexicana [...] volver al espíritu original de la Constitución de 1917”, a sus funciones sociales y nacionalistas. Lo realmente esencial de la reforma son las funciones no el tamaño del Estado, los fines no los medios. Revolución y Constitución “definieron propósitos y no instrumentos rígidos”. Por consiguiente, “la desincorporación de empresas públicas no estratégicas responde hoy a un principio de fidelidad con el carácter social y nacionalista del Estado” (Salinas de Gortari). La privatización no contradice sino posibilita hoy la conducción del desarrollo, la rectoría estatal. La privatización no es la eutanasia del Estado rector ni la abdicación de sus funciones históricas, sino la necesaria estrategia práctica para que el Estado vuelva a sus funciones sociales y nacionales básicas. Libera recursos para enfrentar los problemas sociales y configura “grandes consorcios que puedan enfrentar a las grandes transnacionales”. La función social, ideológicamente articulada con la función de la soberanía e identidad nacional –la ideología tradicional del “nacionalismo revolucionario”, del “nacionalismo popular”–, es tan intensamente prioritaria que: “El punto central en la reforma del Estado es resolver, a favor del pueblo, el dilema entre propiedad que atender o justicia que dispersar; entre un Estado más propietario o un Estado más justo” (Salinas de Gortari).

Con este argumento de fondo, se aceleró el proceso de desincorporación y se realizó con éxito la venta de grandes empresas como las

dos principales líneas aéreas nacionales (Mexicana de Aviación y Aero-méxico), una de las más grandes minas de cobre en el mundo (Compañía Minera de Cananea), la compañía telefónica nacional (Teléfonos de México) y la totalidad de los bancos comerciales. Al 31 de diciembre de 1993 el total de las entidades paraestatales es de 258; 210 vigentes y 48 en proceso de desincorporación. De las entidades vigentes 70 son empresas, 38 son bancos de desarrollo y fideicomisos de fomento y 102 son entidades de servicio institucional.<sup>35</sup>

Por el monto de los recursos y el inteligente procedimiento seguido, el caso de Teléfonos de México (Telmex) merece un comentario adicional.<sup>36</sup> El proceso de venta requirió que se tomaran tres tipos de medidas: *a)* medidas administrativas, financieras y fiscales: transferencia de Telmex de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ajuste de tarifas, recompra de 629 millones de dólares de su propia deuda, venta de cuentas por cobrar de 590 millones de dólares, emisión de bonos por 150 millones de dólares, nuevo contrato colectivo de trabajo, y homogeneización de su categoría fiscal;<sup>37</sup> *b)* medidas legales: modificación del título de concesión, un nuevo marco regulatorio de telecomunicaciones para crear condiciones de mayor competencia en la industria, un programa obligatorio de crecimiento, investigación y desarrollo tecnológico, y calidad del servicio; *c)* mecanismos de ingeniería financiera para optimizar los ingresos de la venta de la compañía, facilitar la transacción y garantizar el control administrativo por parte de los mexicanos.<sup>38</sup> El 13 de diciembre de 1990 se firmó el con-

<sup>35</sup> SHCP-Secogef (1994), p. 57.

<sup>36</sup> En 1972 el gobierno federal se convirtió en el propietario mayoritario del capital social de Telmex, la tercera empresa más grande de México y la empresa más importante que cotizaba en la Bolsa de Valores. Actualmente tiene más de seis millones de líneas instaladas y 64 000 empleados. Su capital se componía antes de dos tipos de acciones; las acciones que podrían ser suscritas por cualquier inversionista mexicano o extranjero y las acciones de exclusiva propiedad gubernamental, que eran equivalentes a 51.4% del capital. El gobierno, también propietario de Acciones A, tenía el control de la empresa y era el propietario para fines de negociación laboral y salarial con un sindicato muy activo y cohesionado.

<sup>37</sup> Telmex estaba sujeto a un régimen fiscal distinto del resto de las empresas públicas. Dicho régimen no se fundamentaba en criterios de operación o desempeño de la compañía: se basaba en un conjunto de gravámenes *ad hoc*.

<sup>38</sup> El esquema de estructuración financiera de Telmex consistió en uniformar las acciones. Se creó un nuevo tipo de acciones llamadas L, para aumentar el capital social. La emisión de acciones L fue a razón de 1.5 acciones por cada acción A y AA. Estas últimas serían las únicas que tendrían derecho a voto. Por consiguiente, el gobierno era propietario de todas las acciones AA y de 3 244 millones de acciones L, correspondientes a 51% del ca-

trato de compra-venta con el grupo ganador de la subasta de las acciones AA con un pago de 1 757.6 millones de dólares estadounidenses. En mayo el gobierno colocó en veinte países 50% del total de acciones L de su propiedad, recibiendo ingresos netos de 2 166.6 millones de dólares. El fuerte sindicato de telefonistas obtuvo 4.4% del capital social de la empresa. El gobierno ha reducido su propiedad en Telmex de 56% a 11% y ha transferido el control y la operación de la empresa al sector privado.

En cuanto a la apertura comercial, el gobierno salinista ha fortalecido las relaciones con los principales socios comerciales. El 11 de junio de 1990, los presidentes Salinas y Bush dieron instrucciones para iniciar los trabajos relacionados con un Tratado de Libre Comercio. En los meses siguientes Canadá se sumó al proceso. En un primer momento se pensó que la firma del tratado podría realizarse en el mes de febrero de 1993. Sin embargo, el cambio de la administración estadounidense (el triunfo de los demócratas y la llegada del presidente Bill Clinton a la Casa Blanca), en adición a la oposición de los representantes de los sectores agrario y laboral y de los demócratas más protectionistas abrieron un compás de espera que no habría de concluir sino hasta el mes de noviembre de 1993. Actualmente, el tratado entre esos tres países es una realidad e integra la zona de libre comercio más grande del mundo. Al mismo tiempo, México ha estado negociando tratados de libre comercio con otros socios comerciales como son Chile, Bolivia, Costa Rica, Panamá, Venezuela y Colombia.

#### LA REFORMA POLÍTICO-ELECTORAL

El desastre económico en México a principios de la década de los años ochenta no se consideró por la sociedad más atenta e ilustrada como el resultado únicamente de un mal diseño de las políticas económicas o de una defectuosa gestión pública. Su raíz estaba más allá del desem-

---

pital. Para fines de 1990, la estructura de Telmex quedó integrada por la serie A de acciones que correspondían a 19.6% del capital y a 49% del voto (o acciones comunes); la serie AA que corresponde a 20.4% del capital y a 51% del voto, y a 60% de acciones L en capital, pero sin voto. El grupo ganador de la subasta fue el grupo Carso, encabezado por el Sr. Carlos Slim, la Southwestern Bell y France Cable and Radio, que adquirieron el total de las acciones gubernamentales AA y, por tanto, el control de la empresa. De los 1 756.6 millones de dólares pagados por estas acciones, el grupo Carso mexicano aportó 51% y el resto fue de las compañías extranjeras en forma casi proporcional, de manera que el grupo mexicano tuvo el control mayoritario de la empresa. Rogozinski (1993).

peño administrativo; se encontraba en el exagerado protagonismo y discrecionalidad del gobierno federal, en la inactiva división de poderes, en un poder central sin el contrapeso de los gobiernos locales, en un partido dominante sin la presión de la competencia abierta y, en el fondo, en la inconclusa democratización del régimen. La cuestión de la *democracia sin adjetivos* o de la *transición democrática* irrumpió entonces con toda su fuerza en la década de los ochenta, estableciéndose explícita o implícitamente en la opinión pública una correlación entre autoritarismo y crisis, entre autoritarismo y estancamiento del desarrollo nacional. La insurgencia política de la sociedad obligó a plantear una serie de cambios profundos en el sistema político y electoral.

La necesaria política de ajuste y redimensionamiento iniciada por el presidente Miguel de la Madrid para enfrentar la crisis no era suficiente. Aunque el gobierno de la crisis quería y parecía reducir el asunto a pura gestión pública (saneamiento de las finanzas públicas, reordenamiento y planificación de la acción gubernamental, descentralización de la gestión), gran parte de la sociedad entendía la solución de la crisis como una cuestión política y no sólo de políticas. Tampoco era suficiente y radical la propuesta de *planeación democrática*, en el sentido de que el proyecto de gobierno iba a estar sujeto a consulta y concertación con los sectores sociales más importantes. Para evitar desastres por causa de decisiones públicas autoritarias, lo decisivo eran elecciones democráticas en una contienda legal y equitativa entre diversos partidos políticos, así como el control democrático de los gobernantes. De hecho, quedó muy claro, casi desde el comienzo de la presidencia de De la Madrid, que *el ajuste económico y el cambio estructural de la economía* que trajo consigo, tenía un carácter político inevitable. La reforma financiera y administrativa pública desataban efectos directa y centralmente políticos.

En efecto, los ajustes en las finanzas públicas tenían impactos muy poderosos en el sistema político. El cambio en el estilo de gobierno y administración, al que obligó la crisis de los años ochenta, alteraba el estilo de hacer política, la manera como los grupos y los líderes acostumbraban a representar, agregar y tratar sus intereses y demandas, la manera tradicional de resolver los conflictos y de concertar los consensos entre las organizaciones rivales y el gobierno.

El reflujo de la intervención estatal –menos gasto, cancelación de programas, liquidación y venta de empresas públicas, etc.– llevó naturalmente a alterar el modelo de gestión gubernamental. No responder (o responder por debajo de las expectativas) a las demandas tradicionales, diseñar otras políticas para atender las demandas (sustituir con medios de regulación y promoción la estrategia tradicional de gasto, propiedad y

gestión directa en el tratamiento de muchos asuntos), no asumir como asuntos públicos de competencia gubernamental y de atención prioritaria ciertas reivindicaciones inerciales de las organizaciones, ser sordos a ciertos discursos ideológicos, etc., eran cambios profundos en el modelo de gestión pública. Y ocasionaron, en consecuencia, cambios rápidos y profundos en la interlocución negociación entre sociedad y Estado, entre las organizaciones sociales y los poderes del Estado; en la política misma.

Las organizaciones sociales y los liderazgos, acostumbrados a arrancar prestaciones y beneficios del gobierno a cambio de contener el conflicto, garantizar la paz social y dar apoyo (una política de presión y, en casos extremos, hasta el chantaje), empezaron a perder fuerza apenas el gobierno no disponía de recursos para repartir y obligaba a buscar otras formas más racionales de planteamiento y solución de los problemas sociales. Los grupos cuya fuerza dependía enteramente del modelo tradicional de gobierno se debilitaron y avanzaron grupos otrora heterodoxos y hostigados (movimientos sociales independientes, asociaciones cívicas, grupos autónomos, coordinadoras populares, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos de oposición...). Los tradicionales compulsivos organismos empresariales, obreros, campesinos padecieron crisis de representatividad al tiempo que emergían nuevas asociaciones con comportamientos, liderazgos y discursos alternativos. Aparecen fracturas en la élite política (“Corriente Democrática” del Partido Revolucionario Institucional en el año de 1996, es ilustrativa), se separan grupos de aliados, se escinden las organizaciones, aumenta la oposición al gobierno en la opinión pública y, muy promisoriamente, para el orden político futuro, se expande la pluralidad y autonomía política hacia un sistema de partidos.

### *Antecedentes de las reformas electorales salinistas*

Aunque la última década ha sido el despertar de la política democrática, los procesos de democratización del régimen tienen una larga historia, aunque pausada y gradual. La primera gran reforma político-electoral ocurrió en 1977-1978, en el gobierno de López Portillo, con el fin de dar cabida y representatividad en el sistema político a nuevas voces y fuerzas que no podían ser ya contenidas en el perímetro del partido dominante, el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Particularmente buscó incorporar a la vida política institucional a los movimientos de izquierda que, en los años setenta, por razones revolucionarias o por estrechez de los canales de representación y lucha política, habían ter-

minado en focos guerrilleros rurales y urbanos o en una oposición política tan frontal como sin salida.

En 1977-1978, las reformas constitucionales, así como las posteriores reformas a la ley electoral, iniciaron los cambios hacia la liberalización del sistema político. En esa fecha, se dio plena vigencia y se puso atención en el sistema de representación proporcional en el Congreso: se estableció el sistema de autocalificación por parte de la Cámara de Diputados, bajo el principio de proteger su autonomía frente a otros poderes y se aprobó el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia que, posteriormente, en la reforma de 1986, sería eliminado y sustituido por tribunales electorales; se crearon asimismo mecanismos que disminuyeron los requisitos de representatividad y facilitaron el registro a los partidos políticos de oposición.

En 1986, en la segunda mitad del gobierno de De la Madrid, se lleva a cabo otra gran reforma electoral, ahora preocupada por dos conjuntos de temas, muy vivos entre los partidos: la representación proporcional de las fuerzas en el Congreso y la composición y autonomía de los órganos electorales. La nueva reforma entrará inmediatamente en crisis en las discutidas elecciones de 1988, que llevan a la presidencia de la República a Salinas de Gortari, al no poder resolver el problema de la imparcialidad y confiabilidad del proceso electoral en una situación –la primera vez– de aguda contienda política entre los partidos de oposición y el PRI.

A las irregularidades y críticas del proceso electoral de 1988 se debe que el nuevo presidente Salinas, en su discurso de toma de posesión, el 1 de diciembre de este mismo año, anuncie el Acuerdo Nacional para la Ampliación de la Vida Democrática, con el compromiso de proceder enseguida a la elaboración concertada de nuevas leyes electorales que desaten de una vez por todas los nudos que impiden la cabal democratización del régimen: la legalidad, la imparcialidad y la credibilidad del proceso electoral desde su organización hasta su cómputo final. Tres serán las reformas electorales emprendidas por el gobierno de Salinas (1990, 1993 y 1994), al calor de las objeciones y presiones de los partidos de oposición y de la inteligencia crítica.

### *Reformas electorales durante el gobierno de Carlos Salinas de Gortari*

El gobierno de Salinas abrió con el primer hecho de alternancia política, al reconocerse el triunfo del Partido de Acción Nacional

(PAN)<sup>39</sup> en el estado fronterizo de Baja California. 1989 es así el inicio real de la transición democrática mexicana. A su vez, el primer gran triunfo de la oposición generó confianza en que la democratización del régimen era un proceso en marcha y una meta alcanzable.

La primera reforma electoral del gobierno salinista, en 1990, aprobada por el PRI y el PAN, produjo una nueva legislación: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe). Los puntos más controvertidos de la legislación anterior habían sido el control que el poder ejecutivo seguía ejerciendo en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral y la llamada *cláusula de gobernabilidad*,<sup>40</sup> que confería la mayoría de la Cámara de Diputados al partido que obtuviera 35% de la votación total.

El Cofipe de 1990 estableció la creación del Instituto Federal Electoral (IFE) como la máxima autoridad electoral, que estaría presidida por el gobierno y se integraría con representantes del poder ejecutivo y legislativo y de los partidos políticos. Se consideró la inclusión de los ciudadanos (Consejeros Magistrados)<sup>41</sup> como el balance entre los actores gubernamentales y las organizaciones partidistas. El IFE ejercería sus funciones en todo el territorio nacional mediante 32 delegaciones, una para cada entidad federativa y el D. F., y 300 subdelegaciones, una por cada distrito electoral. La autoridad del Instituto estaría a cargo de un consejo general, presidido por el secretario de Gobernación, y tendría una dirección ejecutiva para fines de gerencia administrativa y apoyo técnico. Otro importante avance en la legislación de 1990 fue la creación del Tribunal Federal Electoral, que se encargaría de dirimir los conflictos y controversias electorales y reforzaría el control sobre la legalidad de los actos y las resoluciones del organismo encargado de

<sup>39</sup> El PAN se creó en el año 1939 con fundamentos ideológicos inspirados en el liberalismo y la doctrina social de la Iglesia. Sin embargo, no fue sino hasta principios de los ochenta cuando obtuvo presencia real en el escenario político nacional. Desde entonces, ha emprendido una trayectoria electoral ascendente que lo ha llevado a ganar alcaldías importantes y tres gubernaturas estatales. En las pasadas elecciones del 21 de agosto, el PAN afirmó su carácter de segunda fuerza política nacional.

<sup>40</sup> Dicha cláusula se creó en la reforma electoral de 1986 y se mantuvo en la de 1990. Por tal se entiende la necesidad de incrementar la representatividad de los partidos de oposición en el Congreso, pero sin perder la capacidad de gobernar, de llevar adelante las iniciativas del ejecutivo por causa de bloqueos y estancamientos en el debate parlamentario.

<sup>41</sup> Los Consejeros Magistrados debían cumplir con los requisitos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y no haber ocupado cargo de elección popular o de dirigencia partidista en los cinco años anteriores.

las elecciones. Eliminó el controvertido proceso de autocalificación de los senadores y diputados de sus elecciones, y creó el Registro Nacional de Ciudadanos para actualizar el padrón electoral.

Con dichas reglas se llevaron a cabo las elecciones federales de 1991, en las que el partido dominante, el PRI, recuperó las posiciones perdidas tres años antes. Sin embargo, la nueva ley electoral aún no dejaba conforme a las diversas fuerzas políticas, particularmente al Partido de la Revolución Democrática (PRD),<sup>42</sup> que insistía en la sobre-representación que introducía la cláusula de gobernabilidad, se oponía al control que todavía tenía el gobierno en la organización y dictaminación electoral, y denunciaba las condiciones de inequidad en la competencia electoral. Fue entonces necesario reformar por segunda vez el Cofipe para desahogar estas objeciones cruciales.

La segunda reforma estableció un más equitativo acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación. En lo referente al financiamiento acordó establecer fuentes transparentes para la obtención de recursos de los partidos y fijó límites a los gastos de campaña. Prohibió además todo financiamiento que proviniera de los gobiernos federal, estatal o municipal,<sup>43</sup> de las dependencias y entidades públicas, de extranjeros, ministros de cultos y asociaciones religiosas y de organizaciones internacionales.

La reforma de 1993 mejoró asimismo la representatividad política del Congreso. Se estableció una nueva fórmula para el Senado que ampliaba las oportunidades de los partidos políticos al establecer cuatro senadores para cada Estado en lugar de dos, tres por mayoría relativa y uno para la primera minoría. El nuevo sistema entró en vigor en las elecciones de 1994,<sup>44</sup> por lo que el número de senadores se duplicó de 64 a 128. Incluso, por lo que respecta a la Cámara de Diputados, integrada por 500 miembros (300 electos por el principio de mayoría relativa y

<sup>42</sup> En 1988, como resultado de la escisión en el PRI de la llamada Corriente Crítica, encabezada por Cuauhtémoc Cárdenas y P. Muñoz Ledo, surgió el Frente Democrático Nacional (FDN), coalición de varios partidos de izquierda impopulares. El Frente fue el antecedente de lo que más tarde sería el PRD, partido integrador de corrientes de izquierda y del nacionalismo revolucionario tradicional.

<sup>43</sup> Como prueba de parcialidad en la competencia política, la oposición denunciaba que el PRI gozaba del privilegio de utilizar fondos públicos para actividades partidarias.

<sup>44</sup> En estas elecciones estaba prevista la renovación de la mitad de la Cámara Alta que antes constaba de 64 senadores; sin embargo, las reformas recientes eliminaron esa fórmula, por lo que el 21 de agosto de 1994 se eligió a tres senadores: dos por mayoría y uno por primera minoría. En 1997 se elegirá a 32 senadores para ocupar el cargo por tres años solamente y en el año 2000 se renovará la Cámara de Senadores completamente.

200 mediante el de representación proporcional) se eliminó la llamada cláusula de gobernabilidad.

Como complemento de las medidas anteriores, se procedió a levantar por segunda vez un nuevo padrón electoral y se emitió una credencial de elector con fotografía para responder a las objeciones de que el padrón contenía sospechosamente duplicaciones y eliminaba selectivamente a ciudadanos inclinados hacia la oposición.

A partir de enero de 1994, a raíz del levantamiento armado en Chiapas y del asesinato del candidato presidencial del PRI, Luis Donald Colosio, se presentó una circunstancia inédita en la política nacional, caracterizada por la incertidumbre y el riesgo político. La opinión pública se llenó de análisis pesimistas que preveían escenarios que iban del caos a un gobierno interino de transición. Lo relevante en estas circunstancias fue el papel desempeñado por los partidos políticos que empezaron entonces a matizar su discurso beligerante y a buscar puntos básicos de acuerdo con el fin de evitar que las elecciones del 21 de agosto de 1994 fueran el inicio de una desestabilización de enormes daños para la nación.

Decisivo fue el Acuerdo para la Paz, la Justicia y la Democracia, firmado por partidos y candidatos presidenciales el 27 de enero de 1994. El acuerdo incluía una serie de medidas para garantizar tanto la equidad y civilidad en las campañas electorales, así como la organización imparcial y confiable del proceso y la jornada electoral. Sobre todo, dejó abierta la posibilidad de avanzar hacia una tercera reforma electoral, que creara condiciones todavía más convincentes de que las elecciones ocurrirían bajo el sello de la legalidad, la imparcialidad y la equidad. De ese acuerdo, tres meses después, surgieron nuevas e importantes modificaciones que abarcaron el código penal que tipificó 17 delitos electorales.

Las reformas constitucionales y del Cofipe llevadas a cabo en 1994 son importantes al menos por dos razones. En primer lugar, porque es la primera vez que logran el consenso de todos los partidos, incluido el PRD, que se había resistido a aprobarlas en años pasados; segundo, porque establecen una nueva composición de los órganos de autoridad electoral en la que seis *consejeros ciudadanos* independientes y apartidistas —electos por la Cámara de Diputados a propuesta de los partidos y no del presidente— se vuelven mayoritarios y determinantes en la toma de decisiones en el seno del Consejo General del IFE.<sup>45</sup> Por último, las

<sup>45</sup> El Consejo General del IFE se integra además por cuatro representantes del Poder Legislativo (dos diputados y dos senadores, uno de mayoría y uno de minoría respectivamente) y por el secretario de Gobernación que es el presidente del Consejo General. (Esta conformación fue modificada tras la reforma electoral de 1996; nota del editor.)

reformas ampliaron el campo de acción de los observadores nacionales y aceptaron la presencia de los visitantes extranjeros.

Además de las reformas anteriores, el IFE impulsó en los últimos meses acuerdos que mejoraron las condiciones de confiabilidad y equidad del proceso electoral. Las nuevas medidas fueron: disminuir en cinco veces el tope de los gastos de campaña; llevar a cabo auditorías externas del padrón para garantizar su confiabilidad; crear una fiscalía especial para perseguir los delitos electorales; seleccionar, mediante un procedimiento de doble insaculación, a los ciudadanos que se harían cargo de la mesa directiva de las casillas electorales; emitir boletas electorales con talón foliado para controlar el cómputo de los votos; suspender las campañas publicitarias de los programas de Procampo y Pronasol –dos programas sociales que la oposición impugnaba como clientelares y favorecedores al PRI– durante un lapso de veinte días previos a las elecciones.

El contexto de incertidumbre abierto a partir de 1994, los recuerdos del resultado electoral de 1988 y las reformas electorales que terminaron incorporando la totalidad de las propuestas hechas por los partidos de oposición, alentaron la especulación de que los probables resultados de las elecciones presidenciales serían adversos al PRI y darían paso a la alternancia política, iniciándose efectivamente la transición democrática en México.

El día 22 de agosto se conocieron finalmente los resultados preliminares de una de las elecciones que más expectativas y escenarios había creado, bajo la mirada vigilante de aproximadamente 1 000 visitantes extranjeros y 50 000 observadores nacionales. Las cifras oficiales, respaldadas por encuestas de salida y sistemas de conteo rápido, dieron el triunfo al candidato del PRI, Ernesto Zedillo, con 50.18% de los votos, seguido del PAN (centro derecha) con 26.69% de los votos, y del PRD (izquierda) con 17.08 por ciento.

Como nunca antes, se comprobó una altísima presencia del electorado en las casillas, que rebasó no solamente los promedios nacionales de años atrás, sino que situó a México en los niveles más altos de participación electoral del mundo, al alcanzar más de 77% de votación respecto de la lista nominal. Los resultados electorales echaron abajo mitos, creencias y argumentaciones. Se vino abajo la tesis según la cual a mayor votación de ciudadanos correspondía un menor número de votos para el PRI; se sacudió también la creencia de que la limpieza electoral pasaba necesariamente por la derrota del PRI y se desacreditó la afirmación sobre el deterioro político paulatino y constante del PRI. Sobre todo, zozobró la tesis central de varios críticos, según la cual el triunfo del PRI tenía como base el fraude electoral.

## REFORMAS CONSTITUCIONALES: HACIA UN ESTADO DE DERECHO

Aunque el Estado mexicano se ha configurado como un vigoroso Estado nacional, no ha podido todavía consolidarse como un auténtico Estado de Derecho. Los esfuerzos por alcanzar un gobierno de leyes, imparcial, honesto y eficiente son todavía insuficientes para salvar la distancia entre el país legal y el país real. Uno de los efectos más benéficos del proceso de democratización emprendido ha sido justamente (re) descubrir colectivamente el valor político del Derecho, la igualdad ante la ley, la exigencia de autoridades imparciales. Apreciar que quien elige el gobierno democrático elige antes el gobierno de leyes.

Durante el gobierno del presidente Salinas se respondió a las demandas populares de justicia y legalidad con avances en la construcción de un Estado de Derecho; los más importantes fueron: *a)* la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), órgano independiente, fiscalizador de los actos del gobierno y protector de los derechos humanos considerados en el orden jurídico; *b)* la modificación del marco legal del campo mexicano, que buscó dar mayor certidumbre jurídica a un sector sacrificado en aras de la industrialización, y *c)* la reforma constitucional del artículo 130, cuyo propósito era establecer las nuevas relaciones entre el Estado y las Iglesias, sin menoscabo de la tradicional convicción laica del Estado y la libertad religiosa.

*La CNDH y la emergente cultura de los derechos humanos*

Son hechos conocidos en México la indolencia y parcialidad en la procuración y administración de justicia, la violación de los derechos ciudadanos y la corrupción inaceptable en ciertas áreas del sector público. Frente a esto, el gobierno mexicano decidió establecer, a semejanza del modelo escandinavo del *ombudsman* o del *defensor del pueblo* en el modelo español, una institución encargada de la protección, promoción, estudio y divulgación de los derechos civiles: la Comisión Nacional de Derechos Humanos. No bastaba la existencia de la ley ni su incipiente o parcial cumplimiento; era necesario una instancia diferente de las ya instituidas que fuera capaz de defender activamente los derechos de los ciudadanos.

Creada por acuerdo presidencial el 5 de junio de 1990, la comisión se concibió, según el presidente Salinas, como instrumento de la

sociedad para vigilar y auxiliar a las autoridades en la observancia de la ley y en la protección de las garantías individuales. Desde sus inicios, a pesar de que el marco jurídico original la definía como un órgano descentrado de la Secretaría de Gobernación, la CNDH adquirió un alto grado de independencia que le otorgó un amplio prestigio en la sociedad mexicana, ávida de justicia y de respeto a la legalidad. Una muestra reciente de su reputación fue el haber otorgado al titular de la comisión la delicada tarea de conciliar y lograr la paz en el conflicto armado de Chiapas.

Su fructífera y notable experiencia condujo a que el 22 de enero de 1992 se modificara el artículo 102 de la Constitución, en el que se facultaba al Congreso y a las legislaturas locales para que, dentro de sus respectivas jurisdicciones, establecieran organismos de protección de derechos humanos. La nueva disposición constitucional también dio a la CNDH el carácter de organismo descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios; la facultad de emitir recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias e informales; la no competencia en asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

Mediante una intensa labor de promoción, capacitación y divulgación, la CNDH logró en poco tiempo constituirse en un instrumento educativo de la sociedad al pugnar por una cultura política de la legalidad en un país que, por muchas razones históricas, terminó atrapado por arbitrariedades y componendas. El elevado número de quejas atendidas por la Comisión, la fundación de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos en las entidades federativas y el nacimiento de organizaciones no gubernamentales protectoras y defensoras de los derechos civiles, son los ejemplos más significativos de la interiorización e incorporación de esta prometedora *cultura de los derechos humanos* en la conciencia del ciudadano mexicano. La gran tarea pendiente de los siguientes gobiernos, por tanto, es la *reforma del Poder Judicial*, que depure la administración de justicia y culmine la construcción de un gobierno plenamente legal.

### *El campo mexicano*

El artículo 27 constitucional, producto máximo de la revolución agraria de 1910 prohibió el latifundio y ordenó el reparto agrario, así como la restitución de tierras y aguas a toda comunidad que las hubiera perdido. Estas medidas, plenamente justificadas en su momento, generaron con el paso del tiempo problemas y vicios expresados en el mini-

fundismo improductivo, la falta de certeza en la tenencia de la tierra y la venta o renta de parcelas ejidales<sup>46</sup> contra la ley agraria.

Estas distorsiones, entre lo formal y lo real, tuvieron efectos sobre la productividad del campesino, la cual era 2.5 veces menor al promedio nacional y 4.3 veces inferior a la del obrero en 1982. El salario anual promedio per cápita de la población ocupada en el campo, por tanto, era inferior al de otras actividades económicas. Además, en 1988 y 1989 el PIB del sector agrícola mostró tasas de crecimiento negativas de 3.9 y 4.2% respectivamente.

La Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) reconocieron que 52.4% de la superficie agrícola nacional era de subsistencia, 40.5% era cultivada por métodos tradicionales y sólo en 7.1% se utilizaban técnicas avanzadas. Asimismo, en 1988, 23% de la fuerza nacional de trabajo laboraba en el campo, pero ésta contribuía con apenas 7.7% del PIB. Ante este panorama y la nueva orientación de la política comercial, el gobierno del presidente Salinas se planteó la necesidad de modernizar el aspecto jurídico institucional que orientaba y definía las relaciones en el campo mexicano.

El propósito de las modificaciones al artículo 27 constitucional fue el de otorgar seguridad legal a los productores con el fin de promover la capitalización del campo. La reforma, que reafirma la prohibición del latifundio, tenga una mayor certeza en la tenencia de la tierra y consolida los tipos de propiedad (privada, ejidal y comunal) en busca de una mayor productividad y justicia en el agro mexicano.

El cambio constitucional también dio por terminado el reparto agrario, una expectativa incansable de las masas campesinas e indígenas y una obligación pública que por décadas se consideró la quintaesencia de la Revolución mexicana. El reparto no podía ser permanente debido a que el crecimiento de la población rural había ocasionado la fragmentación de la tierra, lo cual imposibilitaba el acceso al crédito y la tecnología. Para fomentar la capitalización en el campo se establecieron las condiciones legales que permitieron la inversión directa de las sociedades mercantiles, organismos que antes de las reformas no podían adquirir, poseer o administrar fincas rústicas y por lo mismo, estaban imposibilitadas para invertir en actividades agrícolas. La refor-

<sup>46</sup> El ejido es una figura jurídica creada después de la Revolución de 1910. Está constituido por tierras comunales con el específico objetivo de cultivar la tierra. Sin embargo, los campesinos "ejidatarios" no poseen poder de enajenación ni dominio de las propiedades.

ma también consideró la protección de las formas tradicionales y comunitarias de tenencia de la tierra existentes en el país (principalmente de los ejidatarios y comuneros) y reconoció la capacidad de los productores de decidir sobre el uso de sus parcelas.

Las modificaciones a la Constitución y a la Ley Agraria permitieron la creación de los Tribunales Agrarios y de la Procuraduría Agraria. Ambas instituciones operan desde 1992 con el propósito de abatir el rezago en los certificados de la propiedad rural y proteger a los propietarios de las tierras. Así, la nueva realidad jurídico institucional en el campo pretende inscribirlo en el mercado competitivo tanto interno como externo. El proceso, sin embargo, deberá complementarse con políticas crediticias, de asistencia técnica y apoyos a la comercialización libre de los productos del campo, terreno donde todavía hay mucho por hacer.

### *Redefinición de las relaciones Estado-Iglesias*

Al llegar a la presidencia, Salinas de Gortari abrió la discusión sobre la libertad religiosa y las relaciones del Estado con las Iglesias, otro tema tabú, dado el comportamiento polémico de la Iglesia mexicana frente al Estado mexicano a lo largo del siglo XIX e inmediatamente después de la Revolución. Luego de tres años de discusiones y debates, en 1992 se aprobó casi por unanimidad la reforma al artículo 130 constitucional que superaría la situación de simulación y que modificó las normas que eran letra muerta por la imposibilidad de ponerlas en práctica, además de que contravenían abiertamente cualquier declaración de derechos humanos fundamentales.

Con las reformas constitucionales se logró que, por primera vez, los sacerdotes y demás ministros de cultos religiosos obtuvieran derecho a votar, al tiempo que la legislación les restringía el derecho a ser votados para cargos públicos de elección. Asimismo, las Iglesias obtuvieron personalidad jurídica, con lo cual fueron reconocidas formalmente por el Estado, permitiendo así superar una simulación que por años se había guardado entre las partes. Por último, abrió la posibilidad para que las asociaciones religiosas pudieran dedicarse a las labores de enseñanza en forma legal, siempre y cuando se ciñeran a los planes y programas de estudio dictados por el gobierno.

Los fundamentos del Estado laico, por su parte, permanecieron. La separación de las Iglesias, la supremacía del poder civil, la subordinación de todos a la legalidad, la igualdad ante la ley de todas las Igle-

sias y asociaciones religiosas, además del imperativo de garantizar las libertades de conciencia y promover la tolerancia, son algunos de los principios que le dan vida al laicismo estatal. Incluso permaneció vigente la estricta prohibición de que las Iglesias intervengan en los asuntos políticos.

La reforma constituyó, de esta manera, un avance profundamente significativo en las relaciones del Estado con la sociedad, en su actualización y mejoramiento. La legislación, hasta entonces vigente, era la de la Constitución de 1917 y la Ley Reglamentaria de 1923, pensadas ambas para principio del siglo y no para nuestros días. Las actividades, que en su momento justificaron la adopción de disposiciones legales y políticas hostiles frente a la Iglesia católica, perdieron su sentido.

### CONCLUSIONES

La reforma del Estado mexicano aún no ha terminado. Sin duda, los avances en la democratización del régimen y en la liberalización económica han originado una nueva relación entre Estado y sociedad, bajo el signo de una mayor autonomía y participación social en los asuntos públicos. Han modificado también la estructura y el número de las organizaciones de la administración pública, así como su modelo de gestión. Pero todavía quedan muchas cosas por hacer en diversos órdenes. Fundamental es concluir la obra maestra del Estado de Derecho y del gobierno de leyes, llevar a su conclusión la democratización del régimen y abrir el proceso de un mejor balance entre el gobierno nacional y los gobiernos locales conforme a la naturaleza federal de la república.

En esos últimos meses, a lo largo de la campaña electoral e inmediatamente después de conocidos los resultados, se ha ido configurando una agenda común en la que son más las convergencias que las divergencias entre los partidos políticos. A diferencia del pasado, lleno de tensiones, desconfianzas y enfrentamientos, hoy los líderes de los partidos han manifestado explícita y promisoriamente su voluntad de dialogar para encontrar los acuerdos políticos básicos que den el sustento del consenso a la agenda común. La novedad no consiste en identificar los puntos prioritarios por tratar, sino en la cooperación política para llevarlos a cabo, la cual parece finalmente tomar forma, a pesar de que los principales actores políticos difieran sobre sus instrumentos, tiempos y alcances.

La agenda tiene dos capítulos: una agenda institucional y una agenda de políticas. La primera tiene que ver con lo que hoy es un re-

clamo nacional: efectiva división de poderes, contrapeso democrático al tradicional presidencialismo, una reforma a fondo del poder judicial en busca de una procuración e impartición de justicia honesta e imparcial, un balance efectivo entre los tres órdenes de gobierno –federal, estatal y municipal– con el tema del federalismo fiscal en punta. Y, en lo que concierne a la administración pública, es hora de iniciar una profunda modernización administrativa que haga posible en los hechos la gestión eficiente y equitativa que se espera de un Estado reformado. Después del adelgazamiento de su estructura y de la introducción de nuevas formas de regulación de la economía y la atención a los problemas sociales, sigue pendiente la tarea de reformar organizaciones y procesos administrativos, precisamente para que el nuevo estilo de gobernación y gestión muestre su capacidad de resolver problemas y conflictos.

La segunda agenda, la de políticas, no es menos importante. Los cambios ocurridos son hoy una plataforma más sólida y prometedora para atender los viejos y nuevos problemas del país. Las políticas de estabilización no se han traducido todavía en crecimiento económico. La apertura y globalización económica, que ha obligado a las empresas sobrevivientes a volverse productivas y competitivas, todavía no ha creado los empleos e ingresos que se esperan de ésta. Y enfrente siguen dolorosamente presentes las cuestiones de la pobreza y la desigualdad injusta, particularmente en las zonas rurales y en las comunidades indígenas, no obstante las políticas activas y novedosas de asistencia, desarrollo y seguridad social. El desafío consiste en probar que la reforma del Estado tiene sentido y eficacia para reformar las condiciones de vida social, tan angostas y fatales para millones de ciudadanos.

Resurge así, una vez más, el tema del desarrollo económico y social, que ha acompañado permanentemente a México. Y bien vistas las cosas, más allá de la cortina de humo de las recientes polémicas prejuiciadas o argumentadas sobre la supuesta naturaleza *neoliberal* de la reforma, el desarrollo económico y social ha sido el objetivo de fondo de la transformación del Estado mexicano. Se ha buscado armar una nueva economía política que sea también economía social. Y esta idea regulatoria de la política y la Administración Pública, mexicana y no, seguirá conduciendo el trabajo interminable de dar respuestas, muchas y modificables, a las cuestiones públicas y a las necesidades sociales.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, Luis F. (1991), "Solidaridad: tres puntos de vista", en Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, *Solidaridad a debate*, México, El Nacional, pp. 127-137.
- (1992), "Gestión gubernamental y reforma del Estado", en Mauricio Merino Huerta (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, pp. 131-147.
- (1992a), "Las reformas mexicanas: hechos y agenda", en Barry B. Levine (comp.), *El desafío neoliberal*, Bogotá, Colombia, Norma, pp. 193-221.
- Aspe Armella, Pedro (1993), *El camino mexicano de la transformación económica*, México, Fondo de Cultura Económica.
- y Carlos Jarque (1985), "Expectativas racionales: un modelo trimestral para la economía mexicana", en *El Trimestre Económico*, núm. 52, pp. 649-682.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1991), *El combate a la pobreza*, 2ª ed., México, El Nacional.
- Cordera Campos, Rolando y José Woldenberg (1994), "Al cierre", en *Cuaderno de Nexos*, mayo, pp. 2-3.
- Crespo, José Antonio (1992), "Crisis económica: crisis de legitimidad", en Carlos Bazdresch et al. (comps.), *México. Auge, crisis y ajuste*, t. 1: *Los tiempos del cambio, 1982-1988*, México, Fondo de Cultura Económica (Lecturas, núm. 73), pp. 15-33.
- Madrid Hurtado, Miguel de la (1989), *Sexto informe de gobierno*, México, Presidencia de la República.
- González Tiburcio, Enrique (1991), "Pronasol: hacia la nueva síntesis", en *Cuaderno de Nexos*, octubre, 1991, pp. 10-12.
- Jarque, Carlos M. y Luis Téllez K. (1993), *El combate a la inflación*, México, Grijalbo.
- Levy, A. Santiago (1993), "La apertura comercial y el programa de desregulación económica en México", en María Elena Vázquez Nava (coord.), *La administración pública contemporánea en México*, México, FCE-SECOGEF, pp. 116-127.
- Núñez Jiménez, Arturo (1993), *La reforma electoral de 1989-1990*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rebolledo, Juan (1993), *La reforma del Estado en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Rogozinski, Jacques (1993), *La privatización de empresas paraestatales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Secretaría de la Controlaría General de la Federación (1994), *Desincorporación de Entidades Paraestatales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Woldenberg, José (1994), "1994: elecciones y legalidad", en *Cuaderno de Nexos*, marzo, pp. 51-61.

## GESTIÓN GUBERNAMENTAL Y REFORMA DEL ESTADO\*

LUIS F. AGUILAR VILLANUEVA

Aun si frenados y reprimidos, los movimientos de independencia política, tendientes a la democratización del régimen-sistema político mexicano, han estado continuamente presentes en las décadas posrevolucionarias. Adquirieron mayor extensión y fuerza en los años setenta, bajo el impulso del movimiento del 68, y se convirtieron en una real posibilidad de cambio a lo largo de los años ochenta. La crisis fiscal de 1982, a la que siguieron necesarias políticas de ajuste y reforma del modelo económico, y la crisis político-electoral de 1988, parecen ser los dos grandes eventos que llevaron a un nuevo nivel, más articulado y más consciente, la demanda de nuevas relaciones entre la sociedad y el Estado. Entre los sectores sociales, cada vez más dispuestos a ejercer sus libertades privadas y públicas, y los sectores políticos y gubernamentales, más dispuestos a iniciar decididamente cambios en el sistema político mexicano, en el modelo de administración pública y en la economía. Todos estos esfuerzos de organizaciones sociales, partidos políticos y del gobierno mismo han contribuido a dar origen y forma a lo que hoy llamamos reforma del Estado. Voy a tratar de mostrar específicamente en esta conversación que los cambios sucedidos recientemente en la gestión gubernamental desencadenan cambios en la política misma y, por lo tanto, producen finalmente reformas del Estado. En la última década se ha vivido el paso del redimensionamiento a la reforma del Estado. No sólo ha cambiado el aparato gubernamental y su modo de actuación, ha cambiado, asimismo, el sistema político, el Estado. Este es el supuesto y el objetivo de este trabajo.

\* Este trabajo se publicó originalmente en Mauricio Merino Huerta (coord.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Conacyt, 1992, pp. 131-147.

## I

En México, como consecuencia de la forma en que terminó la Revolución mexicana, se fue consolidando y endureciendo a lo largo de muchos años un estilo de gobierno, un estilo de gestión pública, cuyas características son conocidas por todos y que quisiera recordar de manera más ilustrativa que exhaustiva, tratando de evitar los juicios de valor.

a) La primera característica del estilo de gestión pública mexicana ha sido el predominio del gobierno federal sobre los otros niveles de gobierno. La gestión pública ha sido definida y vertebrada por una agenda federal, una agenda nacional, más que por los asuntos y las prioridades de las comunidades políticas locales, ya sea regionales o municipales. Todos los asuntos políticos y administrativos considerados relevantes han sido calificados de naturaleza "nacional", por lo que el resultado ha sido el predominio abrumador del gobierno federal sobre los otros niveles de gobierno, usualmente carentes de toda iniciativa.

b) En segundo lugar, ha sido un estilo de decisión con amplia autonomía y discrecionalidad. El gobierno goza de un tradicional amplio margen de maniobra en sus actividades de representación de intereses y de conciliación de conflictos, en la formación de su agenda político-administrativa, en la elección e implementación de sus políticas. Ha sido, entonces, un estilo de gestión de bajo componente público, es decir, de escasa participación, discusión y concertación ciudadana. El gobierno ha protagonizado y controlado el ámbito de la vida pública. Hasta en las políticas exclusivamente técnicas, la decisión estuvo en manos de una élite bastante autónoma que consultó discrecionalmente a los interesados o a los afectados, pero descartó de manera sistemática la participación resolutoria de ciudadanos y grupos independientes en la definición y tratamiento de sus problemas.

c) En tercer lugar, y éste es quizá el aspecto más importante, la gestión pública fue la primera fuente de la legitimidad del gobierno. Fue fundamental el empleo y desempeño de la gestión pública como fuente de legitimidad. La eficacia decisional (no hablo de eficiencia) del gobierno en la provisión de bienes y en la prestación de servicios para responder a las diversas demandas de los grupos sociales, fue considerado el elemento clave para mantener el poder y para mantenerlo legítimamente. En vez de la elección ciudadana, derivada de la participación democrática plural y competitiva, fue la capacidad de la acción gubernamental para satisfacer puntualmente las demandas sociales, la que constituía el fundamento de la legitimidad gubernamental. La po-

lítica mexicana se ha caracterizado por individuos y grupos demandantes de bienes y servicios públicos más que por ciudadanos oferentes, que brindan su apoyo al gobierno por medio del voto libre, la opinión pública, la contribución fiscal y la observancia de la ley: a la manera del Estado liberal. La eficacia decisional de la acción gubernamental fue entonces el soporte de la legitimidad histórica del Estado mexicano. La llamada “política de masas”, pieza angular del sistema, tuvo base y alcance administrativo. Se puede hablar de una “economización” de la política, en el sentido de que los fines, las bases y los mecanismos del consenso fueron las varias utilidades económicas que obtenían los individuos y las organizaciones.

d) Asimismo, fue preferida la gestión directa de las políticas por razones de superior control y también de mayor visibilidad de la acción gubernamental en busca de consenso y apoyo. Este énfasis en la gestión gubernamental directa de las políticas llevó a la burocratización de los programas y dejó de lado otras formas de administración pública, basadas en la cooperación entre las comunidades y el gobierno (concesiones, contrataciones, autogestiones...). Al énfasis en la gestión directa pertenece la creación y dilatación de la empresa pública. La política de desarrollo y la política de bienestar social del gobierno mexicano, tomaron la forma de operación directa de los programas y propiedad directa de la empresa pública. Otras opciones posibles de mayor involucramiento y responsabilidad social no pudieron o no quisieron ser tomadas en consideración. La administración pública cayó toda en el lado gubernamental y fomentó, de hecho, la subordinación de los ciudadanos. En efecto, ha sido el factor administrativo el que, de manera principal, ha contribuido a un entendimiento gubernamentalista de lo público, hasta el punto que de no existe diferencia conceptual entre lo gubernamental y lo público en la apreciación de los mexicanos.

e) Otra característica decisiva ha sido la fuerte regulación de las conductas económicas. Una economía en desarrollo, en transición de una sociedad tradicional a una industrial, obligó a regular ampliamente las conductas y elecciones económicas, tanto para fines de protección y promoción del capital nacional (bajamente acumulado, incapaz de afrontar entonces iniciativas de alto riesgo o de evolucionar en grandes economías de escala) como para fines equitativos de defensa y compensación de los trabajadores. Capital y trabajo, cámaras empresariales y organizaciones sindicales y campesinas, fueron la espina dorsal del sistema político mexicano y de la política de desarrollo. Las clases medias profesionales y propietarias han sido, en el fondo, más cuestionadas e independientes.

f) Ha sido notorio el énfasis en la gestión pública mediante jerarquías personalizadas, de empleados de confianza, de directivos discrecionalmente designados. Es, sin duda, una gestión pública jerárquica, de acuerdo con la clásica organización burocrática del Estado, pero articulada por una cadena de adhesiones y compromisos personales, que ofrecía muy poderosos incentivos de carrera política y de posición económica para los que se integraran disciplinadamente a la cadena personalizada de gestión. El “estilo personal” de gobernar no fue sólo una característica de la presidencia, sino un hecho reproducido y dilatado en los diversos niveles de gobierno. En ese sentido, fue impresionante comprobar, sobre todo en los momentos de la mayor decadencia, que los ciudadanos no nos sometíamos a un gobierno de leyes, sino a un gobierno de arreglos personales, de lealtades personales, que tal vez no necesariamente significaban soborno o corrupción, pero que obligaban a los ciudadanos a entablar un trato personalizado con los gestores de los bienes y servicios públicos para poder obtener la aplicación de la ley y el acceso a los beneficios de los programas. La invocación impersonal de la legalidad o de la eficiencia gerencial de la administración pública fue verbal más que real, excepción más que regla.

g) Por último, se descuidó el aspecto *costos* de las decisiones de gestión pública. Esto se va a reflejar en ineficiencia, dispendio, discontinuidad y descuido. No ha sido común en nuestro medio la conciencia de costos (de oportunidad y operación); entender que las decisiones cuestan, que las decisiones consumen recursos públicos escasos (y, a veces, no renovables), por lo que se exige economía y eficiencia. Desde luego, estas características de la gestión pública no son fortuitas. Debido a la magnitud de la demanda social inherente a nuestra naturaleza de país pobre y rezagado –demanda por infraestructura física, por bienes y servicios, por oportunidades educativas y de empleo, por seguridad–, casi todas nuestras políticas desde los años treinta y cuarenta han tenido que ser distributivas, han debido asignar recursos y desplegar masivo gasto público. Hasta la fecha, afrontamos el problema de gobernar a un país mayoritariamente pobre, cuyas demandas reclaman con urgencia bienes, servicios y oportunidades que comportan altísimos costos. En los primeros años del desarrollo gobernar implicaba gastar. Esto se hubiera podido realizar con cuidado fiscal, a pesar de la precariedad de la hacienda pública.

En realidad, tuvimos cuidado al inicio, promoviendo el desarrollo de la economía nacional a través de la consolidación del mercado interno, y buscando construir paulatinamente el Estado fiscal. Pero después, a la hora del apremio político (fines de los sesenta y década de

los setenta), caímos en el descuido fiscal, en un déficit fiscal creciente y un endeudamiento excesivo debido, en mucho, a la polémica idea de que el desarrollo nacional (revolucionario) no podía lograrse más que mediante el protagonismo estatal (regulación, propiedad, gerencia) con un papel menor de la iniciativa privada y el mercado. En suma, el gobierno de pobres, donde la política distributiva es la dominante, condujo a un enorme gasto y, paralelamente, al descuido de el aspecto *costos* de la gestión pública. La inevitable crisis financiera del Estado fue el desenlace de este obligado estilo de gobierno y, en consecuencia, provocó la recesión económica nacional.

En las discusiones recientes sobre el crecimiento y el redimensionamiento del Estado, se ha prestado mayor atención al *tamaño* del Estado, a la magnitud de su intervención, y se ha prestado menor atención al *estilo* y forma de la intervención. Sólo recientemente se ha descubierto que es más importante y decisivo el sistema político y, por ende, el modelo o estilo de gobernar y administrar que el sistema político desencadena y refuerza. He puesto el énfasis en la idea de que el estilo o modelo de gobernar ha sido el factor principal del crecimiento del aparato gubernamental, hasta llevarlo a una situación inmanejable económica y administrativamente. Este estilo de gobierno “crecido” encontró sus razones en la “ideología nacional popular” de la Revolución mexicana, con apoyo en la Constitución política mexicana. Razones de unidad nacional, de justicia social y de impulso al desarrollo del país, que se hacían derivar de una interpretación de la Revolución mexicana y hasta de la historia patria, sustentaron la hegemonía estatal, la sobrerregulación (protectora) económica, la creación de empresas públicas, la burocratización de los programas de asistencia y promoción social, el masivo gasto y empleo público. La concepción dominante de la Revolución mexicana fue estatista más que social y, dicho de paso, más enfática en el Estado nacional que en el Estado de derecho. El resultado final de este estilo “revolucionario” de gobernar mediante propiedad y gestión directa fue un gobierno autoritario y deficitario. Nada extraño.

Todos los estudios sobre el despliegue y el desenlace de los llamados *big governments* insisten en señalar con evidencia relevante y extensa que el crecimiento del Estado termina detenido y paralizado por el déficit fiscal y el déficit de consenso (o legitimidad). Los Estados no pueden crecer todo lo que quisieran y de la manera como lo desearían, porque hay límites en las contribuciones fiscales coactivas y hay límites en las contribuciones políticas libres: límites en la hacienda y límites en la política, límites en la recaudación fiscal y límites en el otorgamiento del consenso.

En mi opinión, lo que hemos aprendido a lo largo de los años ochenta, tal vez dolorosamente, es la idea de un Estado limitado, un Estado que tiene menos consenso del que quisiera para poder realizar grandes proyectos y empujar a la nación a realizar grandes objetivos holísticos, y que tiene menos riqueza pública para instrumentar y realizar estos objetivos. Recursos escasos, consenso condicionado.

Por ello, el mismo gobierno mexicano, bajo la insurgencia social y por su propia iniciativa, procedió a corregir su déficit fiscal, saneando sus finanzas en quiebra, así como su déficit político, comenzando a abrir y pluralizar el sistema de representación de intereses.

## II

En 1976-1977, asistimos al primer proceso de autocorrección gubernamental: la reforma política y administrativa de José López Portillo. En los sesenta y setenta, un periodo de crecimiento expansivo del Estado, se pensó que mediante procedimientos racionalizadores de organización y de métodos de gestión se podría ordenar, eficientar y responsabilizar al sector público, central y paraestatal. Esto, lamentablemente, no ocurrió. Al final del gobierno activista de Luis Echeverría, teníamos un aparato de gobierno, en el sector central y en el sector paraestatal, muy disperso, misceláneo, asentado prácticamente en todos los sectores de la economía sin un ordenamiento de prioridades y sin vínculos funcionales estables entre las muchas y variadas agencias gubernamentales. La reforma administrativa buscó ordenar al multiforme sector público, central y paraestatal, a fin de supervisarlos, controlarlos y hacerlo eficiente. Esta reforma administrativa diseñó competencias, sectorizaciones, globalizaciones, desconcentraciones administrativas, delegaciones de autoridad, agilizaciones de trámites, pero no avanzó en la descentralización de la autoridad ni reflexionó sobre el trámite del gobierno. Se trataba de un ordenamiento, no de un redimensionamiento.

La reforma política, emprendida simultáneamente, será una liberalización controlada de la competencia política, particularmente por el lado de la izquierda, debido a las convulsiones magisteriales y estudiantiles, al sindicalismo independiente, a los focos de guerrilla urbana y campesina de los años sesenta y setenta. Fue el primer esfuerzo de reforma administrativa y política, que muy pronto mostró sus límites y se perdió en la debacle del fin del sexenio lopezportillista.

El segundo esfuerzo es el de 1982, cuando asistimos a una reforma administrativa y gubernamental de mayor fondo. Me refiero a las refor-

mas constitucionales del gobierno de Miguel de la Madrid. Es el retorno a la idea de planeación, al gobernar de acuerdo con el plan nacional, que se acompaña con la idea del carácter democrático y consensual del plan. La idea de la “planeación democrática” quiere recobrar el carácter público y pactado de la acción del gobierno, con el fin de que la sociedad pueda saber, en principio, cómo se va a gobernar, hacia qué objetivos y con qué instrumentos. El carácter público, consultado y pactado del Plan Nacional de Desarrollo va a tener una restricción. Se restringirá a los sectores de la actividad económica exclusiva del Estado, los llamados sectores estratégicos, y a algunos de los sectores prioritarios donde concurren los sectores público, social y privado. Los sectores no prioritarios y no estratégicos serán dejados a la acción libre del sector privado y del social.

De esta manera, el Estado define su área de rectoría económica. Esto era urgente después de sexenios en los que el Estado podía intervenir prácticamente en cualquier campo económico y la Constitución no tenía restricciones precisas y tajantes, quedando todo sujeto a la interpretación del artículo 27 y, por consiguiente, a las interpretaciones gubernamentales oportunistas según las necesidades y aprietos del momento. Otra reforma importante del presidente De la Madrid es la reforma municipal y, a partir y alrededor de ella, toda la política promisorio de descentralización gubernamental.

Planeación democrática, rectoría económica, carácter estratégico y prioritario de la economía pública, reforma municipal y descentralización, fueron las reformas a los artículos 25, 26, 28 y 115 de la Constitución en diciembre de 1982. Estas reformas buscaban redefinir la nueva relación Estado-sociedad en un momento institucional muy delicado. Por un lado, una sociedad irritada, “agraviada”, hostil al gobierno (federal); por el otro, un gobierno desacreditado y hostigado interna e internacionalmente. Pero también crearon las condiciones constitucionales para que después, en 1985, reconocida la imposibilidad de regresar al viejo modelo de gobernar (intervención, gasto, protección, control, centralización), se diera paso legalmente a lo que De la Madrid llamó el “adelgazamiento” del Estado y, en otros países, se llamaba “redimensionamiento”, término mundialmente usado para designar la necesidad de recortar la desmesurada intervención estatal por su patología e improductividad.

Conviene aquí recordar que el proyecto inicial de De la Madrid no consideraba la política ni revisaba críticamente la concepción tradicional de un Estado grande, dominante, ni de un gobierno activista socialmente. Sin embargo, el impacto de las reformas administrativas terminará por ser directa y centralmente político.

Y, hecho aún más determinante, la sociedad mexicana, particularmente la sociedad propietaria y educada, exigirá reformas políticas más que administrativas, buscando ampliar su independencia y participación. Las clases medias empresariales, por ejemplo consideraban ya en 1982 que el retorno de la planificación y de la rectoría económica del Estado, la apropiación estatal exclusiva de los sectores estratégicos y su peso determinante en los sectores prioritarios, eran manifestaciones del incorregible y peligroso estatismo mexicano. No eran señales de cambio de rumbo sino de reincidencia en los mismos vicios. No vieron en las reformas constitucionales del 82 un hecho administrativo que busca poner orden y racionalizar la gestión gubernamental, sino un funesto evento político. Su crítica al gobierno fue entonces radical. El desastre de la economía a principios de la década no se debía simplemente al mal cálculo y diseño de las políticas económicas del gobierno o al mal manejo de la gestión pública. Su raíz estaba en la exagerada discrecionalidad que el gobierno federal gozaba, de derecho y de hecho, en demasiados campos de asuntos colectivos cruciales. La cuestión de fondo, en México, era el autoritarismo sin controles: un poder central sin el contrapeso de los gobiernos locales, un poder ejecutivo sin el control del legislativo y del judicial, un partido dominante sin la presión de la competencia abierta.

Así pues, mientras el gobierno de la “crisis” quería y parecía reducir el asunto a pura gestión, a pura administración (saneamiento de finanzas públicas, ordenamiento y planificación de la acción gubernamental, descentralización de la gestión, dispersión de la responsabilidad pública en diversos centros de decisión), la sociedad propietaria y educada la entendía no como asunto administrativo u organizativo de gobierno, sino como una cuestión política central: una cuestión de política, no de políticas. Esto será especialmente claro en las regiones del norte del país (Chihuahua 85 y 86 es ejemplar), en algunos sectores clave de la zona metropolitana y de las principales ciudades de México. La demanda de esta sociedad ilustrada y propietaria es clara y drástica: un Estado menos autoritario, más restringido y descentralizado, puesto bajo control democrático y sujeto a sanciones en caso de ilegalidad e incompetencia. Para estos sectores, sólo un Estado de esta naturaleza —una reforma política— podía ser la condición básica de una gestión pública eficiente, laboriosa, honesta, responsable: una reforma administrativa. Demasiado tarde llegó la reforma de la ley federal electoral en 1986, una modificación del proceso electoral bajo el control gubernamental, que no despertó esperanza alguna de cambio democrático en la ciudadanía activa.

En cambio, la sociedad que “vive de la política”, a saber, la que (con o sin responsabilidad personal) no puede resolver satisfactoriamente sus problemas privados de bienestar en las interacciones del mercado y debe, en consecuencia, recurrir a la acción estatal para satisfacer sus necesidades —clases sociales ligadas a la posibilidad de empleo público, a la asistencia y facilidades públicas, a la prestación de servicios públicos— no entenderá el significado de las reformas delamadridistas o, en el mejor de los casos, oscilará muy ambigua y confusamente entre dos posiciones. Por un lado, exigirá conservar el mismo modelo de intervención estatal, mayor gasto público, masivo, sin el cual su bienestar, seguridad y movilidad socioeconómica sería inviable o sólo alcanzable al precio de mayores esfuerzos y costos. Por el otro, parece ser que quiere democracia y constitucionalidad. Sin el rigor de un enunciado científico, se puede asentar que en el norte (urbano) del país puede advertirse un reclamo de democracia, combinado con menor intervención estatal, mientras en el sur y centro (pienso en muchas capas sociales del D.F.) aparecen simultáneas la demanda de mayor activismo y gasto social del gobierno, en conexión con la reivindicación democrática.

A diferencia del primer sector, el ataque principalmente de estos grupos no se dirigió a la estructura autoritaria del sistema político mexicano o al autoritarismo del gobierno, causa del déficit público, sino a entidades “abstractas” como el imperialismo, el FMI, el BM, que imponían sus dictados sobre un gobierno supuestamente titubeante y a la defensiva, que supuestamente prefería pagar la deuda por la crisis. Por consiguiente, más que el avance hacia la democracia, se exigía la *restauración* de la naturaleza nacionalista y popular (populista) de la acción gubernamental.

La disminución del gasto social (indiferenciado) del gobierno, la restricción de subsidios (injustificados) y el cierre de muchos programas (ineficientes) fueron descifrados nostálgica o inmerecidamente por muchos como el abandono de los compromisos nacional populares de la Revolución mexicana, como abandono de la “política de masas”. Puede parecer perverso y frívolo que la interpretación canónica de la Revolución mexicana haya terminado por ser “gasto público”, intervencionismo, burocratización, corporativización, centralización, pero en los hechos, así terminó la interpretación nacional y popular. En este marco, se entiende el cisma priísta en el momento de la sucesión y el “hecho Cárdenas”.

El neocardenismo no va a entender las reformas pos-82, pos-85, como pura administración, saneamiento de finanzas públicas y

descentralización de la gestión gubernamental. Su interpretación será política y tremendamente política. Se trata del abandono del compromiso nacional popular por parte del gobierno. Se trata de una traición y, por ende, se impone el retorno de la pureza. Esta idea tendrá eco e impacto en los sectores cuya vida dependía total o muy significativamente de la economía estatal.

### III

Desde la presidencia de Miguel de la Madrid, quedó clara la imposibilidad de contener exclusivamente el “redimensionamiento” en el ámbito de la administración pública. No es probable un “ajuste económico”, una “reconversión industrial”, un “cambio estructural de la economía”, sin reforma política. La política de ajuste redimensionamiento tenía una característica política inevitable.

En efecto, los ajustes en las finanzas públicas tenían impactos muy poderosos en el sistema político. El cambio en el estilo del gobierno y administración, al que obligó la crisis de los años ochenta, alteraba el estilo de hacer política, la manera como los grupos y los líderes acostumbraban a representar, agregar y tratar sus intereses y demandas, la manera tradicional de resolver los conflictos y de concertar los consensos entre las organizaciones rivales y con el gobierno.

No podemos perder de vista que, en nuestro sistema, la distinción entre política y administración ha sido muy tenue, debido al hecho de que los gobiernos solían apoyar su legitimidad en su eficacia decisional de ofrecer satisfactores a los diversos demandantes, más que en el proceso electoral y en la división de poderes. Esta legitimidad política mediante administración, se expresaba y reproducía en la sobreposición de la “representación social” de intereses y la “representación política” de los mismos. Las organizaciones obreras y campesinas (y también las cámaras empresariales y los colegios de profesionistas) entoncaban con un partido hegemónico que, a su vez, era el interlocutor preferencial (¿exclusivo?) del gobierno.

Este eslabonamiento continuo de organizaciones sociales, partidarias, gubernamentales, conmutaba las demandas sociales en respuestas administrativas de gobierno y era el espacio de negociación en que se intercambiaban obras públicas y servicios sociales por apoyo político (de masas y élites). Organizada así la vida política, la alteración de la gestión pública significó forzosamente un giro en las relaciones políticas.

El reflujo de la intervención estatal –menos gasto, cancelación de programas, liquidación y venta de empresas públicas, etc.– llevó naturalmente a alterar el modelo de gestión gubernamental. No responder (o responder por debajo de las expectativas) a las demandas tradicionales, diseñar otras políticas para atender las demandas (sustituir con medios de regulación y promoción la estrategia tradicional de gasto, propiedad, y gestión directa en el tratamiento de muchos asuntos), no asumir como asuntos públicos de competencia gubernamental y de atención prioritaria ciertas reivindicaciones inerciales de las organizaciones, ser sordos a ciertos discursos ideológicos, etc., eran cambios profundos en el modelo de gestión pública. Ocasionaron, en consecuencia cambios rápidos y profundos en la interlocución y negociación entre la sociedad y el Estado, entre las organizaciones sociales y los poderes del Estado: en la política.

Organizaciones sociales y liderazgos, acostumbrados a arrancar prestaciones y beneficios del gobierno a cambio de contener el conflicto, garantizar la paz social y dar apoyo (una política de presión y, en casos extremos, hasta de chantaje), empezaron a perder fuerza apenas el gobierno no disponía de recursos para repartir y obligaba a buscar otras opciones más racionales de planteamiento y solución de los problemas sociales. Los grupos cuya fuerza dependía enteramente del modelo tradicional de gobierno se debilitaron y avanzaron grupos otrora heterodoxos y hostigados (movimientos sociales independientes, asociaciones cívicas, grupos autónomos, coordinadoras populares, organizaciones no gubernamentales, partidos políticos de oposición...). Padecen crisis de representatividad los tradicionales compulsivos organismos empresariales, obreros, campesinos y emergen nuevas asociaciones con comportamientos, liderazgos y discursos alternativos. Aparecen fracturas en la élite política (“corriente democrática” del PRI es ilustrativa), se separan grupos de aliados, se escinden las organizaciones, aumenta la votación de los partidos de oposición al gobierno y, muy promisoriamente, para el orden político futuro, se expande la pluralidad y autonomía política: nace un sistema de partidos. Al disminuir la intervención estatal, quedan obviamente demandas insatisfechas y peticiones frustradas.

Cambian entonces, inevitablemente, las expectativas de la política, por ende, el ejercicio mismo de la política (se desarrolla la pluralidad e independencia, manifiesta en la democratización) y, al final, cambia la idea misma de la política del Estado y del gobierno. Por lo tanto, también el discurso, la cultura.

En otros artículos he escrito que el efecto político del cambio en las formas e instrumentos de gestión se manifestó especialmente en dos

ámbitos: en el ámbito de lo público y lo privado, y en el ámbito de la independencia o dependencia de los privados y de sus organizaciones respecto del gobierno en la atención de sus asuntos. La disminución de la magnitud de la intervención estatal ha provocado un recorte de la esfera pública y la expansión de la esfera privada. Se ha redefinido lo que es (y debe ser) la responsabilidad gubernamental y lo que es (y debe ser) la responsabilidad personal. Ha ocurrido también inéditamente una revaloración de lo privado, de su acción e iniciativa. Por otro lado, al no hacerse ya cargo el Estado de algunos asuntos o al no atenderlos con suficiencia –sumado al hecho, que para muchos grupos sociales es obvio e indiscutible, de lo costoso e ineficiente de la intervención estatal en estos asuntos– la consecuencia ha sido que, individuos y grupos comenzaron a hacerse cargo de sus asuntos autónomamente, con estrategias y organizaciones propias de acción.

En los años de la “crisis”, todos tuvieron que encontrar nuevas maneras de resolver sus problemas de deterioro económico y social, descubriendo que podrían prescindir del gobierno en muchos campos de acción. La ausencia estatal en ciertas áreas de acción y la resistencia (y escepticismo) a su presencia condujo a desarrollar una mayor privacidad, autosuficiencia económica y autonomía política, no sólo en las capas propietarias y educadas. Esto ha sido manifiesto en la insurgencia electoral, en la mayor competencia entre los partidos, en la mayor independencia de la opinión pública y en la mayor capacidad de individuos y grupos para plantear y resolver sus problemas económicos.

En suma, el retiro administrativo del Estado ha liberado la política; centralidad de la democracia electoral, competencia partidaria, lucha de ideas, nuevos actores políticos, resistencia o indiferencia de las organizaciones sociales para hacer pasar sus demandas por los canales de las organizaciones sociales y políticas establecidas para hacerse oír por los poderes del Estado. Y, en el fondo, visiones diversas sobre la función y ámbito del Estado, proyectos nacionales diversos, programas de gobierno diversos. El estrechamiento gubernamental del Estado ha comenzado a dilatar la política. También a diferenciarla en política nacional, estatal, local. Muchos asuntos son de la arena local. No todas las cuestiones son de interés e impacto nacional.

Estos cambios en la relación sociedad Estado, que tocan la noción de y las expectativas sobre el Estado, han producido el *pluralismo* político y en éste se expresan con claridad. Lo que empezó como forzado saneamiento de las finanzas públicas terminó como pluralismo político, “transición democrática”, autonomía de la sociedad civil. Hoy estamos en la fase de construcción de un sistema plural y competitivo de parti-

dos. Y, precisamente por ello, estamos al final del “proyecto nacional” como la estrategia discursiva única, uniforme y unitaria del consenso político. La democracia pluralista significa la polémica civilizada entre discrepantes proyectos de nación (y programas de gobierno-programas electorales para realizarlos). Y, sobre todo, significa potencialmente la “individualización de la política”, *libertades políticas* de todos y cada uno de los ciudadanos.

Esta nueva situación lleva, lógicamente, a dar prioridad a la Constitución política y al cuerpo de las leyes correctamente derivadas de ésta. En mi opinión, es el paso del Estado-nación al Estado de Derecho como el recurso discursivo y el criterio de legitimación política en México. En contraposición a la “unidad-identidad nacional” se abre paso la “igualdad jurídica”, constitucional. Políticamente (como culturalmente) México es ya *muchos*, muchos Méxicos, pero legalmente, constitucionalmente, México es y debe ser uno. Esta inédita situación significa el peso determinante de la Constitución política en la unidad y la estabilidad política y la atenuación de la ideología nacionalista como piedra de toque de la legitimación y el orden: transición de la “dominación tradicional” a la “dominación moderna”, legal (Weber). En este sentido, la idea de la identidad nacional, la ideología nacionalista, ya no debe reñir con la pluralidad política ni debe ser un perverso pretexto para sofocar la autonomía individual, la competencia partidaria, la discrepancia sobre los programas de gobierno, la diferenciación cultural, la descentralización, la autonomía (relativa) de estados y municipios en el Estado federal.

#### IV

Vistos fría o apasionadamente, los gobiernos de De la Madrid y de Salinas de Gortari entienden y ejercen la “rectoría económica” sin apelar a algunos de los instrumentos macroeconómicos más socorridos, a saber, el déficit fiscal, la propiedad y gestión directa de las empresas productoras de bienes públicos y prestadoras de servicios públicos. La intervención estatal puede ser legítima y eficiente por medio de regulación, supervisión, incentivos y sanciones, y no exclusivamente mediante propiedad pública y administración directa. Los dos últimos presidentes (en una confluencia de convicciones personales, presiones políticas internas, condicionamientos internacionales, restricciones económicas...) han reconocido el gigantismo estatal, su inoperancia en muchas áreas de asuntos económicos y sociales y, a fin de cuentas, su impro-

ductividad social, el abandono del cumplimiento de las funciones básicas del Estado. El fin del “Estado propietario” (y el proyecto de un “Estado justo”), enunciado por el presidente Salinas en 1991, es discursiva y operativamente la culminación de la oportuna y valiente autocrítica del “Estado obeso”, sobredimensionado, formulada por el presidente De la Madrid en 1985.

Las medidas de ambos no son decisiones personales. Expresan, obviamente, voces y demandas sociales por un Estado de calidad, menos innecesariamente intruso, pero también voces del mismo aparato gubernamental que hablan sobre la inadministrabilidad y bancarrota. Aunque De la Madrid haya activado el proceso por causa de la necesidad de equilibrar las finanzas públicas y de cambiar estructuralmente la economía, guardó silencio (al menos discursivamente) respecto del cambio necesario en las relaciones políticas, en la relación crucial entre Estado y economía.

Demasiado tarde llegó la reforma electoral de 1986 que tal vez fue significativa sólo en el plano del sistema legal. El sistema político real creyó poder quedar intacto, aunque pronto los sacudimientos del 87 y del 88 dejaron en claro que nacía un nuevo sistema político. Mérito del presidente Salinas será haber llevado al discurso (a pesar de acomodamientos justificables con la interpretación nacionalista-revolucionaria tradicional) los alcances y límites, las funciones y ámbitos de la acción del Estado en el nuevo tiempo de México, así como la mayor rapidez en decidir sobre varios puntos críticos para el surgimiento de la nueva institucionalidad política del país. Por un lado, el reconocimiento de la mayor autonomía y hasta autosuficiencia de los privados educados o ilustrados, por tanto, *políticas de liberalización* económica y política. Por el otro, el reconocimiento de la mayor precariedad y pobreza de las masas, pero sin mirar hacia atrás y caer en las viejas e improductivas estrategias paternalistas, populistas y burocráticas: el *programa de solidaridad*.

La reforma del Estado tiene tres niveles interdependientes: *a)* el del proceso de gobierno o gestión pública, *b)* el del régimen político o de la política misma y *c)* el de la Constitución política del Estado.

Las reformas del nivel de la gestión o gobierno son las más manifiestas y tal vez las más expeditas, pues los cambios en las formas e instrumentos de gobernar son, en gran parte, decisiones del gobierno mismo. Es este nivel estricto del redimensionamiento del Estado: la reducción de su tamaño, la disminución de su número de empresas, programas, empleados, leyes, gasto... Es también el nivel de las modificaciones en su proceso de toma de decisiones e implementación de políticas. Debido a

la inmediata visibilidad de los recortes de presupuestos, personal, programas y empresas públicas, es también el nivel más polémico. Son muchos los que consideran cosustancial a la naturaleza o a la función rectora del Estado la existencia de un gran gobierno, lleno de todo tipo de recursos y aparatos, personal, programas y organizaciones. Las reformas en el nivel de la gestión, hoy se manifiestan en privatizaciones, desregulaciones, administraciones públicas compartidas o concesionadas. Pero, además de los cambios en el número, hay cambios de las formas y modos. Hubo anteriormente esfuerzos serios de descentralización en el periodo de De la Madrid y hoy son patentes decisiones gubernamentales, cuya operación es contratada con el sector privado o compartida con los diferentes grupos sociales bajo el principio de la cooperación y la corresponsabilidad. Todo un experimento político-administrativo es el programa social de solidaridad.

El segundo nivel es la reforma de la política misma. Son las reformas de las formas de relación política entre la sociedad y Estado, en particular las formas de elegir a los titulares de los poderes del Estado y las formas como se componen y ejercen los poderes públicos. También las formas de interrelación entre los poderes y niveles del Estado (división y distribución de poderes). En este nivel, el más agitado y cuestionado, las reformas se han concentrado en lo que el presidente Salinas llamó “el acuerdo nacional para la ampliación de la vida democrática” y que hoy se plasma en la reforma de la ley electoral (Cofipe), en la elaboración de un padrón confiable de votantes, y en las múltiples concertaciones entre los partidos y entre éstos y el gobierno, para ir armando con seriedad un sistema plural, competitivo y gobernable de partidos. El problema central por resolver es la limpieza y la certidumbre de los resultados electorales, con demandas cada vez más insistentes no sólo sobre la confiabilidad del cómputo, sino sobre las fuentes y los límites del financiamiento y sobre el acceso a los medios, sin favoritismos a ningún partido. Hay también avances experimentales de independencia del poder judicial con la creación y operación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Asimismo, el régimen federal se va consolidando con el intercalamiento de diversos partidos en los diversos niveles de gobierno.

Finalmente, la gran reforma del Estado se consumaría en las leyes fundamentales del Estado, relativas al ámbito y ejercicio de las libertades políticas y económicas de los ciudadanos, y al ámbito y ejercicio de los poderes regulatorios y de intervención del Estado. Los cambios notorios en las relaciones entre sociedad y Estado terminarán por plasmarse en un nuevo marco y fundamento jurídico. Se trata indudablemente de

una tarea posterior, pero tarde o temprano inevitable. La reforma profunda del Estado es la constitucional. Por ahora, se llevan cambios en artículos constitucionales clave para la modernización del país (artículos 3, 27, 136).

Hoy se discute con o sin razones, sensata o prejuiciadamente, acerca de la seriedad y magnitud de la reforma del Estado. Si sólo concierne y se circunscribe al estilo y al instrumental de gobierno y, en especial, de gobierno económico, o si involucra también la esfera política. ¿Se trata sólo de políticas de desincorporación, de algunas desregulaciones y muchas ventas de empresas públicas, de apertura económica con un inminente acuerdo de libre comercio norteamericano? ¿O se trata también de la construcción de un régimen democrático plural, con libertades políticas plenas, con igualdad de oportunidades para partidos competitivos e independientes? En consecuencia, la discusión se centra en saber si nos dirigimos únicamente hacia nuevas formas de intervención estatal, sin cambios sustanciales en el sistema político, o si, en contraste, avanzamos hacia nuevas formas de liberalización económica y política que, como propósito o como efecto, desatarán cambios en el sistema: en el presidencialismo, la centralización, la vinculación privilegiada entre el gobierno y el partido dominante, el control de la vida pública... Yo tiendo a pronosticar (en verdad, a desear y exigir) que en el país se materializará la segunda probabilidad. La política económica y la política social están abriendo espacios de libertad e independencia y, por ende, modifican ya las relaciones administrativas de la sociedad con el gobierno y terminarán después por modificar las relaciones políticas. Esto vale principalmente para los propietarios y educados, pero también para los sectores pobres. No se les puede pedir a éstos cooperación y solidaridad en la solución de sus problemas y, más tarde, incongruentemente, tal vez solicitarles subordinación y el silencio político.

Lo que está realmente en juego es el diseño de la nueva articulación entre sociedad y Estado o, si se quiere, dicho más restringidamente, entre economía y política. Una articulación institucional que sostenga duraderamente los desarrollos más libres de la sociedad en el terreno de la economía y de la política. Una nueva economía política. ¿Cómo armar un Estado bajo condiciones de libertad económica de los individuos y libertad política de los ciudadanos? Ésta es la cuestión. Tal vez, antes, frente al desarrollo económico de una sociedad débil y rezagada, se exigía un gobierno central y una piramidación de la política. Vivíamos, entonces, un mundo simple económico y político. En realidad, cada vez se reúne más evidencia de que el movimiento pudo

haber sucedido al revés: porque se exigía o había interés en un control político central ocurrió un desarrollo económico centralizado. Debates aparte sobre el pasado, hoy estamos activando un desarrollo abierto, una economía diferenciada y competitiva... Sin instituciones políticas abiertas y plurales, terminará por detenerse o desviarse el ímpetu económico, así como se agotará la empresa solidaria de desarrollo social. Difícilmente, mercado y solidaridad crecen en un mundo de instituciones que restringen innecesariamente las iniciativas y opciones. ¿Será confiable un desarrollo económico y social que probablemente se desintegre por carecer de un marco jurídico estable, por inhibir una representación de intereses plural, flexible e imparcial, por enfrentar y dividir a las comunidades? En el orden *lógico* de las libertades económicas y de la solidaridad social están como condición necesaria las libertades políticas. El autoritarismo político puede, acaso, servir por un rato; después se vuelve torpe, costoso y contraproducente. Es más fácil mantener por décadas el autoritarismo frente a las élites y masas demandantes de bienes y servicios en sociedades cerradas, que frente a los reclamos de libertades individuales en condiciones de sociedad abierta. En el caso de México, me parece ver el vaso medio lleno.



## LA REFORMA ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO SOCIAL EN MÉXICO\*

MARÍA DEL CARMEN PARDO

La reforma administrativa es la revisión de los componentes del aparato administrativo con el objeto de volverlo más funcional para el desarrollo del país. Existe una desproporción entre las demandas sociales y los recursos estatales. El Estado contemporáneo tiene dificultades para establecer un equilibrio entre la sobrecarga de demandas (provenientes de partidos, grupos de presión, medios de comunicación, etc.) y sus limitados recursos. Lo que parece decidir al gobierno a realizar la reforma administrativa no es tanto la crisis económica —que se vuelve política y obliga al Estado a desempeñar un papel conciliador de intereses— como el agotamiento del aparato estatal. En un círculo vicioso, el Estado efectúa reformas para contrarrestar su agotamiento, pero al ampliar sus funciones por encima de su capacidad se debilita más.

La fórmula de los Estados contemporáneos para evitar las crisis económicas y el conflicto social, es la racionalidad técnica y administrativa. Empero, esta opción puede acarrear problemas si dicha racionalidad actúa en el vacío por carecer de una orientación política bien definida. Es una racionalidad limitada, pues no puede haber consenso en el sistema político y administrativo debido a la presencia de intereses divergentes. Además, aunque la planificación sea “democrática”, la capacidad del Estado para manejar información, lograr acuerdos, tomar y poner en práctica decisiones, siempre quedará por debajo de las expectativas y demandas de la sociedad.

En México, la creciente complejidad de los procesos productivos y del intercambio capitalista ha conducido a un mayor intervencionismo del Estado, cuyas funciones se han ampliado y cuya estructura se ha diferenciado a raíz de los cambios políticos y administrativos. Por otra parte, el sistema requiere nuevas bases de sustentación, ya que el viejo “discurso revolucio-

\* Este trabajo fue publicado en *Foro Internacional*, vol. 25, núm. 2 (98), 1984, pp. 101-117.

nario” legitimador presenta síntomas de agotamiento. Se ha tenido que aumentar los subsidios y compensaciones materiales a los grupos que apoyan y legitiman al sistema para que no se transformen en opositores. Por estas razones, hace falta una planeación global que mejore la calidad de la administración pública de manera que pueda enfrentar complejos problemas.

La capacidad administrativa y política de los funcionarios públicos mexicanos podría tener limitaciones derivadas de nuestro débil desarrollo económico. Hay problemas de bajo rendimiento personal (originado en el clientelismo político, la protección sindical, etc.), duplicación de puestos y nepotismo, que a su vez generan corrupción. Un remedio posible, pero que conlleva dificultades políticas, es que el Estado impulse la participación de cuadros especializados en la administración pública, quienes tal vez desempeñarían su trabajo con base en cálculos racionales y sin dar importancia al costo social de sus decisiones. Esto nos remite a la polémica sobre si es conveniente que los tecnócratas desplacen a la clase política tradicional. Un cálculo perfecto de los recursos, medios y fines para adoptar medidas eficaces, supone contar con un acervo de datos muy amplio, como no lo tiene México todavía. Además, en nuestro país se observa una desproporción entre las normas jurídicas y la práctica: existen leyes que no se cumplen en su totalidad y hay también importantes vacíos jurídicos. Ambas circunstancias obstaculizan la toma de decisiones racionales. Cabe añadir que los funcionarios públicos no tienen un peso político propio que los sitúe por encima del gobierno, del partido dominante, de los sindicatos o de los grupos empresariales. En el “mercado político”, los administradores defienden posiciones que no son autónomas y ninguna es hegemónica.<sup>1</sup>

Para entender y evaluar el programa de reforma administrativa del gobierno de José López Portillo es necesario compararlo con proyectos similares de gobiernos anteriores y explorar la intención oculta del programa: evitar situaciones de crisis. Este objetivo explica la prioridad otorgada a la reforma administrativa y la cantidad de recursos económicos y humanos invertidos en ella.

#### LOS INTENTOS DE REFORMA EN LOS AÑOS SESENTA

La reforma administrativa de López Portillo no partió de cero. Desde 1965, al crearse la Comisión de Administración Pública (CAP), se inició

<sup>1</sup> Para un análisis detallado, véase el trabajo de Luis Aguilar Villanueva, *Política y racionalidad administrativa*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

un trabajo de investigación para encontrar las fallas del aparato administrativo y proponer soluciones. En 1967, la CAP elaboró un informe cuya importancia aumentó con el paso del tiempo, pues muchas de las preocupaciones que reflejaba seguían en pie diez años después de su aparición al haberse agravado los problemas señalados. La CAP subrayó que la administración pública era un elemento fundamental para promover el desarrollo económico y social de México: la mayor parte de las entidades del sector público fueron creadas con miras a fortalecer la infraestructura o fomentar las actividades básicas para el progreso del país. Sin embargo, la organización administrativa no podía desempeñar satisfactoriamente la tarea de programar diversas actividades dentro de un plan integral. Los presupuestos quedaban al margen de la planeación y sólo servían para controlar la contabilidad gubernamental; la CAP sugirió convertirlos en instrumentos de planeación económica, de modo que fuesen la expresión financiera de los programas del sector público. El informe de 1967 expuso los graves desajustes del sector paraestatal, originados en su rápido crecimiento. Otro problema era la falta de elementos que permitieran evaluar la eficiencia de las entidades paraestatales, limitación nociva para el desarrollo económico. Frente a la gran importancia del sector paraestatal, que creció mucho sobre todo en los años sesenta, la CAP recomendó con insistencia que se buscaran mecanismos para conocer la magnitud exacta de dicho sector, racionalizar su funcionamiento y coordinar sus actividades con las del sector central, todo ello en el marco de un plan único de gobierno. A la luz de estos fines, la CAP propuso agrupar a las entidades por sectores, lo que haría posible la planeación integral del desarrollo.

Tres dependencias tenían funciones de control. De acuerdo con la ley, a la Secretaría de la Presidencia le correspondían las tareas de planeación, coordinación y vigilancia; a la de Hacienda y Crédito Público, las de elaboración del presupuesto y manejo del crédito público, y a la de Patrimonio Nacional, la de aplicar controles específicos al sector paraestatal. Varios instrumentos jurídicos fijaban estas atribuciones, por ejemplo, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, y posteriormente la Ley para el Control del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, cuya última versión data de 1970. La dificultad para el funcionamiento armónico de este esquema de triple participación en tareas que son parte de un mismo proceso, radicaba en la desarticulación y en la falta de criterios uniformes entre quienes las realizaban. La consecuencia era un grave desorden.

Los esfuerzos de reforma en esta primera etapa resultaron limitados. No se logró sentar las bases de una administración pública que

apoyara el desarrollo del país. Tampoco se pudo establecer un mecanismo que vinculara la administración central con la paraestatal, por lo que funcionaron como estructuras ajenas una a la otra. La legislación diseñada para el sector paraestatal no reflejó intenciones de reordenamiento en función de las prioridades nacionales, y mucho menos se logró imponer criterios programáticos a la administración pública.

#### LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL GOBIERNO DE ECHEVERRÍA

En el sexenio de Luis Echeverría se decidió poner en práctica varias recomendaciones de la CAP. Diez acuerdos presidenciales sirvieron de base a los programas que integraron el Plan Global de Reforma 1971-1976. Se crearon varios organismos para estudiar el Plan y aplicar sus disposiciones. En las dependencias públicas, surgieron las Comisiones Internas de Administración, las Unidades de Organización y Métodos, Programación, Orientación, Información y Quejas, etc. La incorporación de estos órganos, por acuerdo presidencial en todo el sector público, se justificaba porque las unidades de análisis en funcionamiento (impulsadas desde 1965) no siempre orientaban con eficacia a los jefes de cada dependencia. Estas unidades, que en el pasado habían desempeñado tareas de poca importancia por falta de apoyo e incapacidad de acceso a las autoridades superiores, deberían volverse parte de una vigorosa política de reforma administrativa. Se destacó la necesidad de que las dependencias y entidades consideraran como importantes y adoptaran las recomendaciones de las unidades de análisis. Esto se lograría únicamente con el apoyo político de quienes tomaban las decisiones. Si las tareas de reforma no se integraban a las actividades normales de las dependencias, quedarían muy relegadas. En este periodo se dio impulso a los Comités Técnicos Consultivos, dedicados a estudiar problemas específicos y a proponer soluciones. La Dirección de Estudios Administrativos de la Secretaría de la Presidencia fue creada expresamente para coordinar los comités, cuyas deliberaciones colegiadas les permitieron con frecuencia lograr un consenso reflejado en las conclusiones de sus estudios, que sólo tenían carácter de recomendaciones pero se traducían a veces en medidas concretas. Sin embargo, en algunos casos los comités no lograron superar desavenencias internas sobre los detalles.

Entre las reformas que emprendió el gobierno de Echeverría destacan las relativas al personal de la administración, que tiene suma importancia en cualquier proyecto de reforma y modernización, pues

son los empleados públicos quienes ponen en práctica las nuevas medidas. Resulta complejo el sistema de incorporación, desarrollo, capacitación y remuneración de estos empleados. Hacía falta reestructurar los sistemas de administración del personal público para reorganizarlo –sin sacrificar las reivindicaciones legítimas de sus sindicatos– a fin de que pudiese colaborar en las tareas modernizadoras. Se insistió, igualmente, en la necesidad de planear la actividad pública y de inscribirla en un programa coherente, pero salvo en el caso de la Comisión de Inversiones (creada en 1954),<sup>2</sup> los esfuerzos de planeación quedaron en el campo de las buenas intenciones debido a que sus objetivos eran poco precisos, demasiado ambiciosos o incongruentes. Un último propósito fue racionalizar los gastos e inversiones mediante la coordinación de los programas del sector público. Se pretendía establecer mecanismos capaces de canalizar el gasto, de modo que el gobierno dispusiera de un excedente cada vez mayor para financiar sus inversiones sin recurrir a préstamos. Esto no se logró, sino que aumentaron el gasto y la deuda pública.<sup>3</sup>

Paradójicamente, el rasgo distintivo de los esfuerzos de racionalización en el gobierno de Echeverría fue la creación de numerosos organismos,<sup>4</sup> comisiones y, sobre todo, fideicomisos, que al tener personalidad y patrimonio propios rebasaron los límites establecidos por la administración central para la asignación de recursos, y escaparon a todos los controles. El resultado fue una ampliación desordenada del aparato administrativo, mientras que disminuían las posibilidades de introducir criterios racionales que obligaron a las entidades públicas a frenar su carrera de despido, ineficiencia y corrupción.

#### LA VOLUNTAD REFORMISTA DE LÓPEZ PORTILLO

Al iniciarse el sexenio de López Portillo, la reforma administrativa era una de las principales “cartas políticas” del gobierno: su éxito o fracaso

<sup>2</sup> Las funciones de esta Comisión pasaron a la Secretaría de la Presidencia, creada en 1958.

<sup>3</sup> En el periodo 1970-1976, el gasto aumentó de 32 575 a 158 671 millones de pesos. Véase *Estadísticas de la oficina de cuentas de producción. 1960-1976*, México, Subdirección de Investigación Económica y Bancaria, 1977, y Rosario Green, *Estado y banca trasnacional en México*, México, Nueva Imagen, 1981, p. 29.

<sup>4</sup> De 1958 a 1970 las entidades del sector paraestatal aumentaron de 250 a 600, aproximadamente. En 1970 eran ya 900.

reflejarían el del gobierno. Desde su discurso de toma de posesión, el 1 de diciembre de 1976, López Portillo anunció medidas para reorganizar la administración pública en respuesta a la crisis del país. Había que aprovechar al máximo los recursos, reducir el gasto, evitar dispendios y combatir la corrupción. El presidente declaró:

Para instrumentar las políticas que hemos expuesto, requerimos reorganizar la administración para organizar al país. Aprovecharemos al máximo lo útil y garantizaremos que nadie resultará afectado ni en sus intereses ni en sus derechos como empleado público o como usuario de servicios. Algunas de las medidas que habremos de adoptar serán de aplicación inmediata, valiéndonos de la oportunidad de renovación que cada seis años se nos presenta. Otras se instrumentarán a lo largo del mandato que habré de presidir. Los fines que persigue la reforma administrativa para el desarrollo que habremos de emprender son: eficiencia y honestidad.<sup>5</sup>

Con el objeto de realizar esta reforma, el presidente expidió disposiciones jurídicas que reordenaron las funciones de la administración central, delinearon una organización sectorial y propusieron adoptar –para fines de planeación– una nueva estructura de gasto y financiamiento, y nuevos procedimientos para evaluar y vigilar su aplicación. Se propuso también un mecanismo regulador de la deuda pública. El nuevo marco jurídico sentó las bases de una estructura sectorial como la que otros gobiernos habían tratado de imponer en el pasado, y reordenó las funciones de las dependencias centrales para coordinar su actividad con la de las entidades paraestatales afines. La Ley del Gasto Público abarcó los presupuestos de orientación programática, lo que amplió el ámbito de la Ley de Egresos. La Nueva Ley Orgánica incluyó disposiciones reguladoras tanto de las secretarías y departamentos de Estado como de las entidades paraestatales, y creó mecanismos para que las entidades con personalidad jurídica y patrimonio propios se coordinaran con las demás dependencias del Ejecutivo.

La recién creada Secretaría de Programación y Presupuesto quedó a cargo de la programación, la presupuestación y el control del gasto público. Responsabilizar a un órgano de las tres fases de un proceso, permitiría superar el famoso “triángulo de la eficiencia”<sup>6</sup> tan poco efi-

<sup>5</sup> Discurso de toma de posesión de José López Portillo, en *Excelsior*, 1 de diciembre de 1976.

<sup>6</sup> A partir de 1958, al crearse la Secretaría de la Presidencia, el “triángulo de la eficiencia” designó la participación de esta Secretaría junto con la de Hacienda y la de Patrimonio Nacional en la programación, la presupuestación y el control de la actividad pública.

ciente en la práctica. La nueva Ley de Presupuesto, que derogó la vigente desde 1935, regularía el gasto público federal, que incluye el gasto corriente, la inversión física, la inversión financiera y el pago de la deuda. El ordenamiento abarcó las dependencias del Ejecutivo Federal, del Legislativo y del Judicial así como a las entidades del sector paraestatal. Estas últimas deberían recibir orientación y sujetarse a la coordinación —en materias de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto— de los departamentos administrativos y secretarías de Estado que fueran cabeza de sector. El mecanismo regulador de la deuda pública, diseñado para apoyar el desarrollo económico, quedó a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, según la Ley General de Deuda Pública.

Varios acuerdos presidenciales y nuevos reglamentos internos en las dependencias de la administración central, tenían por objeto facilitar la reforma administrativa. Para efectuarla, el presidente contaba con su propia experiencia profesional y con la ayuda de algunos colaboradores que compartían con él la idea de reorganizar la administración pública a tono con el desarrollo del país. El programa de reforma tenía, pues, el máximo apoyo político —garantía de éxito— que López Portillo demostró desde el inicio de su mandato al crear, mediante un acuerdo, la Coordinación General de Estudios Administrativos. Este organismo, directamente dependiente del Ejecutivo, surgió para evaluar las actividades de la administración pública y promover los cambios necesarios. Además del respaldo político, la Coordinación tuvo por director a un especialista con gran experiencia en la materia, factor que también auguraba éxito a la reforma. Muchos miembros del gobierno de López Portillo habían participado ya en proyectos de ese tipo. Samuel I. del Villar, en un artículo publicado en 1980, atribuyó la “primacía política” de la reforma al hecho de que sus promotores formaron parte de la CAP entre 1965 y 1970. José López Portillo fue director jurídico consultivo de la CAP, después subsecretario y presidente de la misma; también pertenecieron a la CAP Emilio Mújica, Julio Rodolfo Moctezuma, Carlos Tello y Fernando Solana, todos ellos secretarios de Estado en el sexenio de López Portillo; Carlos Vargas Galindo fue secretario de la CAP y asesor jurídico de la presidencia en el sexenio anterior; Alejandro Carrillo Castro, secretario técnico de la CAP y oficial mayor de las secretarías de Comercio y de Educación Pública en el gobierno de Echeverría.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Samuel I. del Villar, “La reforma administrativa, vieja carta de López Portillo”, en *Proceso*, núm. 12, 1977, pp. 6-13.

Existía voluntad política y acuerdo sobre la necesidad de las reformas, que debían integrarse en un programa para traducirse en medidas congruentes con la intención del Ejecutivo. En la primera reunión del gabinete, celebrada el 28 de enero de 1977 y dedicada a la reforma administrativa, el presidente señaló:

Quisiera, señores miembros del gabinete, que tuvieran tan cerca a sus técnicos como el presidente de la República tiene a los suyos para impulsar la reforma administrativa. En la medida en que ustedes tengan cerca a sus reformistas, podrán reformar; si los alejan, sus intentos corren el riesgo de convertirse en curiosidades de análisis técnicos, no tendrán fuerza y el propósito fracasará. Yo les suplico a ustedes que les den todo su apoyo. La proporción, el sentido y la conveniencia, serán responsabilidad de ustedes. Pero el apoyo, el análisis, la especialización, la conexión y la coordinación, facilitarán sus decisiones.<sup>8</sup>

Otro elemento propicio para el cambio era el vigor del nuevo gobierno, que le permitía emprender las tareas reformistas como un trabajo de equipo cohesionado por la figura presidencial. Los principios rectores de la reforma administrativa, en palabras del presidente, eran la eficiencia y la honestidad, ambas fundamentales para el desarrollo nacional. Al programa de reforma le fijaron cinco grandes objetivos: reorganizar el gobierno para reorganizar el país, adoptar la programación como instrumento básico de gobierno; establecer un sistema de administración y desarrollo del personal público federal, que sin vulnerar los derechos de los empleados los indujera a desempeñar sus funciones con honestidad y eficiencia; fortalecer el sistema político y el federalismo, y mejorar la administración de la justicia para fortalecer las instituciones que consagra la Constitución. Varios programas económicos y políticos coadyuvarían a realizar tan ambiciosos objetivos.

#### LA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO

En el ámbito económico, frente a la escasez de recursos, el Estado procuró programar su actividad a manera de establecer prioridades y un ritmo adecuado de gasto. Representó un cambio radical la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, que según López Portillo

<sup>8</sup> *Boletín de Estudios Administrativos*, México, Presidencia de la República, núm. 8, 1977, p. 16.

habría de ser, junto con la de Hacienda, el “eje de la reforma administrativa”, y que asumió todas las funciones relacionadas con la planeación. De la desaparecida Secretaría de la Presidencia, absorbió las tareas de programación; de la también disuelta Secretaría de Industria y Comercio, las de información y estadística, que consisten en recabar y ordenar datos para elaborar programas económicos y la cuenta pública. La Secretaría de Programación y Presupuesto heredó, de la Secretaría de Patrimonio Nacional, el registro y control de las entidades paraestatales; de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, le fueron transferidos la elaboración y el manejo del presupuesto de egresos, que debería vincularse con los objetivos prioritarios del país. La Secretaría de Programación y Presupuesto también evaluaría los resultados de los programas gubernamentales.

La sustitución del “triángulo” por una sola dependencia que tomó a su cargo actividades antes dispersas, fue la más radical de las medidas transformadoras. Se pensaba que la Secretaría de la Presidencia fracasó en sus propósitos de programar las actividades del sector público y elaborar planes integrales de desarrollo económico y social, por no disponer del presupuesto para financiar los programas. El nuevo esquema ponía fin a la “trampa administrativa” de diseñar el presupuesto exclusivamente en función de los ingresos, sin tomar en cuenta los objetivos de la programación gubernamental. Todos los planes elaborados en los tres primeros años del gobierno se concentraron en la Secretaría de Programación y Presupuesto, que en abril de 1980 dio a conocer el Plan Global de Desarrollo, cuyos objetivos orientaron su actividad a partir de entonces. Con miras a realizar algunas de las propuestas de reforma, se introdujo presupuestos con orientación programática en todas las dependencias y entidades públicas, las cuales no presentaron resistencia porque la transferencia de recursos quedó condicionada a la adopción de dichos presupuestos.

El nuevo esquema falló, sin embargo, en lo que se refiere a la evaluación de proyectos. A pesar de que se había encomendado a la Secretaría de Programación y Presupuesto evaluar los resultados de los planes nacionales y regionales de desarrollo (además de diseñarlos y de programar su financiamiento), López Portillo mismo creó, mediante un acuerdo publicado en octubre de 1977, una Coordinación de Evaluación que dependería de la presidencia, encargada de supervisar los programas del gobierno federal. Según Francisco Ruiz Massieu, desde el punto de vista jurídico es indebido que un acto del Ejecutivo reasigne una función consignada por la ley. La distribución de competencias entre secretarías y departamentos de Estado corresponde al

Congreso y de acuerdo con la Constitución puede modificarse únicamente por un acto legislativo.<sup>9</sup> Una medida política restó fuerza a la Secretaría de Programación y Presupuesto, al crear una instancia superior dependiente del Ejecutivo, útil en realidad para convalidar más que para evaluar las decisiones presidenciales. Al duplicarse una función tan necesaria para los nuevos mecanismos administrativos, perdió su eficacia.

Cuando surgió la Secretaría de Programación y Presupuesto se temió que sus atribuciones tan amplias y complejas la convirtieran en una “supersecretaría” por encima de todas las demás, que por tener tantas facultades perdiera funcionalidad y eficiencia. El gobierno de López Portillo decidió correr el riesgo e incluso asignó más tareas a esta Secretaría en el último año del sexenio, entre otras la de ser fideicomitente único del gobierno federal, función tradicionalmente desempeñada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

#### LA SECTORIZACIÓN

En la esfera económica, la sectorización representó el principal esfuerzo de reforma. La nueva legislación asignó responsabilidad sectorial a las dependencias del Ejecutivo, que se encargarían de planear y llevar adelante las políticas gubernamentales. También coordinarían los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos de los sectores a su cargo. Ordenar la compleja administración paraestatal en grupos sectoriales permitiría una mejor coordinación y un control más estricto sobre las entidades, que así apoyarían más eficazmente las políticas a cargo de las dependencias centrales. Otro objetivo era imprimir coherencia a los planes sectoriales, y también hacerlos congruentes con el Plan Global de Desarrollo.

Las secretarías de Programación y de Hacienda fijarían normas y políticas que regulasen el funcionamiento de las entidades de acuerdo con su ubicación sectorial, su papel en la economía, su patrimonio y su rentabilidad social y financiera; asimismo, vigilarían los planes, políticas y objetivos de las dependencias, y les darían apoyo para desempeñar sus tareas de coordinación. Se creó una comisión de gasto y financiamiento, encargada de proporcionar a las secretarías de Programación y Hacienda

<sup>9</sup> José Francisco Ruiz Massieu y Wilfrido Lozano, *Nueva administración pública federal*, México, Tecnos, 1978, p. 123.

toda la información que requirieran, pero debido a las dificultades para asimilar los principios de la sectorización, hubo que posponer las actividades de la comisión hasta que se consolidara la organización sectorial. Agrupar a las entidades paraestatales bajo la coordinación de una secretaria o departamento que armonizara sus operaciones, daría coherencia y unidad a la administración pública federal.

La nueva organización sectorial requirió una reasignación de funciones entre las secretarías de Estado y los departamentos administrativos cabeza de sector, a fin de evitar conflictos y duplicación de funciones. Existían, por ejemplo, dos secretarías encargadas del fomento a la industria: la de Patrimonio Nacional (que apoyaba a la industria paraestatal) y la de Industria y Comercio (más ligada a la privada, aunque promovía la industria en general). Esta dualidad se corrigió con la nueva Ley Orgánica, que transfirió todas las funciones de promoción a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. El fomento de las actividades agropecuarias y forestales correspondía a la Secretaría de Recursos Hidráulicos y a la de Agricultura y Ganadería. La segunda era responsable de elaborar el plan agrícola nacional, pero su acción se limitaba de hecho a las tierras de temporal, mientras que la Secretaría de Recursos Hidráulicos intervenía en las tierras de riego, que son las de mayor rendimiento. Así, la dependencia encargada del plan sólo tenía injerencia directa en la parte menos productiva del sector agrícola. Esta deficiencia se corrigió formalmente con la creación de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. El organismo responsable del fomento pesquero, elevado al rango de Departamento de Pesca (y posteriormente convertido en secretaria), acumuló funciones hasta entonces dispersas en la antigua Secretaría de Industria y Comercio, la de Recursos Hidráulicos y la de Reforma Agraria, así como en algunos fideicomisos que desaparecieron. La Secretaría de Comunicaciones y Transportes tomó a su cargo los asuntos relativos al transporte marítimo. La nueva Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas asumió el pleno control de los servicios de agua potable y alcantarillado, antes en manos de las secretarías de Salubridad y Asistencia, Recursos Hidráulicos y Patrimonio Nacional, y le encomendaron funciones en materia de asentamientos humanos, que habían correspondido a la Secretaría de la Presidencia. El gobierno de López Portillo, luego de asignar prioridad a la comercialización de los productos de consumo popular, creó la Secretaría de Comercio para concentrar en ella atribuciones hasta entonces repartidas entre las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Relaciones Exteriores, Industria y Comercio, y Patrimonio Nacional. La Secretaría de Gobernación abarcó todas las

tareas relacionadas con los medios de comunicación, y la de Trabajo y Previsión Social, las relativas al registro de cooperativas.

La idea subyacente al esfuerzo de sectorización era depurar el sector paraestatal para evitar la duplicación y la dispersión de actividades, que elevaban los costos inútilmente. En una reunión del gabinete en julio de 1977, el presidente, al mencionar las entidades paraestatales agrupadas en sectores, dijo a los secretarios y jefes de departamento:

Vamos sin ningún prejuicio a analizar las que correspondan a nuestro sector, a cada uno de nuestros sectores, y con todo rigor pensemos en eliminar las que ya no sirvan, incorporar unas a otras para hacerlas más congruentes y eficientes, y de esta manera ir orientando más lógicamente el funcionamiento de los sectores de los que nos responsabilizamos. El trámite está resuelto.

Para conseguirlo, de acuerdo con la ley, se otorgó a la Secretaría de Programación y Presupuesto la facultad de someter a la consideración del Ejecutivo las propuestas —previamente analizadas por los coordinadores de sector— de fusión, liquidación, disolución o fortalecimiento de la entidades paraestatales. Asimismo, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público facultaba a esta Secretaría para limitar la creación de nuevas entidades. Se pensó en establecer, bajo la responsabilidad de la Secretaría de Patrimonio Nacional, mecanismos generales para vigilar y controlar entidades paraestatales con actividades, funciones y objetivos muy variados. El nuevo modelo descentralizado o sectorial permitiría que las tareas de planeación, coordinación y evaluación quedarán a cargo del departamento o secretaría más adecuados. Fue útil abandonar el presupuesto tradicional y diseñar uno desagregado por programas que señalaban objetivos y metas, y asignaban la responsabilidad de su ejecución. Esto era parte del esfuerzo de programación global en asuntos tan importantes como adquisiciones, crédito, importaciones, contratos y obras; facilitaría el establecimiento de controles por objetivos y metas, es decir, de controles diferenciados y casuísticos, adecuados al tamaño y a la complejidad de cada sector.

La sectorización de las entidades paraestatales debería ampliar su responsabilidad, no su poder. La formalizó un acuerdo publicado el 17 de enero de 1977, cuya versión original tuvo cuatro modificaciones. Al principio, se delimitaron dieciocho sectores, formados por los departamentos y secretarías con sus conjuntos de entidades paraestatales. Posteriormente, los dieciocho sectores se transformaron en doce que correspondían a otras tantas actividades económicas y sociales: administración y defensa, política económica, producción agropecuaria y forestal, pesca,

fomento industrial, comercio, comunicaciones y transportes, asentamientos humanos, trabajo, educación, salubridad y seguridad social, turismo.<sup>10</sup> Al sector coordinado por la Secretaría de Hacienda le asignaron las instituciones nacionales de crédito, la banca mixta, las instituciones de seguros y fianzas y los fideicomisos financieros. Se agrupó a los consorcios y grupos de empresas en unidades mayores. Las entidades paraestatales que tenían relación con más de una dependencia central fueron atribuidas a una u otra “en función del peso relativo de sus objetivos con las políticas prioritarias y gubernamentales”.

CUADRO 1  
Distribución sectorial de la administración pública paraestatal  
(Febrero de 1980)

<i>Dependencias</i>	<i>Total</i>	<i>Organismos centralizados</i>	<i>Empresas de participación estatal mayoritaria</i>	<i>Fideicomisos</i>	<i>Empresas de participación estatal minoritaria</i>
Total	903	127	518	195	63
Secretaría de Gobernación	27	3	20	4	
Secretaría de Relaciones Exteriores	1			1	
Secretaría de la Defensa Nacional	2	1		1	
Secretaría de Marina					
Secretaría de Hacienda y Crédito Público	146	5	79	59	3
Secretaría de Programación y Presupuesto	16	5	9	2	
Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial	289	11	223	11	44
Secretaría de Comercio	37	8	26	3	
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos	90	11	51	23	5
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	64	4	46	7	7
Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas	99	41	9	49	
Secretaría de Educación Pública	45	16	13	16	
Secretaría de Salubridad y Asistencia	13	13		0	
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	7	3		4	
Secretaría de la Reforma Agraria	6	1	1	4	
Secretaría de Turismo	30		17	10	3
Departamento de Pesca	24		22	1	1
Departamento del Distrito Federal	7	5	2		

<sup>10</sup> El sector “administración y defensa” lo integraron las secretarías de Gobernación, Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, Marina, y el Departamento del Distrito Federal; el de “política económica”, las secretarías de Programación y Presupuesto, y Hacienda y Crédito Público. El sector “agropecuario y forestal”, las secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, y Reforma Agraria.

Esta breve descripción de los cambios administrativos no podría reflejar los problemas que provocaron. Seis años no fueron suficientes para asimilar las transformaciones políticas en las secretarías. Cada una debía adecuar una vieja estructura a sus nuevas competencias, manejar “nuevo” personal (con frecuencia proveniente de otras áreas de trabajo), y coordinar su actividad reguladora con la de las entidades paraestatales. Al evaluar los resultados de la reestructuración, Ruiz Massieu advierte que además de los efectos normales del cambio de gobierno, México padeció desconcierto e inmovilidad originados en las transformaciones de la administración. “El traslado de funciones y recursos, así como la sustitución masiva de funcionarios, propició el cambio de políticas y criterios y la aparición de zonas de indefinición.”<sup>11</sup> Estas zonas tuvieron un alto costo en términos de eficiencia. No hay elementos empíricos para evaluar las reformas, muchas de las cuales ya no están vigentes. Sin embargo, es claro que en materia presupuestal, por ejemplo, las medidas reformistas generaron una fuerte resistencia. Pronto surgieron discrepancias entre las secretarías encargadas de los ingresos (Hacienda) y los egresos (Programación) sobre cómo aplicar las disposiciones del Fondo Monetario Internacional en los sectores económico y financiero del gobierno. Este desacuerdo fue la causa de que los titulares de ambas dependencias renunciaran muy pronto a sus respectivos puestos.

Habrían sido necesarios mecanismos de coordinación entre las secretarías de Patrimonio y Fomento Industrial y de Comercio, responsables de áreas vinculadas entre sí. Habría hecho falta, asimismo,

un esfuerzo permanente de coordinación entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la de Comercio, en lo referente a estímulos fiscales al comercio exterior que fueran el resorte básico de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, que se encarga de proteger y fomentar el desarrollo industrial del país, [y que ésta] no fuera competente en la determinación de los estímulos fiscales dirigidos a esos fines.<sup>12</sup>

Las dificultades de la sectorización pusieron en evidencia que las entidades agrupadas por sector no constituían un universo homogéneo, sino que había disparidades estructurales imposibles de superar. A guisa de ejemplo, el sector de fomento industrial, constituido por 245 entidades, englobaba empresas tan disímiles como Petróleos Mexi-

<sup>11</sup> J. F. Ruiz Massieu, *op. cit.*, p. 112.

<sup>12</sup> *Loc. cit.*

canos y Bicicletas Cóndor. Por otra parte, a pesar de los intentos de reforma, los organismos descentralizados y algunos fideicomisos siempre pudieron coordinarse más fácilmente con la administración central —gracias a sus relaciones directas— que con las empresas de participación estatal. Subsistió el problema —vigente hasta la fecha— de los fideicomisos, que aunque no son formalmente unidades paraestatales, en la práctica manejan programas importantes, transfieren recursos a las paraestatales, e incluso llevan a cabo actividades que deberían realizar los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. Se podrían evitar estos abusos reintegrando los recursos comprometidos en fideicomisos a los presupuestos de los sectores, siempre que sea conveniente; haría falta, asimismo, un control más estrecho sobre los recursos otorgados por la vía fiduciaria a las paraestatales, y también se podría convertir a algunos fideicomisos en organismos descentralizados o empresas de participación estatal.

El proceso de reformas nunca dejó en claro si la coordinación de los grupos de empresas debería limitarse a las matrices o extenderse a las filiales. No se logró establecer criterios de funcionamiento ni controles diferenciados para las empresas de participación estatal mayoritaria y las de participación minoritaria, para las entidades con fines de interés social y aquellas con objetivos exclusivamente económicos. El programa de reforma administrativa era sólo un primer paso para agrupar a las entidades paraestatales —los coordinadores de sector precisarían los mecanismos particulares— pero aun este paso fue difícil darlo. Los promotores de la reforma no consiguieron que las viejas estructuras se plegaran a las nuevas disposiciones; no tuvieron capacidad de persuasión ante la resistencia de quienes se aferraban al poder y rechazaban cualquier cambio que amenazara su posición. Así, las normas escritas no pudieron aplicarse debido a limitaciones de dos tipos, estructurales y políticas. Un periodo de seis años no podía bastar para poner en práctica un programa de reforma tan ambicioso.

#### LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LA VIDA POLÍTICA

Las medidas de la reforma administrativa tuvieron repercusiones políticas. Cabe destacar las modificaciones a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda, que ampliaron las facultades de este organismo para llevar a cabo una revisión más minuciosa del gasto público federal, que incluiría verificar la exactitud y justificación de los cobros y pagos, los cuales deberían corresponder a los precios y tarifas autori-

zados. Además, se modificaron los plazos para que el presidente de la República y la Contaduría misma presentaran cuentas. La Ley Orgánica también consignó que los secretarios de Estado y jefes de departamentos administrativos deberían informar al Congreso de la Unión sobre sus ramos, y comparecer ante las Cámaras, cuando se lo pidieran, para exponer su opinión respecto a los temas de su competencia que fueran objeto de un proyecto de ley o de un estudio. Esta última obligación se hizo extensiva a los responsables de los organismos descentralizados y de las empresas con participación estatal mayoritaria.

A pesar de que la reforma no tuvo como objetivo principal coadyuvar a un equilibrio entre los poderes de la Unión o entre la Federación y los estados, sí fortaleció al Legislativo en todo lo que concierne al manejo de la cuenta pública, y en la medida que sometió las acciones del Ejecutivo al control de otras instancias, contribuyó a la legitimidad del gobierno. La reforma administrativa favoreció de otra manera el equilibrio del poder, al vigorizar el federalismo. Los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados, creados durante el sexenio de Echeverría, fueron reforzados para permitirles intervenir en la planeación de la actividad pública de los estados, función que desempeñarían con la asistencia técnica de representantes de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Asimismo, desde principios de 1977, el gobierno federal celebró con los gobiernos de los estados Convenios Únicos de Coordinación, como lo estipulaba la Ley Orgánica, que tenían un doble propósito: desplazar recursos federales a las autoridades locales y asegurar la participación de las mismas en la toma de decisiones federales que les interesaran. Estos mecanismos han coadyuvado a la descentralización de procedimientos fundamentales para el desarrollo nacional. Los municipios no se han fortalecido, pero la reforma sí destacó la necesidad de vigorizar las instancias locales de gobierno como parte del esfuerzo de democratización nacional.

La Ley Orgánica señaló la desconcentración administrativa como una de las formas de delegar autoridad y facilitar la toma de decisiones en todo el país. La Secretaría de Educación Pública, por ejemplo, encomendó las decisiones y trámites administrativos a treinta y una delegaciones generales establecidas en marzo de 1978, y sus órganos centrales quedaron como la instancia rectora de la educación nacional. Esta nueva infraestructura adecuaría los planes y programas educativos nacionales al contexto de cada estado. Las delegaciones generales, familiarizadas con las necesidades locales, podrían precisar la demanda estatal de educación, determinar los medios para satisfacerla, y planear los servicios educativos de acuerdo con el nivel de desarrollo en

el estado.<sup>13</sup> Delegar funciones –que no le resultó fácil a la Secretaría de Educación Pública– significó un avance en el proceso para descentralizar la educación.

Además de promover –en consonancia con la reforma política– la participación de los ciudadanos en la vida política, el gobierno emprendió un esfuerzo –más retórico que real– para que participaran también en el diseño y la ejecución de los cambios administrativos. Este era el objetivo de la “reforma de ventanillas”, que el presidente mismo definió como

una de las etapas más comprometidas de la reforma. Está fundada en un llamado a la participación popular. Hemos, en consecuencia, abierto una expectativa que merece una respuesta permanente y eficiente. Deseo subrayar este aspecto por su trascendencia tanto social como política e histórica. No quisiera que esta invitación a la participación concreta que le hemos hecho al pueblo, resultara una frustración o un desencanto. Es muy serio abrir las puertas de la participación. Los otros aspectos de la reforma administrativa se daban en el ámbito de nuestra propia responsabilidad. Eran cuestiones de acomodo, organización, sectorización, integración de nosotros con nosotros mismos. Pero ahora hemos hecho un llamado al pueblo de México, y deseo subrayar la importancia que esto tiene; no quisiera que nos convirtiéramos en un aprendiz de brujo que despierte fuerzas después no controladas. Es necesario el esfuerzo consciente y responsable de todos ustedes para que la participación, su expectativa, tenga una respuesta cabal y eficiente. Lo subrayó prácticamente como el único mensaje que les entrego en esta reunión. Vamos a manejar las fuerzas del desahogo y de la expectativa popular, hagámoslo con plena responsabilidad, sabiendo lo que espera el pueblo de México que está acudiendo muy generosamente, como siempre, al llamado que hemos hecho.<sup>14</sup>

A pesar del vigor del llamado a la participación, la primera fase del programa se limitó a mejorar los servicios de orientación y ayuda en las oficinas del gobierno federal, que si bien son importantes no constituyen un mecanismo para fomentar la participación ciudadana. El único logro fue simplificar algunos trámites en las dependencias oficiales. Después, se mejoraron los procedimientos para que cualquier usuario de los servicios públicos pudiera presentar quejas o sugerencias, ya fuera por medio de grupos (colegios de profesionistas, sindica-

<sup>13</sup> *Memoria 1976-1982*, México, Secretaría de Educación Pública, 1982.

<sup>14</sup> *Boletín de Estudios Administrativos*, México, Presidencia de la República, núm. 12, 1978, p. 12.

tos, confederaciones y cámaras) o a título individual. Sin embargo, en esta etapa del programa, en julio de 1982, se había perdido ya el entusiasmo original. Los encargados de la “reforma de ventanillas” quisieron que siguiera apareciendo como noticia de primera plana, pero sus perspectivas reales eran muy limitadas a pesar de la publicidad. La simplificación de los trámites resolvió sólo parcialmente la angustia de quienes tienen que iniciar algún trámite burocrático.

#### LA REFORMA ADMINISTRATIVA EN EL PLANO SOCIAL

Entre las acciones de la reforma administrativa con repercusiones sociales, destacaron las relativas al personal de la administración pública, elemento clave para el éxito de las tareas de reforma. Al igual que en el sexenio anterior, algunas disposiciones fueron respuesta a las demandas sindicales. Una serie de acuerdos presidenciales establecieron la semana laboral de cinco días y el horario escalonado de labores. Se protegerían los derechos de los trabajadores reubicados. Además, se fijaron vacaciones escalonadas y se modificó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, que a partir de febrero de 1978 incluiría a los representantes de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

Otras acciones apuntaron al establecimiento de un sistema más moderno y funcional de administración de los recursos humanos en el sector público. Se rediseñó el sistema de escalafón con base en una gran cantidad de datos recabados para clasificar las funciones, hacerlas corresponder a los puestos y establecer equivalencias entre éstas en el tabulador de salarios. El nuevo sistema, que jerarquizó los puestos y asignó sueldos mayores al personal especializado, alentaría la capacitación de los empleados, quienes ya no seguirían desempeñando la misma función al pasar de una categoría a otra. Se redujo el número de puestos con el objeto de facilitar el manejo del escalafón y del tabulador. Asimismo, se procuró coordinar los esfuerzos de varias dependencias en materia de capacitación del personal público, y se creó un procedimiento para poner las relaciones laborales entre el Estado y su personal más en consonancia con las leyes vigentes. Hubo incluso un intento –que no prosperó por falta de consenso– de crear un órgano central encargado de establecer normas y políticas generales para administrar los recursos humanos en el sector público.

Otro objetivo era lograr una aplicación más eficiente y racional de la justicia, mediante la colaboración de todas las instituciones involu-

cradas. El 30 de abril de 1980 se instituyó, en una reunión del gabinete, el mecanismo de participación y consulta que permitiría establecer los instrumentos y estrategias para diagnosticar y remediar los problemas relativos a la prevención, la administración de la justicia, la delimitación de competencias jurídicas y la readaptación social. Sin embargo, como estas acciones no se formalizaron sino en 1980, apenas se logró avanzar en la definición de propósitos.

### CONCLUSIONES

Aumentar la eficiencia de la administración pública es un medio para mejorar los servicios públicos, modificar actitudes anquilosadas de los funcionarios, evitar abusos y corregir la tendencia a los vicios administrativos y a la corrupción. El esfuerzo por hacer de la administración un elemento útil para la sociedad, debe tomar en cuenta la cultura nacional y perseguir —si quiere tener éxito— metas generales de desarrollo armónico más allá del ámbito administrativo. El programa de reforma de López Portillo pareció tenerlas en un principio pero luego perdió la amplitud de visión, y los cambios se volvieron el objetivo en sí mismo. Este proyecto contó con todas las ventajas que habían faltado a los anteriores: el respaldo del presidente, una nueva legislación para facilitar la reforma y un plan general de desarrollo.<sup>15</sup> Todos estos elementos deberían contribuir a edificar un aparato administrativo ágil, eficiente, que evitara desperdicios y abusos.

El programa reformista recibió todo el apoyo político necesario, pues la idea era responder con medidas técnicas y administrativas a las demandas que el sistema no podía ya satisfacer mediante subsidios y compensaciones que representaban una carga excesiva. La administración pública determinaría las demandas que fuera posible y conveniente satisfacer. Se aprovecharían al máximo los recursos disponibles gracias a una planeación integral que fijara claramente prioridades. El programa favorecería el uso racional de los presupuestos y su manejo honesto. Cada organismo entregaría cuentas y estaría sujeto al control de otros, que le impondrían sanciones en caso de malos manejos. Esto requeriría contar con personal más especializado. Dichas transformaciones permitieron al sistema ajustarse a la escasez de recursos y esta-

<sup>15</sup> Véase Fernando Solana, "Los marcos de la reforma de la administración", en *Revista de Administración Pública*, antología 1-54, 1983.

blecer objetivos prioritarios en 1981. La situación cambió con el fugaz y explosivo auge económico que vivió el país dos años después. El problema fue entonces evitar gastos inútiles.

Al margen de estas fluctuaciones, el programa reformista adoleció de fallas desde su origen. Varios de los organismos creados duplicaron las funciones. Debido a que no se logró nunca establecer un equilibrio entre las principales dependencias, aumentaron los conflictos, no los puntos de coincidencia. Tampoco se previó el costo de los cambios estructurales, que implicaron traslados masivos de personal y recursos y fijación de nuevas competencias. Una tarea de semejante magnitud habría tenido que inscribirse en un esfuerzo de planeación eficaz, que realmente programara las actividades y vinculara entre sí los presupuestos como instrumentos de apoyo.

Tenía un gran potencial la nueva Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que por el solo hecho de abrogar la ley vigente desde 1935 representaba un avance. El presupuesto de egresos abarcaría a todas las entidades paraestatales, de tal forma que el gasto público incluyera el gasto corriente, la inversión física y financiera y la deuda pública. Sin embargo, el ejercicio del gasto quedó como responsabilidad de cada dependencia, orientada por los lineamientos y planes del Ejecutivo; en época de bonanza, fue muy difícil establecer las prioridades porque todas las áreas parecían de primera importancia. El ambicioso Plan Global de Desarrollo de 1980, que pretendía armonizar e integrar diversos planes, sólo dedicó cuatro renglones a la reforma administrativa.

Los miembros del gabinete aprobaron la sectorización porque contribuía a ordenar la administración paraestatal. Empero, este esfuerzo no logró articular los objetivos de las secretarías con los de las entidades que coordinaban. En cada sector hubo paraestatales muy importantes que, por su naturaleza y sus recursos, rompieron el equilibrio del poder e hicieron predominar sus intereses.<sup>16</sup> Esto bloqueó el funcionamiento de los mecanismos de control que ya existían –por ejemplo, los consejos de administración– y el de los nuevos sistemas que el Ejecutivo mismo había propuesto, con la subsecuente desmoralización de quienes promovían la reforma. Las normas en materia de deuda pública corrieron peor suerte. Si el ideal era un endeudamiento oportuno, racional y susceptible de pagarse con recursos internos, en la práctica la deuda aumentó como nunca.

<sup>16</sup> El director de Pemex tenía reuniones con el presidente mismo, que era su amigo, no con los funcionarios de su sector.

La reforma administrativa se circunscribió, de hecho, a la esfera de influencia del Ejecutivo: promover un equilibrio entre los poderes no fue su objeto central. Las reformas a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda no se tradujeron en medidas eficaces; el autocontrol administrativo no basta para legitimar las acciones del Ejecutivo. Sí avanzaron los programas destinados a fortalecer las administraciones locales, sobre todo en lo que se refiere a la educación pública, pero la desconcentración administrativa no tuvo el mismo impulso en todos los sectores.

Fue nocivo para la reforma presentarla todo el tiempo como un proyecto primordial. En realidad, su importancia y el gran apoyo inicial que recibió disminuyeron con el tiempo. El grupo que la promovía fue cambiando y aparentemente se desintegró al comenzar la lucha por la sucesión: cada miembro del gabinete estableció alianzas y compromisos en función de esta contienda, que minaban el consenso generado por el programa de reforma administrativa. Con más tiempo y madurez política, se habría diseñado un proyecto más modesto pero con mayores probabilidades de éxito. En la medida en que las expectativas se desbordaron, los resultados no fueron satisfactorios. La reforma administrativa no favoreció un desarrollo equilibrado: en el aparato administrativo la ineficiencia y la deshonestidad se agudizaron hasta alcanzar niveles nunca vistos, situación diametralmente opuesta a las metas que había fijado el presidente.



## LOS LÍMITES DE LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA 1982-1988\*

MARÍA DEL CARMEN PARDO

Intentar entender las decisiones gubernamentales relativas al mejoramiento de la estructura administrativa y su funcionamiento en el gobierno de Miguel de la Madrid nos remite por fuerza a la herencia de los programas de reforma administrativa de otros gobiernos y, en particular, al inmediatamente anterior.<sup>1</sup> En efecto, durante el gobierno de José López Portillo se emprendieron diversas acciones englobadas en uno de los proyectos políticos más importantes: la reforma administrativa. Desde su discurso de toma de posesión –y hasta prácticamente el final de su mandato, cuando se delinearon tareas para mejorar el aparato encargado de la administración de justicia–, López Portillo insistió en la importancia de estas medidas, que se sintetizan en el primero de los objetivos para el programa de reforma administrativa: organizar el gobierno para organizar el país. Las expectativas generadas en torno de un programa ambicioso, apoyado desde la más alta jerarquía, fueron muy amplias. Los logros quedaron por debajo de las expectativas, y la reforma administrativa no se salvó de las críticas ni del desprestigio con que el gobierno terminó su mandato.

Durante su campaña electoral, Miguel de la Madrid habló de revisar las estructuras administrativas y de buscar el mejor aprovechamiento de recursos, y también manifestó su desconfianza respecto al enfoque utilizado en el pasado para plantear los cambios que deberían implantarse en el aparato administrativo, como anticipo de lo que sería el acento que se pondría en ese campo:

\* Este trabajo se publicó en Carlos Bazdresch *et al.* (comps.), *México. Auge, crisis y ajuste*, t. 1: *Los tiempos del cambio, 1982-1988*, México, Fondo de Cultura Económica (Lecturas, 73), pp. 440-460.

<sup>1</sup> Véase María del Carmen Pardo, “La reforma administrativa para el desarrollo social en México”, en *Foro Internacional*, núm. 98, 1984, pp. 101-117; se reproduce en el capítulo anterior.

ahora, a través de expertos en el llenado de formatos, de expertos en organigramas de colores, que tienden a aparentar una actitud reformista, para preservar el estancamiento o a veces para ocultar intereses creados o equilibrados entre intereses ilegítimos. Todavía, en consecuencia, hay inercias que debemos vencer, improvisación y desorganización –que se pretende justificar con el argumento del pragmatismo–, y falta de planeación, programación e indisciplina presupuestal que se pretende justificar con el argumento de la actividad y por el deseo de realizar las cosas a como dé lugar y a cualquier costo.<sup>2</sup>

De esa manera quedó desplazada la idea de reforma administrativa y con ello desapareció la Coordinación General de Estudios Administrativos, unidad responsable de la formulación y ejecución de ese programa, para reimplantar la preocupación de modernizar la estructura y el funcionamiento del aparato administrativo.

Los viejos problemas se convirtieron en planteamientos novedosos en la perspectiva de largo plazo que ofrece todo nuevo gobierno: la necesidad de fortalecer los gobiernos locales con la consecuente incorporación de medidas desconcentradoras y descentralizadoras; el problema de la sectorización y sus repercusiones en la eficiencia y productividad del sector público y el servidor público en su relación con el Estado y con la sociedad. Para la administración pública, el proyecto modernizador de De la Madrid buscó –como en momentos políticos similares a principio de sexenio– vencer inercias y resistencias, corregir errores y desviaciones, pero también encontrar fórmulas eficientes que aseguraran una administración pública comprometida políticamente y (con medidas enmarcadas en el propósito de modernización) lograr su transformación para hacerla una estructura más ágil y eficaz que coadyudara a los objetivos de interés nacional. Uno de los compromisos importantes en temas referidos a la administración pública lo presentó el entonces candidato Miguel de la Madrid, en la reunión celebrada en León, Guanajuato, al plantearse la necesidad de establecer un servicio civil adecuado, “que, fundamentado en la equidad y la eficiencia, proporcione estabilidad, profesionalización, honestidad y capacidad de innovación”. De igual manera, hizo referencia a la necesidad de contar con funcionarios públicos que estuvieran convencidos de los objetivos que busca alcanzar el gobierno de la república, como una condición más necesaria que el cúmulo de conocimientos técnicos.

<sup>2</sup> “Modernización de la administración pública”, en *Consulta popular*, México, IEPES, 1982.

En este ensayo se revisan las principales medidas contenidas en el proyecto modernizador de la administración pública del presidente Miguel de la Madrid, para establecer criterios que permitan evaluar si lo realizado correspondió con lo prometido; y si no fue así, analizar las causas por las cuales no se logró la congruencia necesaria entre los planteamientos y los hechos. En la primera sección del ensayo se hace una revisión de los cambios propuestos a la estructura administrativa en un nuevo esfuerzo por reordenar órganos y funciones, de manera que la administración pública pudiera responder a imperativos políticos, pero también a demandas sociales. En la segunda sección se analizan los cambios implantados para fortalecer la función de evaluación del gobierno, que en este periodo se destaca como una preocupación particular. En la tercera, se estudian las transformaciones sufridas por las oficinas encargadas de mejorar la administración, para tratar de entender de qué manera se plantearon las acciones en esta esfera y cómo se desarrollaron los programas; a manera de conclusión, se hace un balance de cuál fue la importancia que se concedió a la necesidad de fortalecer y mejorar la administración pública, propósito que se identifica como independiente de otros, aunque también estuviera incluido en el proyecto político en el que se encuentran compromisos, decisiones, acciones, alianzas, actitudes, etcétera.

#### REORDENACIÓN ADMINISTRATIVA

Al inicio del gobierno de López Portillo se publicó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPE), como el cuerpo normativo en el que quedaba reflejada la voluntad política de reformar la administración pública, para que ésta respondiera a las necesidades del país. Esta ley incorporó elementos importantes para definir, por ejemplo, el sector paraestatal, hasta entonces confusamente identificado en la legislación; para esclarecer el deslinde de responsabilidades; precisar el significado de órgano desconcentrado y las normas básicas respecto a la necesidad de contar con dependencias que coordinaran por sectores la actividad de las entidades paraestatales. La publicación de la LOAPE hizo evidente la importancia que la reforma administrativa tenía para el entonces presidente.

Miguel de la Madrid presentó al Congreso, el 4 de diciembre de 1982, una iniciativa para reformar la ley orgánica. Esta reforma reconocía la necesidad de adecuar el aparato administrativo a los imperativos de la modernización:

Se pretende que el aparato burocrático renovado actúe con eficiencia y agilidad para aprovechar lo que ya se ha logrado y rectificar lo que no ha podido funcionar. Este reordenamiento busca, además, la simplificación adecuada para evitar el crecimiento innecesario del aparato administrativo y lograr, así, la política de restricción de gasto público prescindible.<sup>3</sup>

Otro propósito fue recuperar tanto la confianza de la sociedad en su gobierno, como credibilidad en la honradez de sus funcionarios, para lo que se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef), en busca de la renovación moral de la sociedad, que propuso De la Madrid como tesis básica de su programa de gobierno. La Secretaría de Comercio se transformó en Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), con lo que se le devolvieron las atribuciones de esa materia, que en el sexenio anterior había ejercido la así desaparecida Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial. “A juicio de ese régimen, separar las políticas de fomento a la productividad de la industria nacional, de las que regulan su acceso a los mercados nacionales e internacionales había causado problemas funcionales que era necesario evitar.”<sup>4</sup>

A la nueva Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (Semip), se le responsabilizó de regular los recursos de los que el Estado tiene dominio directo y, además, estipulado por la Constitución. Quedó dentro de sus atribuciones regular ámbitos relacionados con las ramas petrolera, la eléctrica, minera y nuclear y el sector paraestatal, fortaleciéndose con ello la rectoría del Estado. A la que había sido la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se le sumó la tarea de definir las políticas en aspectos tan fundamentales y de carácter tan urgente como los asentamientos humanos, el desarrollo urbano, la vivienda y la ecología. De esta manera la nueva ley incorporó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a la que se le confirió el trabajo en esos campos y se le confirmó como autoridad en materia de política inmobiliaria de la administración pública federal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público aumentó sus funciones, al tener que calcular los ingresos de las entidades del sector paraestatal, con lo que quedó facultada –con el concurso de otras entidades– para establecer criterios, precios y tarifas de bienes y servicios de la administración pública. Se dispuso que

<sup>3</sup> Presidencia de la República, *Las razones y las obras. Crónica del sexenio 1982-1988. Primer año*, 2a. ed., México, Unidad de la Crónica Presidencial, Fondo de Cultura Económica, 1985, p. 32.

<sup>4</sup> *Ibid.*, pp. 32 y 34.

coordinara el sistema bancario nacional, para lo que quedó instalada la Comisión Intersecretarial (SHCP-SPP) que debía establecer los modos de indemnización, por la nacionalización bancaria. A la Secretaría de Salubridad y Asistencia (posteriormente Secretaría de Salud) se le facultó para coordinar los servicios médicos de la propia Secretaría, del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y los Institutos Nacionales de Salud. Estas reformas a la ley, aprobadas por el Congreso, entraron en vigor el 29 de diciembre de ese mismo año; las consecuencias provenientes de estas, como las transferencias administrativas y las reformas reglamentarias se concretaron a lo largo del año siguiente.

Al crearse la dirección general del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República, el 19 de enero de 1983, se introdujo un nuevo elemento en el proceso de toma de decisiones, y se reunieron esfuerzos anteriormente dispersos. En el secretariado se sumaron a la Presidencia de la República los gabinetes especializados: económico, agropecuario, comercio exterior y salud. Esta nueva dirección tenía entre sus funciones coordinar asuntos de las dependencias que integraban los distintos gabinetes; preparar las reuniones y redactar y archivar las actas. Una tarea importante se refería al seguimiento de los acuerdos:

Al formar esta dirección, se crea un espacio para que los asuntos que afectan o incumben a más de una área sean ventilados entre todas, de modo que decisiones finales incluyan una responsabilidad compartida entre las distintas secretarías. Además, constituye un espacio de negociación, reduciendo el potencial conflictivo entre secretarías, espacio sin duda ventajoso para el Ejecutivo.<sup>5</sup>

Esta forma de organización practicada con éxito en otros países —por ejemplo, Estados Unidos— demuestra que es útil la presencia del presidente para lograr consenso en las decisiones, que son indispensables para la operación exitosa de los programas. Para completar la reestructuración administrativa de la Presidencia, se le añadieron la dirección de Comunicación Social y la de Asuntos Jurídicos. Sin embargo, algunas funciones que habían sido atribuidas a coordinaciones que dependían directamente del presidente (la del Sistema Nacional de Eva-

<sup>5</sup> Presidencia de la República, *op. cit.*, p. 35.

luación, la de Proyectos de Desarrollo, la del Programa para Productos Básicos, la de Servicios de Salud, entre otras), se transfirieron a las secretarías y se suprimieron las coordinaciones. También se suprimieron, en los primeros meses de 1982, el Fondo Nacional para Actividades Sociales (Fonapas), la Comisión Intersecretarial para la Planeación y Financiamiento de la Vivienda, la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (Coplamar) y el Sistema Alimentario Mexicano (SAM).

Ante la inquietud que estas medidas generaron en la opinión pública, el gobierno reiteró que las funciones se mantenían y que la atención a los grupos más débiles del campo sería preservada y reforzada por medio del diseño de una estrategia englobadora de desarrollo rural integral, una de cuyas metas sería lograr la autosuficiencia alimentaria.<sup>6</sup>

En 1983 se publicó un decreto que establecía la reorganización del sistema bancario. Las instituciones bancarias se transformaron en sociedades nacionales de crédito. Se fusionaron 20 entidades bancarias y a once más se les revocó la comisión. Se redujeron de 60 a 29 los bancos en operación. La SHCP explicó que “las fusiones buscan racionalizar tanto la captación de recursos y la infraestructura disponible, como el financiamiento por sectores y por regiones”.<sup>7</sup> Estas fusiones también fortalecieron las nuevas sociedades por el incremento de su capital. De las 29 entidades, 14 quedaron en el Distrito Federal y 15 en ciudades del interior de la república.

La simplificación de los procesos y sistemas se formalizó en un programa que dio base al acuerdo presidencial publicado en agosto de 1984, en el que se estableció que las dependencias y entidades de la administración pública debían proponer, en un plazo no mayor de 60 días, los procedimientos susceptibles de simplificarse. El acuerdo también incorporó las disposiciones normativas para los procesos en los que se requería mayor plazo para proponer sus modificaciones. Se encomendó a la Contraloría General la coordinación de este programa. La simplificación de los procesos ayuda a lograr el acercamiento de los usuarios de los servicios con el gobierno. Es una medida relativamente rápida en la que los servidores públicos dan prueba de confianza en términos de reducir requisitos para dar respuesta a la ciudadanía y ésta, por su parte, se beneficia tanto en términos de tiempo como de cos-

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 23.

to del servicio demandado. Los programas de simplificación que efectivamente agilicen procesos y den servicios más oportunos, siempre lograrán mejorar la imagen de quien trabaja en la administración pública. La ciudadanía responderá de mejor manera, una vez que se confíe en ella como contraparte de la administración pública. Esos programas deben estar planteados de tal manera que no exista en ellos ningún elemento de rebuscamiento o de falsa salida, porque su inaplicabilidad se revertiría violentamente contra quienes pretendieran disfrazar soluciones con fórmulas demagógicas.

En febrero de 1985 se realizó la primera y única reunión de evaluación del programa de simplificación administrativa. Los responsables de seis secretarías, el jefe del Departamento del Distrito Federal y el director del Instituto Mexicano del Seguro Social hicieron un recuento de los trámites que se habían logrado reducir y simplificar. Intervinieron también, como suelen hacerlo en los actos formales, un representante del sector empresarial y el líder de la federación de sindicatos de organismos gubernamentales, que comprometieron a sus organizaciones para fortalecer el programa. En esa ocasión el presidente dijo: “los avances son evidentes pero insuficientes”, y reiteró a sus colaboradores la necesidad de “ampliar y profundizar en sus respectivos programas de simplificación administrativa”.<sup>8</sup> Añadió que ésta acercaba más a gobernantes y gobernados y le daba mayor contenido a nuestro sistema democrático, pero que, sobre todo, contribuía a un objetivo urgente: “elevar la productividad y eficiencia del aparato productivo”.<sup>9</sup> La intervención del presidente demuestra que, para 1985, la modernización administrativa ya no se sostenía como propósito autónomo, sino como un elemento que, junto con otros, buscaba hacer eficiente el aparato productivo del Estado para enfrentar los problemas de la crisis económica.<sup>10</sup>

<sup>8</sup> *Ibid.*, *Cuarto año*, p. 220.

<sup>9</sup> *Ibid.*

<sup>10</sup> El capítulo dedicado a registrar los cambios que sufrió el aparato administrativo en la *Crónica del sexenio*, desapareció en los volúmenes de los pasados cuatro años. Sin embargo, apareció uno dedicado a las adecuaciones del aparato económico del Estado y otro más a la desincorporación de entidades paraestatales. Tampoco se volvió a mencionar el programa de simplificación. Los temas de descentralización y fortalecimiento municipal aparecen a lo largo de los seis volúmenes, también con mayor énfasis en los tres primeros, y aunque influyen de manera directa en la modernización administrativa, su análisis rebasa los propósitos de este trabajo.

## LA IMPORTANCIA DE LA EVALUACIÓN

Como en los otros aspectos analizados, en los inicios del gobierno de López Portillo también se destacó la necesidad de contar con una planeación gubernamental bien delimitada y sustentada en metas y disponibilidad de recursos. La creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto es una prueba fehaciente de la importancia concedida a esa tarea. De la Madrid, en tanto titular de esa Secretaría, conocía de primera mano su utilidad y la necesidad de fortalecer esa función. Por ello, también desde que asumió la responsabilidad presidencial envió una iniciativa al Congreso que proponía el establecimiento de un sistema de planeación, que entró en vigor como norma obligatoria en la Ley de Planeación. Asimismo, se propuso la reforma de la Constitución para establecer la obligatoriedad de la planeación por parte del gobierno.

En mayo del año siguiente, 1983, se dio a conocer el Plan Nacional de Desarrollo que presentaba las metas propuestas para el periodo sexenal. El sistema nacional de planeación partía de las orientaciones de la Ley y del Plan, e incorporaba como instrumentos de aplicación los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (Coplades). La coordinación entre la federación y los estados quedó formalizada mediante los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD). Un aspecto destacado en la implantación del sistema fue la insistencia en la necesidad de considerar el sentir de la sociedad respecto a los diversos temas y acciones. Se realizaron foros de consulta popular en los cuales se recogieron necesidades y sugerencias que intentaban resolverse por medio de la concertación con grupos y particulares. A partir del establecimiento de estas vías se empezaron a elaborar planes y programas tanto sectoriales como regionales, de corto y mediano plazo. Esta preocupación por mejorar y ampliar la tarea de planeación fue incorporada como una de las tesis rectoras del proyecto de De la Madrid.

A pesar de ello, y debido al vigor con el que la sociedad manifestó su descontento contra los abusos de autoridad cometidos sobre todo en el gobierno de López Portillo, el presidente entrante recogió estas inconformidades tanto en la campaña como en los foros de consulta que sirvieron para elaborar el plan de gobierno, y lo llevaron a tomar decisiones importantes para dar salida a ese descontento. La idea de la renovación moral de la sociedad surgió como uno de los principios rectores de su gobierno. Decidió fortalecer el control de las acciones públicas para recuperar la confianza de los ciudadanos respecto al funcionamiento de la maquinaria administrativa, pero, sobre todo, al comportamiento de los funcionarios y empleados gubernamentales. Las acciones provenientes

de esa acción política se concretaron en lo que se identificó –de manera por demás exagerada– como Sistema Nacional de Control y Evaluación. Existían estas funciones dispersas y la idea fue fortalecerlas en un programa integrado. La decisión fundamental se encaminó a recuperar la legitimidad del gobierno combatiendo actos que pudieran identificarse con cualquier forma de corrupción. Para cumplir con ese compromiso –que en el ánimo del Presidente pesó como una gran deuda frente a la sociedad– se propuso en las modificaciones a la ley orgánica la incorporación, con rango de secretaría, de la Contraloría General de la Federación. “[...]se busca que la administración pública refleje la instrumentación orgánica del propósito de renovación moral. Para tal efecto, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) se constituye en el organismo globalizador en materia de control.”<sup>11</sup>

Darle el rango de secretaría a la nueva dependencia demostraba que el presidente había decidido conceder a la evaluación una importancia que nunca antes se le había otorgado, a pesar de que existían órganos encargados de cumplir con funciones similares a las que se asignaron a la Secogef. Apareció además como secretaría globalizadora, esto es, con atribuciones normativas que debían cumplir el resto de los organismos gubernamentales. La nueva secretaría estaba destinada a convertirse en la pieza clave del Sistema Nacional de Control y Evaluación, ya que le correspondió planear, organizar y coordinar ese sistema. En los resultados sexenales se puede apreciar que parte importante de su trabajo estuvo dedicado a tareas de coordinación, sin que esto pudiera interpretarse como la explicación del funcionamiento de un sistema propiamente dicho. La Contraloría General se responsabilizó de las contralorías internas y, en gran parte de 1983, se dedicó a desarrollar el marco en el que actuarían esos organismos y sus contralores. Esta tarea se materializó en el documento “Bases generales para la formulación de auditorías”. También supervisó el trabajo realizado por contralorías externas y creó algunos mecanismos para que los organismos gubernamentales corrigieran desviaciones y errores consignados en las auditorías externas. También coordinó el trabajo de los comisarios y delegados –incorporados como nueva categoría de funcionarios– para dedicarse los primeros al seguimiento, control y evaluación de las entidades paraestatales, y en las secretarías de Estado los segundos. “Estos servidores públicos constituyen un importante instrumento para lograr un control eficiente y, sobre todo un control preventivo,

<sup>11</sup> Presidencia de la República, *op. cit.*, Primer año, p. 32.

ya que tienen presencia en los órganos de gobierno de las entidades gubernamentales.”<sup>12</sup>

El afán renovador del presidente De la Madrid se materializó también en la iniciativa de ley que envió al Congreso acerca de responsabilidades de los funcionarios públicos, en la incorporación al Código Penal de los actos delictivos en los que estos servidores pueden incurrir, y en las reformas a las previsiones sobre responsabilidad civil por daño moral. Se cambió el título cuarto de la Constitución, de responsabilidades de los “funcionarios y empleados” por el de “servidores públicos”, para eliminar la idea de que “la función llevaba aparejada la idea de distinción, prerrogativa o privilegio”.<sup>13</sup> La nueva Ley contiene un catálogo de deberes propios de los cargos públicos y las formas para poder exigir su observancia y castigar su incumplimiento. Al tomar la decisión de reformar el Código Civil, el gobierno se enfrentó a una violenta reacción en cuanto a la tipificación del “daño moral”, pues varios sectores de la opinión pública temían que limitara seriamente la libertad de expresión, al impedir que los periodistas denunciaran a funcionarios corruptos, ya que podía revertírseles la acusación por “daño moral”.

También el capítulo de deslealtad de la Ley de Responsabilidades provocó vivas reacciones. Ahí se decía que un funcionario podía ser acusado por esa falta, si circulaba información delicada bajo su custodia o a la que tenía acceso. Después de un amplio debate en el Congreso y de algunas movilizaciones en contra de esas medidas, la “ley moral” se aprobó, pero con la enmienda que eximía a los periodistas de cualquier persecución injustificada, y la Cámara de Diputados eliminó las reformas al Código Penal que se referían al delito de deslealtad, considerando que ocultar información podría impedir la libre corriente de información, elemento básico para la libertad de expresión. Esta marcha atrás fue un duro golpe a la renovación moral, ya que estas medidas representaban, por una parte, el primer paso en ese camino, y, por otra, “implicaban una aceptación tácita, y a veces explícita, de que las prácticas que se trataban de corregir eran cosa común”.<sup>14</sup>

En el primer mes de gobierno se tomaron medidas para limitar los privilegios de los funcionarios públicos, en cuanto al uso de vehículos, gasolina, gastos de representación, entre otros. Quedó drásticamente prohibido contratar parientes, para evitar los abusos de otras épocas.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 32.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 34.

En mayo de 1983 se publicaron dos acuerdos presidenciales que perseguían lograr más eficiencia y productividad en el sector paraestatal. El primero reiteraba el papel de las globalizadoras como entidades normativas y de control, y delimitaba las funciones de las coordinadoras de sector que, a partir de 1982, quedaron responsabilizadas de vigilar el desarrollo de las actividades paraestatales, y también estipulaba las obligaciones de los responsables de esas entidades. El segundo acuerdo establecía las obligaciones del sector paraestatal respecto a su adecuación al Programa Inmediato de Reordenación Económica y al Plan Nacional de Desarrollo. En ese momento la idea era obligar al sector paraestatal a elevar su productividad sin incrementar su gasto; pero estas medidas no suponían su privatización o extinción. Se puso en práctica el mecanismo de declaración patrimonial como recurso que apuntalara el desempeño honesto de los funcionarios, y también se estableció un mecanismo para conocer quejas y denuncias por medio de una unidad creada en la Secogef. A partir de las quejas, la Contraloría presentó 89 denuncias penales ante el Ministerio Público y 2 500 contralorías internas.<sup>15</sup> En marzo de 1984 el secretario de la Contraloría General ofreció una conferencia de prensa en donde explicó que la dependencia actuaba, en tanto órgano globalizador en materia de control, en tres direcciones: la prevención, la cobertura nacional y la comunicación social e institucional. Se proponía normar la actuación de los funcionarios, pero evitando la centralización de las acciones de control —ya que se utilizarían instrumentos, sobre todo los órganos de control interno—, el recurso de las auditorías internas y los comisarios de los consejos de administración de las empresas públicas.

En el caso de la administración pública mexicana, desde 1917 ha habido intentos de crear un organismo que pudiera medir los resultados de la gestión gubernamental, aunque fuera parcialmente. En estos intentos no aparece el propósito, que la lógica administrativa sugiere, de integrar la planeación, ejecución y evaluación en un mismo proceso. Se buscó fundamentalmente controlar acciones gubernamentales que tuvieran relación con el manejo de recursos, principalmente presupuestales y fiscales. De la Madrid procuró fortalecer la planeación y una manera de hacerlo era tomar en cuenta los resultados obtenidos. Sin embargo, la importancia concedida a la evaluación tuvo como sustento el descrédito acumulado y acrecentado de los gobiernos anteriores.

<sup>15</sup> Véase María del Carmen Pardo, “La evaluación gubernamental: prioridad política 1982-1988”, en *Foro Internacional*, núm. 120, 1990, pp. 765-788; se reproduce en el siguiente capítulo.

De la Madrid propuso el restablecimiento del órgano encargado del control, con el propósito de que éste formara parte de una acción más integral, de ahí el nombre de Sistema Nacional de Control y Evaluación. A la Contraloría General correspondió el papel protagónico y sus brazos ejecutores, los comisarios y delegados, debieron haber servido como filtro en la prevención de acciones incorrectas. La realidad fue que, en este aspecto como en otros, la urgencia de la crisis desvió los propósitos originales, y estos funcionarios tuvieron que responsabilizarse de tareas provenientes de la liquidación, fusión y venta de las empresas y organismos del sector paraestatal. Lo mismo puede decirse de las contralorías internas, encargadas de los recortes de personal, de las adecuaciones de los ajustes presupuestales, que fueron hechas a partir de contracciones, en las distintas partidas. La Ley de Responsabilidades posiblemente generó mayor conciencia de lo que no puede hacerse en tanto se ocupe un cargo público. Sin embargo, al llevarla a cabo hubo una fuerte dosis de formalidad que amortiguó, pero no resolvió problemas de fondo relacionados con la corrupción.

#### LÍMITES DE LA MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA

En los inicios del sexenio permaneció, como reducto de la administración anterior, la Dirección General de Administración de Personal el gobierno federal, a la que se encargó la ejecución de un programa que presentaba las tareas clásicas de la administración de personal: actualización de catálogos de puestos, administración de sueldos, entre otros. También se le atribuyó la responsabilidad de elaborar el modelo general de servicio civil, para cumplir con uno de los compromisos asumidos por De la Madrid. Efectivamente, en un esfuerzo decidido de implantar un servicio civil "mexicanizado", que había estado presente en el ánimo de presidentes anteriores, se trató de definirlo y, de manera novedosa, proyectarlo a partir de cierta jerarquía administrativa.

Se definió el servicio civil como "racionalización de todos los procesos de administración de personal al servicio del Estado, llevados a rango de ley, para garantizar su vigencia y aplicación permanente con el propósito de propiciar y fomentar en los trabajadores la realización de una auténtica carrera como servidores públicos".<sup>16</sup> Se estudiaron ex-

<sup>16</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, *Memoria institucional*, México, 1984, Anexo V, p. 11.

periencias extranjeras para identificar la escala jerárquica más apropiada, el órgano responsable de aplicarla y las características que definirían su puesta en práctica. Se destacó el hecho de que el establecimiento de un servicio civil era una tarea inaplazable si lo que se deseaba era

cimentar un futuro sólido con base en las experiencias del pasado y presente, pero que al mismo tiempo, el modelo por aplicar tenía que surgir como producto de una técnica matizada por nuestras peculiaridades y no como el ciego transparente de un modelo cuya operación puede ser más o menos satisfactoria en otro medio, pero que por necesidad fracasaría en el nuestro.<sup>17</sup>

Llama la atención que se insistiera en que el nuevo esquema garantizaría la realización de auténticas carreras de servidores públicos. Esta afirmación hace suponer que, hasta la fecha en la que el sistema se puso en práctica, los funcionarios no tuvieron verdaderas carreras en el sector público.

Por otra parte, la legítima preocupación de no copiar procedimientos exitosos en otros países, parece forzar el matiz en las técnicas, lo que es ya de por sí absurdo. En lugar de reconocer francamente que el sistema político mexicano conformó un esquema propio de incorporación, permanencia y hasta exclusión de sus funcionarios, que si, efectivamente, no respondía a presupuestos ortodoxos, sí funcionó de acuerdo con las características de cambio sexenal que le imprime una lógica particular a la experiencia mexicana en esa materia.<sup>18</sup> Respecto al problema de la escala jerárquica, se llegó a la conclusión que debía incluir jefaturas de departamento, dado que la frontera entre los puestos directivos y los operativos parecía límite natural al que debía sujetarse el servicio civil, ya que esta división garantizaba, por una parte, la continuidad de esfuerzos que se entiende como elemento valioso para conservar programas y experiencias exitosas, y, por otra, la flexibilidad en la nominación de los colaboradores responsables de la dirección y de la conducción de los programas. Si bien, en términos generales, los mandos superiores tienen tareas de dirección y de operación los mandos medios e inferiores hay un sinnúmero de ejemplos en los que la discrecionalidad (o el tiempo y la expe-

<sup>17</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, *op. cit.*, p. 15.

<sup>18</sup> Véase María del Carmen Pardo, "Neutralidad o compromiso político de los funcionarios públicos en México", en Víctor Bravo Ahuja (comp.), *Ensayos sobre la modernidad nacional. Tendencias contemporáneas de la administración pública*, México, Diana, 1989, pp. 19-45.

riencia) se ha convertido en atributo de los mandos medios e incluso de los inferiores, y ha transferido las funciones de dirección a esos puestos, porque las decisiones fluyen, o porque es ahí donde se topan con obstáculos que las detienen. En la experiencia mexicana, la elección de la escala jerárquica es variable y depende, entre otras razones, del organismo gubernamental de que se trate, del efecto que la función tiene en la sociedad o de las relaciones que tiene el organismo con su sindicato.

Por último, respecto al órgano encargado de establecer y coordinar el sistema de servicio civil, se observó que en otros países dependía de algún área del órgano ejecutivo del gobierno —concretamente de la encargada de manejar y controlar el presupuesto— o de la estructura del órgano legislativo. Al respecto se concluyó que “su efectividad es pobre ya que en la esfera de decisiones, el peso relativo de quien maneja y controla el presupuesto es determinante”.<sup>19</sup> Es por estas razones que siempre se pensó que la Secretaría de Programación y Presupuestos debía ser la encargada de este programa, esto es, un órgano que depende del Ejecutivo y que es responsable de la planeación, ejecución y control del presupuesto. Un dato que sorprende en el planteamiento de estas ideas, aunque no se conocen cifras, es el hecho de que “al establecerse el servicio civil de carrera en México y de aceptarse el nivel jerárquico que se propone (jefatura de departamento inclusive), todas las plazas correspondientes a los puestos que quedaran comprendidas dentro de esos límites que, en ese momento eran de confianza, pasarían a ser de base”.<sup>20</sup>

Es evidente que de ahí habría que partir del fortalecimiento de la estructura sindical y, sobre todo, de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE). Resulta más o menos claro —aunque no existen pronunciamientos oficiales al respecto— que a partir de esta consecuencia previsible se estancó la realización del programa, que paulatinamente fue perdiendo fuerza, así como se fue debilitando la insistencia de que era necesario establecerlo. Las estructuras responsables de ponerlo en práctica no fueron más allá de la etapa de elaboración del programa y del anteproyecto de ley.<sup>21</sup> No obstante, en el segundo informe de gobierno del presidente De la Madrid se dice que el proyecto se había concretado la idea, y que ha-

<sup>19</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, *op. cit.*, pp. 16 y 17.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>21</sup> Que aparece con toda claridad en los documentos que consignan las estructuras orgánicas, los programas y el detalle de la información presupuestal de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

bía sido sometido a consideración de la Comisión Intersecretarial del Servicio Civil.<sup>22</sup>

En los inicios de ese gobierno, aparecen las primeras observaciones respecto a la modernización administrativa, que se define “como el proceso democrático de transformación institucional, con el que se busca adecuar las características estructurales y operativas de las dependencias y entidades a los nuevos objetivos, prioridades, estrategias y políticas del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988”.<sup>23</sup>

Definición tan general que además remite a un documento normativo y, por tanto, también general; por consiguiente no permite comprender el alcance de lo que sería el proceso de modernización administrativa. Sin embargo, y tal como se ha destacado en los análisis acerca del comportamiento de las estructuras administrativas, no existió una sola posición definida. En algunos círculos dirigentes se mantuvo la idea de que el logro de los grandes objetivos nacionales estaría relacionado con la armonización de las tareas administrativas y políticas, de manera que

la administración pública se pusiera invariablemente al servicio de los objetivos de la sociedad y del Estado. Por ello, requeriría que la organización de la administración pública fuera eficiente, flexible, articulada al Sistema Nacional de Planeación Democrática, orientada al fortalecimiento de la función social del Estado y al mejoramiento de su capacidad de servicio frente a la población.<sup>24</sup>

Al analizar las transformaciones de los organismos administrativos responsables de coordinar los programas de modernización administrativa se observa que: en el lapso de 1983 y 1984 funcionó la Unidad de Modernización y de la Administración Pública Federal, que dependía directamente del secretario de Programación y Presupuesto, y la

<sup>22</sup> Esta comisión se constituyó el 29 de junio de 1983 como instrumento de coordinación y asesoría del Ejecutivo federal para la instauración del servicio civil. Estaba integrada por los secretarios de Gobernación, de Programación y Presupuesto (quien la presidía) por el Contralor General y por el secretario general de la FSTSE. Secretaría de Programación y Presupuesto, *Comisión Intersecretarial del Servicio Civil*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, agosto de 1984.

<sup>23</sup> Secretaría de Programación y Presupuesto, *Informe de Labores*, 1 de agosto de 1982-30 de septiembre de 1983, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983, p. 203.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 203.

Dirección General de Servicio Civil, a la que asignó además el proyecto general del servicio y elaborar el anteproyecto de la ley correspondiente. A la Unidad de Modernización de reciente creación se le asignaron los recursos de la extinta Coordinación General de Estudios Administrativos, que ascendían, en ese entonces, a 260 millones de pesos. Las tareas siguieron respondiendo a viejas inquietudes y problemas aún no resueltos. Esta unidad debía apoyar los programas de reestructuración del sector público en busca de más racionalidad y para dar congruencia a las atribuciones, funciones, programas y recursos.<sup>25</sup> La crisis económica aún no alcanzaba proporciones alarmantes, por lo que todavía no se hacía mención de la desincorporación de entidades paraestatales, que es motivo de reflexión de importantes estudios, y que acabó convirtiéndose en uno de los programas prioritarios del gobierno de De la Madrid en su propósito de modernización administrativa.

Desde un principio se insistió en la necesidad de fortalecer las medidas que apoyaran la organización sectorial, y la descentralización y desconcentración administrativa. También se incorporó el trabajo de coordinación para promover la simplificación de sistemas y el mejoramiento de los servicios al público. En 1984, la Unidad de Modernización se transformó en Coordinación General, de la que dependía una Dirección General de Modernización de la Administración Pública. Descendió de rango, puesto que se subordinó a la Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad. Se entendía que la administración pública era un medio que debía servir a los objetivos del plan global y a los programas de gobierno. La modernización administrativa, como proceso de transformación, debía coadyuvar a la adecuación de las estructuras y sistemas, y a lo que el informe de labores de la Secretaría de Programación y Presupuesto identificaba como los “nuevos objetivos, prioridades, estrategias y políticas del desarrollo nacional”.

Sin embargo, los problemas económicos empezaron a desviar los propósitos modernizadores de la administración pública como recurso autónomo que buscaba mejor rendimiento con medidas que, sin ser drásticas, imprimieran cambios y adecuaciones paulatinos. El informe de labores mencionado habla de la liquidación de unidades en el

<sup>25</sup> El dato que consigna el primer informe de gobierno del presidente de la República es que se redujeron 51 unidades a nivel de direcciones generales y 27 a nivel equivalente en el sector paraestatal.

sector central —ya se consignaron las primeras modificaciones que empezó a sufrir el sector paraestatal.<sup>26</sup>

A la Dirección General de Servicio Civil se le siguió asignando la misma tarea: definir la base teórica del servicio civil y elaborar el anteproyecto de ley. Entonces, su función consistió en reestructurar catálogos de puestos, ajustar los salarios y modificar el sistema de pensiones, entre otros. En 1985 se fusionaron las direcciones generales de modernización administrativa y de servicio civil, pero la dependencia se mantuvo en la misma subsecretaría. En ese mismo año a la tarea de modernización de la función pública se le asignaron 309 millones de pesos. La Coordinación General de Modernización Administrativa descendió de rango; pasó a depender de la Dirección General Normatividad, Adquisiciones y Bienes Muebles de la propia Secretaría de Programación y Presupuesto, y se le encomendó el programa de modernización administrativa, para lo que le asignaron 129 millones de pesos. En febrero de 1985 se remitieron a las dependencias del sector central los “Lineamientos, metodología y procedimientos para el registro y modernización de estructuras organizacionales”.<sup>27</sup> Se sostuvo el esfuerzo de simplificación de procesos. Respecto al programa de servicio civil, el problema de su implantación continuó en estudio y se siguió trabajando en administración de sueldos y en programas de capacitación.<sup>28</sup> No obstante, el quinto y sexto informes de gobierno revelan que la gravedad del problema económico obligaba al gobierno a tomar medidas de ajuste, de suerte que la modernización administrativa y, más aún, la implantación del servicio civil quedaron francamente aplazadas. En la estructura orgánica de la Secretaría de Programación y Presupuesto ya sólo se consignó la supervivencia de la Dirección General de Servicio Civil. Por otro lado, siguieron reduciéndose las unidades incluso en el sector central.<sup>29</sup> El gasto corriente se redujo significativamente

<sup>26</sup> Decreto de extinción de 14 comisiones intersecretariales y dos comités, *Diario Oficial*, 12 de junio de 1984. Asimismo, se registraron 149 procesos de liquidación o extinción en el sector paraestatal.

<sup>27</sup> Un acuerdo presidencial, emitido el 26 de julio de 1986, obligó a la suspensión de esos registros. Presidencia de la República, *Cuarto Informe de Gobierno 1986. Política económica*, México, Presidencia de la República, septiembre de 1984.

<sup>28</sup> Posteriormente se anunció que los programas de capacitación habían quedado pendientes de ejecutarse, ya que faltó su concertación con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y con las dependencias coordinadoras del sector.

<sup>29</sup> Se redujeron 8 122 direcciones de áreas y departamentos y 1 318 de nivel equivalente en el sector paraestatal. Secretaría de Programación y Presupuesto, *Informe de labores, septiembre 1985-agosto 1986*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1986, p. 132.

te en algunos capítulos: se cancelaron plazas de confianza y se congelaron las plazas de base vacantes de las dependencias de la administración pública federal. En 1988 se publicó un acuerdo de “austeridad y racionalidad” que sirvió para detener el crecimiento del aparato administrativo y adecuarlo a las necesidades del quehacer gubernamental. Asimismo el Pacto de Solidaridad Económica también afectó estas decisiones en materia administrativa; las acciones más importantes en cuanto al gasto público y como parte del acuerdo mencionado, buscaron reducir el número de unidades administrativas, cancelar plazas y recortar recursos materiales y servicios generales.<sup>30</sup> Los programas de descentralización se apoyaron también en “criterios de racionalización estructural, simplificación administrativa y productividad, de tal manera que sus acciones no implicaron la creación adicional de estructuras organizacionales”.<sup>31</sup>

Sustituida por programas de naturaleza y propósitos distintos de los que formaron parte de la concepción original, la modernización administrativa perdió su vigencia.

#### CONCLUSIONES

Durante el sexenio delamadridista surgió la idea de fortalecer la planeación como requisito para realizar una acción gubernamental armónica entre objetivos, medios y recursos. A partir de este propósito se adecuó la estructura administrativa, primero, a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo, pero más tarde se tuvo que acoplar también a los planes que exigió la emergencia de la crisis económica. Se modificó el aparato administrativo que, en los primeros años de gobierno, sirvió a la desconcentración, descentralización y a la reforma del régimen y la estructura municipal. La sectorización también recibió atención por un momento, pero todas estas medidas fueron quedándose a la zaga, cuando la necesidad de reducir el gasto público, entre otros instrumentos de la política de ajuste, se convirtió en requisito para combatir la inflación, y para pagar el servicio de la deuda externa. Por otra parte, la presión social, transformada en creciente inconformidad

<sup>30</sup> Se redujeron 1 574 unidades administrativas. Se cancelaron 13 404 plazas que representan 1% del total existente y que importaban 58 623 millones de pesos. Se redujo en 75 781 millones de pesos el gasto en recursos materiales y servicios generales. Secretaría de la Presidencia, *Sexto informe de Gobierno. Política económica*, México, Presidencia de la República, 1988, p. 205.

<sup>31</sup> *Ibid.*, p. 75.

ante los abusos, el mal uso de la autoridad y del poder conferido a los gobernantes –quienes creyeron que el terreno de las decisiones político administrativas era propicio para obtener beneficios personales y hacer a un lado el interés nacional–, obligaron a De la Madrid a rescatar la evaluación, como elemento indispensable para recuperar la legitimidad que el servicio público y sus funcionarios habían perdido. El esfuerzo emprendido no es desdeñable, en cuanto a la insistencia en restaurar la credibilidad de la función pública.

No obstante, durante la campaña electoral del candidato Carlos Salinas de Gortari, ya no se escuchó la demanda de moralizar la acción gubernamental, como había ocurrido seis años antes. La maquinaria evaluadora –la Secretaría de la Contraloría General, las contralorías internas, los comisarios, los delegados, entre otros– resultó desproporcionada para las funciones que desempeñó; por una parte, el tradicional autocontrol, esto es, controles de recursos básicamente presupuestales y financieros; por otra, como vía para hacer valer la Ley de Responsabilidades (sus efectos más espectaculares fueron la detención del ex director de Pemex, Jorge Díaz Serrano, y del ex director de la policía capitalina, Arturo Durazo Moreno). No se cuenta con evidencia de que la aplicación de esta ley haya corregido errores y vicios, y de que la corrupción no sea lo que ha llegado a identificarse como “funcional” para el sistema político administrativo. Lo mismo puede decirse respecto a la declaración patrimonial, que a pesar de su obligatoriedad no permite tener la información pertinente para juzgar, por ejemplo, el enriquecimiento inexplicable.<sup>32</sup>

El proyecto político del periodo 1982-1988 comenzó con la intención de superar inercias, que retrasaban y entorpecían el trabajo eficiente de las oficinas gubernamentales, pero se fue diluyendo hasta prácticamente desvanecerse. Las unidades encargadas de los programas de modernización administrativa, entre las que destacaba la del servicio civil como elemento importante para la moralización de la función pública, iniciaron sus trabajos con debida jerarquía y con atribuciones que reflejaban la voluntad política. Sin embargo las repercusiones de la crisis económica, agudizadas por el pago de la deuda, fueron transformando las prioridades en el propósito modernizador: el proyecto de instaurar el servicio civil hasta el puesto de jefatura de departamento, encontró dificultades en el equilibrio entre la presión sindical y la eficiencia en su aplicación, lo que obligó al gobierno a descartar el programa.

<sup>32</sup> Véase María del Carmen Pardo, “La evaluación gubernamental”, *op. cit.*

La modernización administrativa, entendida como necesidad de tener un aparato administrativo mejor ajustado y que sirviera al gobierno en la intención de resolver demandas y proporcionar mejores servicios, fue transformándose hasta confundirse con procesos de simplificación que, con todo y su importancia, corresponden a la idea de un proyecto más integral y de mayor alcance. Además, se le identificó con recortes, congelamiento, cancelación de plazas y partidas presupuestales, que no respondían a lógicas racionalizadoras, sino a urgencias provocadas por la crisis económica. Otro ejemplo en ese mismo sentido es la drástica transformación del sector paraestatal, reducido en aproximadamente 60% respecto a 1982. La modernización administrativa, dijo De la Madrid durante su campaña electoral, no debe entenderse como moda sexenal. Su intención original fue respaldada como un proyecto significativo, pero los panoramas de principio y de fin de sexenio variaron considerablemente.

La idea de modernizar las estructuras administrativas no se sostuvo como propósito importante. Los cambios para mejorar se sustituyeron por recortes y desaparición de unidades y oficinas administrativas. Hubo, sin duda, razones impuestas por la lógica económica, pero esto no significa que la racionalidad administrativa no tenga su valor y no se deba pensar en ella como un apoyo importante en la necesaria búsqueda de mayores consensos. La pregunta que queda sin respuesta es, entonces, si las adecuaciones y reformas a los aparatos administrativos, por más necesarios que parezcan, sólo son posibles cuando hay estabilidad o incluso bonanza económica (como sucedió en los primeros años de gobierno de López Portillo) o si, por lo contrario, hay que insistir en su vigencia y viabilidad a pesar de la crisis, para que los gobiernos estén mejor equipados para enfrentarla.

## LA EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL: PRIORIDAD POLÍTICA DE 1982 A 1988\*

MARÍA DEL CARMEN PARDO

La evaluación gubernamental tiene doble categoría: por una parte, la que se refiere a los aspectos de orden general, es decir al comportamiento macroadministrativo; por otra, la que se utiliza para identificar controles parciales que se incorporan en cada dependencia, o cada proyecto, referidos fundamentalmente al manejo de recursos financieros y presupuestales.

Al plantearse el problema de la evaluación gubernamental entendida como tarea que permite apreciar de manera global los resultados obtenidos por la administración pública, se hace necesario referir la evaluación a la planeación y, por ende, a la puesta en marcha de las políticas gubernamentales. Sin embargo, en la práctica, esta relación no parece establecerse de manera tan clara como la teoría administrativa lo sugiere. Entre lo que se pretende llevar a cabo, establecer propósitos, cumplirlos y evaluar el producto no son acciones en secuencia.

La importancia que tiene la evaluación gubernamental en México se debe a que el aparato administrativo es pieza crucial para formular y poner en marcha las políticas públicas. Tiene un papel fundamental por lo que respecta a la satisfacción de las demandas sociales, a la orientación del desarrollo económico y al terreno del bienestar y seguridad sociales.

Aún más, las actividades de regulación, de bienestar y empresariales de la administración pública, tienen efecto profundo en la vida diaria de los mexicanos; la población acrecienta sus experiencias políticas mediante el contacto con representantes de la burocracia nacional, en lugar de los miembros del partido (PRI) o de los notables de las distintas localidades.<sup>1</sup>

\* Este trabajo se publicó originalmente en *Foro Internacional*, vol. 30, núm. 4 (120), 1990, pp. 765-788.

<sup>1</sup> Merilee S. Grindle, *Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico. A Case Study in Public Policy*, Los Ángeles, University of California Press, 1977, p. 2.

Así pues, el aparato administrativo despliega su actividad de tal manera que son fundamentalmente las relaciones interpersonales que se establecen entre los miembros de los niveles alto y medio de la burocracia, lo que determina el éxito de la decisión de poner en marcha una política pública y, obviamente, los resultados que se logren con esa decisión. Por esa razón, el cambio de funcionarios que ocurre cada seis años es elemento importante; se puede afirmar, así, que son diferentes las circunstancias en las que se toma la decisión de llevar a cabo una acción pública y aquéllas en las que se pone en marcha esa decisión.

Presentado de manera esquemática, ocurre que, al llegar al gobierno un nuevo equipo de funcionarios, destinan gran parte de su energía a la planeación. Pasan de uno a dos años evaluando lo que se hizo durante la pasada administración y estableciendo una nueva teoría; normalmente se confirma que lo hecho en el pasado tiene más fallas que aciertos y se formula, entonces, lo que se puede hacer en el futuro inmediato y mediato. Se diseña el primer plan, que se somete al juego de distintos intereses y al cabo del segundo año se tiene ya un borrador definitivo. Todo esto ocurre en una franca búsqueda de credibilidad tanto a los ojos del equipo mismo, con el presidente a la cabeza, como a los de otros grupos y actores. La segunda etapa, durante la cual puede transcurrir otro año, es el establecimiento de la decisión; se convence al presidente de los beneficios que se obtendrán y, con su visto bueno, se inicia la conciliación de intereses involucrados y el establecimiento de la política pública. La tercera etapa, en la que se invierten doce meses, es la aprobación y el inicio de la ejecución de la decisión. En esta etapa los aspectos importantes se refieren a los ajustes que se hacen dentro del nuevo equipo, los problemas de coordinación y la asignación de los recursos presupuestales. La cuarta y última etapa es la conclusión y entrega del programa. Pero para el quinto año de sexenio, la sombra del proceso de la sucesión presidencial empieza a cubrir la estructura gubernamental. Los funcionarios se dedican a intentar, por todos los medios, institucionalizar los programas bajo su dirección. Hay una intención más o menos manifiesta de tratar de expandir y lograr más efecto de las actividades en marcha y se empieza a hacer de lado deliberadamente la evaluación de acciones, porque la legitimidad de la decisión política tomada se sustenta en su resultado objetivo.

En el último año del sexenio, las decisiones se retrasan o francamente se evitan; se dejan de discutir de manera abierta los problemas y los programas; "el funcionamiento normal de las organizaciones públi-

cas carece de atención generalizada y no se toma ningún tipo de decisiones, para no comprometer a la nueva administración".<sup>2</sup>

Allí donde la relación personal es un ingrediente importante para que se tomen decisiones de política pública y donde, por otra parte, la administración pública está todavía poco sujeta a la presión de los órganos legislativo y judicial y de la opinión pública, ésta será sólo producto de la élite burocrática y de la interacción política. El aparato administrativo público tiene importancia, pero no la necesaria despolitización de la tarea evaluadora para que ésta, efectivamente, se lleve a cabo con objetividad y veracidad necesarias.

Procuró en este trabajo acercarme a los problemas de la evaluación en el nivel macroadministrativo. Me referiré nuevamente a las distintas teorías para tratar de entender dónde se ubica la política pública, como elemento fundamental de la decisión político administrativa que se establece con el propósito más o menos explícito de buscar algún resultado. Reviso las características que ha adoptado la evaluación a la luz de la experiencia en otros países; por último, me refiero a los esfuerzos que en lo que concierne a evaluación se hicieron durante los últimos seis años de gobierno en nuestro país, con la intención de ver si las acciones de la decisión política para fortalecer la evaluación gubernamental efectivamente lograron encontrar la correspondencia que la teoría administrativa sugiere como indispensable entre planeación y evaluación o si, por el contrario, la evaluación gubernamental se enfrenta con dificultades que no le permiten rebasar los límites que su propia naturaleza le impone o las que son producto del sistema político al que sirve la administración sujeto de esa evaluación.

#### LA EVALUACIÓN EN EL PROGRESO DE LOS PRINCIPALES ANÁLISIS DE LA ADMINISTRACIÓN

Al revisar la evolución de los principales análisis de la administración y sus interrelaciones para encontrar sus fundamentos teóricos y la experiencia empírica con el propósito de comprender la función de evaluación, vemos que fue dentro de lo que se denominó "revolución organizacional"<sup>3</sup> donde se desarrollan los conceptos: primero, el de gestión pública (*management*), y luego el de análisis de la política pública.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 166.

<sup>3</sup> La frase es de Kenneth Boulding, 1953.

La sociología de las organizaciones aplicada a la administración pública fue objeto de sinnúmero de comentarios, interpretaciones, etc. En los años setenta se llevó a cabo un importante debate sobre los métodos de la ciencia administrativa y hubo avances valiosos para aclarar las diferencias entre la perspectiva institucional y la nueva perspectiva organizacional.

Desde la perspectiva institucional, la ciencia de la administración estudiaba la disciplina en lo que tenía de propio, y en las características que la diferenciaban, según su relación con otras formaciones sociales.<sup>4</sup> El origen de esa diferencia se encuentra en la teoría liberal, cuando hay un árbitro que representa el interés general, cuyos recursos tanto humanos como materiales, es decir la administración, deben ser diferentes en su funcionamiento de los del resto del cuerpo social, caracterizado por la oposición de intereses particulares. “La administración, intermediaria entre el Estado y la sociedad civil, es distinta a la vez del poder político, del que es su instrumento, y de la esfera privada a la que protege, gracias a una serie de prerrogativas que le son propias y a un régimen particular que le permita mantener el orden, aplicar las leyes y hacer funcionar los servicios públicos.”<sup>5</sup>

Los postulados teóricos de la perspectiva institucional recuperan y profundizan la idea de esta diferencia, lo que justifica una ciencia propia apoyada en reglas particulares. Nioche resume con toda claridad cuáles son los supuestos sobre los que se asienta el andamiaje intelectual de la ciencia administrativa tradicional: el papel importante que tiene el derecho, el desarrollo de marcos teóricos deductivos, la debilidad de la observación directa –sustituida por comentarios de textos y discursos oficiales– y, finalmente, la elaboración de trabajos descriptivos rara vez explicativos. La perspectiva tradicional se conservó porque

tanto la teoría marxista del Estado como su rival, la liberal, comparten una visión instrumentalista de la administración. Aunque como instrumento de

<sup>4</sup> Estudios como los de W. Wilson, F. Goodnow, L. White, D. Waldo y H. Burnham forman parte de la corriente intelectual que reflexiona sobre los problemas de administración pública cuando se intensifican de manera paralela las actividades gubernamentales.

<sup>5</sup> Jean-Pierre Nioche, “Science administrative, management public et analyse des politiques publiques”, en *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 24, 1982, p. 636.

opresión y de camuflaje ideológico al servicio de la clase dirigente y no como expresión del interés general, el aparato administrativo se ve en ambos casos sometido al poder político y actuando según reglas de una estructura unitaria y jerárquica.<sup>6</sup>

En contraparte, la óptica organizacional parte de la preocupación de Weber, quien identifica la administración como instrumento del ejercicio del dominio legítimo y el modelo burocrático como la forma más racional de administración. Propone este modelo ideal para cualquier tipo de organización, idea que expresa una de las preocupaciones centrales de esta postura teórica.<sup>7</sup>

Las características sobresalientes de este –entonces– novedoso enfoque, tuvieron que ver con una actitud más inductiva, la observación directa y la aplicación de encuestas. Se basó también en un esfuerzo de concepción del aparato administrativo del Estado como un sistema organizado, complejo, regulado por relaciones de poder culturalmente determinadas.<sup>8</sup> A este esfuerzo se sumó la propuesta de investigadores como Dale, Koontz, Drucker, etc. quienes utilizan los mismos métodos tanto para la administración pública como para la empresa privada.<sup>9</sup>

La noción original de gestión evoluciona, y se empiezan a tomar en cuenta las particularidades que tienen las organizaciones. Estas características encontraron una especie de síntesis desde la perspectiva institucional –digamos clásica– y de las adiciones hechas por el análisis organizacional. Dentro de las primeras estaría la sumisión de la estructura administrativa al poder político y a un sistema jurídico específico. El funcionamiento de la estructura administrativa responderá a principios de racionalidad propios y recursos presupuestales asignados, es decir que no se obtienen en un intercambio comercial y de mercado. Entre las segundas se reconocen las organizaciones con una estructura generalmente grande y con funciones importantes que desarrollar;

<sup>6</sup> Gerald Timsit, “La science administrative d’hier a demain et après-demain”, en *Revue Française du Droit Public et de la Science Politique*, París, 1982, pp. 929-1021.

<sup>7</sup> Sociólogos como G. March, H.A. Simon, A. Etzioni, P. Blau tomaron como punto de partida el modelo de organización burocrática propuesto por Weber y opinaron que las organizaciones son sistemas, los cuales, a su vez, comprenden subsistemas entre los que se presentan problemas de equilibrio, comunicación e integración.

<sup>8</sup> Véase Michel Crozier, *Le phénomène bureaucratique*, París, Seuil, 1963.

<sup>9</sup> Véase Ernest Dale, *Management: Theory and Practice*, Nueva York, McGraw-Hill, 1965; Peter Drucker, *The Practice of Management*, Nueva York, Harper and Bros, 1954; Harold Koontz y Cyril O’Donnell, *Principles of Management*, 3a. ed., Nueva York, McGraw-Hill, 1964.

complejidad creciente debida a un sinnúmero de factores derivados de tareas de compra y de venta, pero a la vez con características de servicio público.

Esta evolución significó la propuesta de planteamientos coherentes más completos al recuperar y reinterpretar algunas lecciones del análisis institucional. Esto parecía acercarse a una definición de gestión más completa, aunque planteó problemas importantes, algunos inherentes a su propia concepción, es decir, al hecho de basarse en el principio de la transposición de métodos de las empresas a las administraciones públicas, debidos los más a la insistencia en la necesaria ruptura entre lo político y lo administrativo.

Las dos perspectivas teóricas no lograron explicar cabalmente la realidad administrativa. Cuando se cuestionaron algunos de los supuestos de las dos corrientes dominantes, se advirtió un problema no resuelto: el análisis de las políticas públicas y su evaluación.

Estos cuestionamientos se deben, primero, a que al identificar a las instituciones como organizaciones se tuvieron que utilizar nuevos instrumentos para actuar sobre ellas. Las organizaciones administrativas aparecen como actores que tienen una cierta autonomía, lo que rebasa —de entrada— la tradicional idea de una administración instrumental y totalmente sometida al poder político. Se cuestiona también la separación entre la administración y la sociedad civil. Las relaciones de la administración con su medio se convirtieron en el elemento fundamental de equilibrio y en el indicador más tangible de su eficacia. Se fragmentó el carácter unitario y piramidal de la administración para dar paso a una multitud de organizaciones, diferenciadas incluso ya en sí mismas, suborganizaciones movidas por lógicas diversas.<sup>10</sup> Se difundió entonces la idea de una administración que agrupa suborganizaciones con distintos criterios, pero sin actuar con la misma lógica.

La segunda limitación es que, si bien hubo un avance importante al proponerse instrumentos mejor adaptados a las nuevas realidades —como actuar sobre funciones diferenciadas—, esta intención favoreció una visión reduccionista de la administración al basarse en el traspaso indiscriminado de métodos de la esfera privada a la pública para cada una de las funciones. El proceso de adaptación a la esfera pública es ya de suyo costoso, pero aún más complicado es el hecho de que si bien esta transposición es adecuada para algunas tareas del sector público, para otras, como las que se llevan a cabo

<sup>10</sup> Nioche, *op. cit.*, p. 641.

en el subsector salud o en el subsector educación, es prácticamente imposible.

La tercera limitación fundamental es que en la empresa –más allá de las funciones– se define la política general de manera integral y con una perspectiva de largo plazo que además responde a los objetivos que la empresa persigue. En la gestión pública, puede haber contradicción entre los valores en que se sustenta el proyecto nacional y la acción “eficiente” del aparato administrativo. No es posible intentar conciliar la acción reguladora del gobierno con la rentabilidad –en términos de mercado– de, por ejemplo, la empresa Conasupo. La administración se somete a la voluntad política, pero en la consecución de sus propósitos actúa de manera independiente, lo cual significa aceptar los objetivos preestablecidos y, a la vez, actuar según una lógica propia.

Nioche resume de manera muy clara el efecto de estas limitaciones al señalar que las dos perspectivas expuestas arriba eliminan por medio de sus hipótesis los problemas políticos. Si se habla de poder (en los análisis de Crozier) se trata esencialmente de un poder dentro y para el juego de la organización, pero los poderes y los conflictos no tienen dimensiones macrosociales ni históricas. Ambas perspectivas tampoco explican claramente las innovaciones ni los cambios importantes. En el análisis institucional no se explican los cambios, ni se demuestra por qué forman parte del sistema político. El análisis organizacional tampoco aclara mucho la teoría del cambio, o cuándo hay crisis, o lo que ocurre cuando no ha habido cambios durante mucho tiempo. No explica realmente los orígenes de la crisis ni sus modalidades. Ambos análisis cumplen una función ideológica. La ciencia administrativa tradicional ha contribuido a mantener y reforzar el carácter sagrado del Estado, y la sociología de la organización ha incluido la valoración de temas como el de la racionalidad y el de la eficacia. Al intentar comprender –tanto en su complejidad como en su unidad– la acción de la administración y su ámbito sociopolítico, ésta se convierte en una construcción de los problemas de la política pública.

En los países anglosajones se ha abandonado paulatinamente la perspectiva tradicional (institucional) para analizar la realidad político administrativa. En Estados Unidos se favorece el aspecto utilitario y pragmático para determinar las reglas de la buena administración y las teorías se forjan a partir de la experiencia, no a partir de una concepción *a priori* del papel y del lugar de la administración. En el caso de Francia, el propio Nioche señala que se conserva la óptica tradicional debido al enorme peso que tiene la tradición jurídica y, por consi-

guiente, a la importancia que se da al derecho en la formación de los administradores públicos y debido también, en gran parte, al aislamiento de las escuelas de administración respecto del movimiento intelectual, en el que estaría incluida la propia investigación sobre administración.

Por lo que se refiere a México, ni siquiera se ha planteado la discusión sobre los alcances de las teorías descritas y, sin embargo, en los análisis de los problemas administrativos han influido tanto la perspectiva institucional como la organizacional. No hay planteamiento conceptual propio para analizar las políticas gubernamentales, pero hay un sinnúmero de decisiones y acciones que cabrían bajo esa denominación. Las políticas gubernamentales se formulan, se echan a andar y su evaluación se reduce a incluir controles destinados a supervisar el manejo de recursos básicamente presupuestales.

El proceso de poner en marcha la política pública se interrumpe incluso antes de que pueda llegarse a la fase de evaluación: la regularidad con la que "soluciones definitivas" se abandonan sin una evaluación seria y la facilidad con la que se proponen otras, es claramente resultado del cambio de personal público que ocurre al principio de cada "sexenio". Cada nueva administración está preocupada por dar su propia orientación a los programas públicos lo más rápido posible, y los funcionarios recién incorporados se dedican a sus tareas sin tomar en cuenta los planes que ya existían. El resultado es que se reintroducen políticas que se habían comprobado impracticables, bajo el supuesto de que se buscan nuevas soluciones, se repiten viejos errores debido a la inexperiencia de los nuevos cuadros y muchos programas que habían probado su eficacia potencial, quedan archivados. Como los funcionarios se mueven de una dependencia a otra completamente diferente, la experiencia que logran acumular tiene generalmente poco peso en la tarea específica de diseñar y poner en práctica nuevas políticas públicas.<sup>11</sup>

En el siguiente apartado propongo una revisión de los distintos sistemas de evaluación y control que existen en otros países, para tratar de buscar similitudes y diferencias con los nuestros y, sobre todo, para tratar de entender si cuando se habla de evaluación gubernamental, ésta sólo puede referirse a proyectos y acciones concretos y cuáles serían, en todo caso, las razones para no poder evaluar el conjunto de la acción gubernamental.

<sup>11</sup> Tomado de Merilee S. Grindle, *op. cit.*, p. 167.

## OTRAS EXPERIENCIAS EN MATERIA DE CONTROL Y EVALUACIÓN

La evaluación gubernamental incide de manera directa en la búsqueda de la calidad de la gestión pública; es importante, por ello, revisar los tipos o sistemas de evaluación y control que tienen otros países. Esta revisión nos permitirá tener referencias para identificar las prácticas mexicanas en esta materia y extraer algunas conclusiones.

El control jerárquico es la forma utilizada en muchos países como elemento importante de la evaluación. Su origen es el mismo que el de la organización vertical. Es un control al que se acude de manera natural y tiene como referencia fundamental la norma escrita. Su ayuda consiste en poder esclarecer la toma de decisiones y sirve también para presentar datos en forma clara. Sus limitaciones residen en que no es útil para cuestionar los métodos. Si se utiliza de manera extensa en varios niveles de la organización retarda las decisiones y obstaculiza aquellas que son desconcentradoras. Controles internos, como el jerárquico, coexisten con controles externos. En la concepción anglosajona, por ejemplo, la evaluación externa está reservada a los cuerpos identificados con el parlamento, que en muchos casos se limitan a controlar la cuenta pública. En la concepción francesa, la evaluación está en manos de organismos que forman parte del poder ejecutivo (presidente de la república, primer ministro, ministro de finanzas), los cuales verifican servicios que dependen de autoridades distintas de ellos. Dentro de esta interpretación, se entiende como control interno la inspección general de finanzas sobre los servicios financieros, cuya autoridad superior radica en un ministerio; pero también como control externo, porque es ejercido por el cuerpo de funcionarios del Ministerio de Finanzas sobre otros cuerpos administrativos. Sin embargo, existe también *La Cour des Comptes* (Tribunal de Cuentas) que establece un contacto técnico tanto con el poder legislativo como con el ejecutivo, sin que efectivamente dependa de ninguno para el ejercicio de sus funciones. Con estas características se lleva a cabo, básicamente, un control de tipo externo. En nuestro caso, la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados sería un ejemplo de esta concepción.

La confianza en la competencia y en la independencia de expertos contables para controlar las cuentas y la gestión de algunos servicios gubernamentales favorece, en algunos países, que sean los agentes gubernamentales quienes cumplan con estas tareas. En otros países se considera que son fundamentalmente estos últimos los más capacitados para llevar a cabo esas funciones debido a que se reclutan toman-

do en cuenta conocimientos y aptitudes específicos para cumplir con esa función. Hay otros ejemplos en los que se combinan ambas posibilidades —el caso de la administración pública en México— depositando la evaluación tanto en órganos y agentes del aparato administrativo, como contratando expertos para llevar a cabo una evaluación que normalmente tomará en cuenta un aspecto específico de la gestión pública. El ejemplo más claro sería la contratación de despachos privados que llevan a cabo auditorías, recurso al que se acudió en México en los últimos años.

En el conocimiento de los controles existentes es importante destacar los que tuvieron su origen en el sector privado y se transfirieron al sector público. En este traspaso, en ocasiones crítico, y la mayoría de las veces acrítico, influyó que una corriente de pensamiento, importante en el desarrollo de la ciencia administrativa, sostuvo que existía analogía entre las administraciones públicas y las empresas privadas.<sup>12</sup> Para demostrarlo, utilizaron los recursos mínimos de la teoría general de sistemas, al señalar que cualquier organización es como una caja negra donde se transforman recursos y medios en resultados y productos.<sup>13</sup> Con este modelo se tendría la ventaja de poner el acento en los propósitos de la acción administrativa. Sin embargo, hay por lo menos dos inconvenientes: asimila los productos administrativos a los productos de una empresa, y su análisis no intenta entender los componentes de la caja negra, lo cual, en el caso de la administración pública, se convierte en omisión fundamental. Al intentar traspasar los métodos de las empresas a las administraciones públicas, aparecen con mayor nitidez algunas características distintivas de esta segunda, como por ejemplo, proporcionar servicios en lugar de productos, dirigirse a un público que no constituye el mercado en el sentido estricto del término, al que se le proporcionan una serie de prestaciones que no necesariamente fueron demandadas, además de bienes de naturaleza colectiva. La administración pública está constituida por cuerpos burocráticos y sindicales que presionan para favorecer sus propias reivindicaciones, con lo que tienden a valorar sobre todo la sociabilidad dentro de sus organizaciones y sus fines parciales por encima de los objetivos de las administraciones a las que sirven.

<sup>12</sup> Véase a teóricos de la organización como March, Simon, R. Scott, P. Blau, etcétera.

<sup>13</sup> En México este principio teórico se incorporó en los trabajos de reforma administrativa a partir de 1960.

Por esas particularidades muchos autores dudan de la eficacia de la transposición de métodos de un sector a otro. Se escucha con frecuencia que faltan en la gestión pública elementos que han hecho exitosa la gestión privada y la razón que se esgrime como fundamental es que la gestión pública no está controlada. Es una afirmación sorprendente ya que los controles en los sectores públicos son numerosos y exigentes.<sup>14</sup> La diferencia de fondo es que mientras que el comportamiento del sector privado está sometido a las leyes del mercado (más o menos predecibles), el sector público tiene coerciones particulares de naturaleza distinta, cambiante y hasta impredecibles; la definición de necesidades es inexacta; es permanente el conflicto entre bienes de naturaleza individual y colectiva; hay objetivos económicos, pero también preocupaciones sociales presentes y futuras, y una jerarquía de necesidades que se modifica de manera constante. Por otra parte, las empresas funcionan con indicadores de rentabilidad, que en el sector público, en muchos renglones, tienen que ser deficitarios y su "producto" no tiene valor de mercancía. Los recursos de que disponen las administraciones públicas no están ligados a ventas ni tampoco al dinamismo de sus responsables; corresponden al presupuesto que es un acto político. El personal público está identificado por medio de un *estatus*, lo que le da enorme rigidez a la gestión. Además de estos elementos, que parecen ser de carácter permanente, en las administraciones públicas existen, por una parte, procedimientos y reglas estrictas que encuadran las actividades administrativas y, por otra, una estructura presupuestal, que no deja margen para ensayos aventurados y propuestas innovadoras.<sup>15</sup> Sin una revisión crítica, no pueden traspasarse al sector público métodos que podían haber sido exitosos en el privado, ya que sus fines responden a una preocupación de carácter económico. Esta misma conclusión es útil por lo que se refiere a la apreciación de resultados, es decir, su evaluación.

Sin embargo, de alguna manera inspirados en la empresa privada y ligados a una noción más moderna de gestión, países como Francia han incorporado el llamado control de gestión o autocontrol, que se define al dar al administrador el mando de sus acciones. Con ello debe mejorar el proceso de toma de decisiones, provocando acciones correctivas parciales. Este tipo de control está integrado a la gestión de manera permanente, lo que supone análisis tanto *a priori* como *a posteriori*. Puede ser en

<sup>14</sup> Jacques Ratier, "Contrôle et gestion dans les administrations publiques", en *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 6, 1978, p. 223.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 224.

ocasiones represivo, pero las más de las veces debe ser correctivo porque cuestiona las previsiones en función de las desviaciones. El control de gestión se acerca al control externo en la medida en que compara los elementos dados (costos, objetivos, realizaciones) con las distintas modalidades de llevarlos a la práctica. Esto se logra no por el responsable directo, sino por otro agente que se sitúa en el nivel superior de la jerarquía, quien sugiere decisiones prospectivas o reguladoras. Su éxito no puede separarse del que se obtiene en relación con el manejo presupuestal, ya que de lo que se trata es de asegurar una relación más estrecha entre objetivos y medios, entre análisis y estudios previos y los resultados. La racionalidad presupuestal, dice Jacques Ratier, no es sólo un método, es una actitud intelectual que motiva a los responsables a estar continuamente investigando opciones para adoptar la menos costosa.<sup>16</sup> El control de gestión se incorporó con ese nombre dentro de la administración pública mexicana hace escasos diez años. Se buscó fundamentalmente adecuar los medios a los fines y dar seguimiento a los resultados. Sin embargo, muchas de las oficinas a las que se asignó esta tarea acabaron sirviendo como un cuerpo más de asesores para los niveles de toma de decisiones, con lo que se diluyó la tarea de evaluación. Para que el control de gestión funcione, se debe asegurar que las decisiones que se tomen sean claras y fundamentadas en estudios previos, y que los resultados de la gestión se confronten con las previsiones iniciales para poder medir la eficacia de la acción. Un procedimiento utilizado bajo este concepto es el de los presupuestos por programas, que aparecen como una especie de "crédito" otorgado a los administradores, que les ayuda en los análisis previos a la decisión política; esto sirve para relacionar los resultados evaluados en términos físicos con los costos de las acciones emprendidas. La evaluación cualitativa escapa a los límites impuestos por estos métodos, pero la cuantitativa puede resultar de suma importancia en una evaluación objetiva.

Un recurso muy socorrido en la mayoría de los países, como insumo para la evaluación de la gestión pública, es la documentación oficial. Sin embargo, esta información no es representación exacta de la realidad administrativa, puesto que la gestión y la evaluación no pueden desligarse ni desprenderse —aun cuando fuera para fines analíticos— del medio sociopolítico en el que actúan las administraciones públicas.<sup>17</sup> La documentación oficial no incorpora el análisis de ese

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 222.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 219.

medio, más bien reseña y proporciona datos de la acción gubernamental. Por otra parte, es enorme la distancia entre las atribuciones previstas por la ley y las que realmente se ejercen. Los informes oficiales no incluyen datos para apreciar y analizar esa distancia. La administración pública mexicana no sería excepción a esta práctica generalizada. De hecho, en nuestro caso, gran parte de los datos e informes oficiales representan el único elemento al que se puede acudir para saber qué se hizo e incluso qué falta por hacer.

Una distinción importante en los métodos para evaluar la gestión pública es apreciar la evaluación que se hace sobre la legalidad y la regularidad y la calidad de la gestión. En Francia y España, por ejemplo, se está intentando dar más importancia a este último tipo de evaluación, ya que mediante su incorporación se busca modernizar la gestión, evitar gastos y precisar de mejor manera los resultados obtenidos. Habría un sinnúmero de ejemplos para demostrar que el control de la regularidad no basta para modernizar y hacer eficiente la administración pública, pero no se podría hablar de evaluación gubernamental cuando el carácter agregado de los planes no lo permite y, entonces, habría nuevamente que remitirse a organizaciones específicas o programas y lo que se evaluaría, en el mejor de los casos, serían los rendimientos. (La reglamentación interna sirve para obligar (o prohibir), lo que la convierte en una aparente ayuda para el funcionario, pero a la vez es un obstáculo, ya que por su naturaleza general y abstracta, se tiende a favorecer los medios por encima de los fines. La administración pública mexicana serviría como ejemplo del caso en que los controles sobre regularidad y legalidad son múltiples, pero no necesariamente han repercutido en el mejoramiento de la calidad ni tampoco en la transparencia de la gestión pública.

Puede también existir un control *a posteriori* que implica lo que es y lo que debería ser. Desde un punto de vista ideal podría servir para sacar conclusiones que ayudaran en acciones futuras. La práctica ha demostrado, desafortunadamente, que ha sido útil para patentar reglas, que si bien ayudan a corregir, impiden hacer modificaciones sobre la marcha y, por supuesto, impiden cualquier innovación.<sup>18</sup>

Los diferentes métodos de evaluación me permiten afirmar que la evaluación gubernamental tiene que tomar en cuenta el estilo del gobierno que formula los planes y que el carácter agregado de éstos imposibilita el ejercicio objetivo de la evaluación. Es difícil establecer los criterios que, aun bajo el supuesto de la evaluación de rendimientos,

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 220.

acerquen los resultados obtenidos a los que se planearon, sin poner en entredicho la legitimidad de quienes elaboraron los planes. En la administración pública, el complejo juego de intereses, puesto en marcha al establecerse una política pública, permite que la apreciación de los resultados varíe de acuerdo con las preocupaciones de los diversos observadores participantes. Éstos pueden ser los políticos responsables de los resultados y de las incidencias sociales de la gestión, los sindicatos atados a mantener el empleo de sus agremiados y defender el salario, los sectores financieros preocupados por los costos y los rendimientos, y los ciudadanos deseosos de una administración eficiente a condición de que se sean respetados sus derechos, es decir, sus intereses particulares.

Las organizaciones públicas, al verse sometidas a presiones de distinto signo, tienden a buscar su defensa estableciendo planes y justificando los medios que se requieren para cumplirlos. Por ello, una forma de autocontrol es la posibilidad de nombrar a los funcionarios responsables y definir un marco jurídico destinado a asegurar la sumisión de las organizaciones públicas al principio de la legalidad, recursos útiles ambos, pero no absolutos.

La acción administrativa se sitúa en el centro del debate sobre la eficacia del sistema político, puesto que las organizaciones públicas tienen, efectivamente, muchas responsabilidades, pero al mismo tiempo disponen de muchos privilegios y de un sinnúmero de medios e incluso recursos de derecho público (expropiaciones, verificaciones, expulsiones, penalizaciones) para cumplir con sus funciones esenciales. Por esto la evaluación gubernamental debe hacerse no sólo en términos de costos, sino también de los resultados obtenidos e incluso del uso que hace la administración pública del poder que tiene.

Los instrumentos de control y evaluación presentados aquí sirven para verificar si se cumplieron las metas previstas. Alejarse del modelo de autocontrol e incluir controles externos donde el órgano legislativo mantiene su independencia, puede ser un ejercicio de evaluación objetivo. La evaluación gubernamental sólo es posible en un sistema político donde el debate parlamentario está enriquecido por posiciones partidistas distintas del partido que tiene el poder, pero sobre todo, por una opinión pública concientizada, cuyo papel en los intercambios gobierno-sociedad sea tomado seriamente en cuenta; con ello se proporcionaría, además, un contrapeso efectivo a los excesos de poder y, por consiguiente, un clima favorable a la evaluación gubernamental sin que esto significara el riesgo de que el gobierno en turno perdiera la legitimidad obtenida mediante el voto.

LA EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL,  
PARTE IMPORTANTE DEL PROYECTO POLÍTICO 1982-1988

No puede decirse que la administración pública mexicana sea excepción porque no existen tipos y medios diversos para controlar las actividades que las dependencias oficiales desarrollan, muchos de los cuales sí existen en otros países. Tampoco se podría afirmar que la preocupación por controlar por lo menos las actividades de la administración interna sea reciente.<sup>19</sup>

Sin embargo, sí es claro que a partir de un reclamo social generalizado —que se manifestó con vigor durante la campaña del presidente De la Madrid contra los actos más que evidentes de abuso de autoridad en varios órdenes, cometidos sobre todo durante el gobierno de José López Portillo— llevaron al entonces presidente a tomar una serie de decisiones para fortalecer el control de las acciones públicas en búsqueda, necesaria, de recuperar la confianza de los ciudadanos en las acciones emprendidas por la administración pública y en el comportamiento de los funcionarios y empleados gubernamentales. Las acciones derivadas de esa decisión política se encuadran dentro de lo que se conoció con el ambicioso nombre de Sistema Nacional de Control y Evaluación. Se pensó que, en efecto, las tareas de control y evaluación se encontraban dispersas y desintegradas, y que debía intentarse fortalecerlas dentro del supuesto de un sistema integrado.

La decisión política fundamental se tomó para reconstruir la legitimidad perdida del gobierno por medio del combate más abierto a los actos que se pudieran llegar a identificar con cualquier forma de corrupción. Es más, a principios de los años ochenta, la sospechosa, pero muchas veces señalada, eficacia de la corrupción en términos de la “funcionalidad” del sistema político social entró en franca crisis.

Lejos de ser —la corrupción— ese mecanismo que facilitaba la adhesión al sistema, empieza a provocar movimientos de rechazo. Miguel de la Madrid efectivamente sintió el peligro que esto significaba para el sistema: hizo de la lucha contra la corrupción (la renovación moral) uno de los puntos fuertes de su mandato.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> En el artículo de José Trinidad Lanz Cárdenas, “El marco jurídico y administrativo del control de la administración pública federal”, en *Revista de Administración Pública*, núms. 57-58, 1984, pp. 43-52, aparece una apretada síntesis de los antecedentes.

<sup>20</sup> Georges Couffignal, “Le PRI: crépuscule d’une hégémonie”, en *Problemes d’Amérique Latine*, núm. 88, La documentation Française, 1988, p. 8.

Para cumplir con uno de los compromisos fundamentales de su gobierno, Miguel de la Madrid propuso al Congreso, en diciembre de 1982, las necesarias reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para incorporar, con rango de secretaría, la Contraloría General de la Federación. El presidente De la Madrid afirmó que los sistemas de administración de recursos del Estado se deberían fortalecer y perfeccionar, al igual que los sistemas de control y vigilancia de la administración pública. Para que el gobierno de la república pudiera cumplir esos propósitos y se constituyera en modelo de conducta, se promovería la creación de la Contraloría General de la Federación, con el propósito de

sistematizar y fortalecer las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la administración pública. Congruente con esta filosofía, a iniciativa del ejecutivo se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, creándose dicha secretaría con facultades específicas en su artículo 32 bis a partir del 1° de enero de 1983.<sup>21</sup>

Dije ya que el establecimiento y posible éxito de las decisiones políticas están, necesariamente, en correspondencia con la relación que los funcionarios de alto y medio nivel establezcan con el presidente, y cómo el comportamiento general de la burocracia influye en esas decisiones. Vale la pena notar, entonces, que dando a la Contraloría rango de secretaría, Miguel de la Madrid decidió fortalecer el control y la evaluación por encima de otras tareas (como la planeación), que fue señalada como fundamental en administraciones pasadas.

Dentro de la estructura de organización pública hubo órganos que tuvieron algunas de las facultades recuperadas por la Contraloría. Al darle rango de secretaría el propósito fue dotarla de potestad suficiente para que tuviera más autoridad sobre cualquier otro organismo con atribuciones de naturaleza similar. La Contraloría General apareció, además, como secretaría globalizadora, es decir con atribuciones normativas que deben cumplir el resto de las dependencias y, aparentemente, sin que pudiera entrar en conflicto de competencias con la Contaduría Mayor de Hacienda, órgano técnico encargado de la revisión del presupuesto y cuentas públicas dependientes de la Cámara de Diputados. La explicación que se dio —acerca de que la Contraloría y la Contaduría no entrarían en conflicto— fue que la primera llevaría a cabo un autocontrol de la acción públi-

<sup>21</sup> José Trinidad Lanz Cárdenas, *op. cit.*, pp. 29-30.

ca (lo que se conoce como control interno) mientras que la segunda cumple con un control de tipo externo, tal como lo expliqué en páginas anteriores.

Por otra parte, cuando se creó, también se insistió en que no se eliminarían los controles y supervisiones existentes en el ámbito interno de cada dependencia. Sería la Contraloría la encargada de

la regulación que asegurara el funcionamiento de los sistemas globales, sectoriales, e institucionales de control, para que sobre bases uniformes se cubriera con una perspectiva completa de legalidad, exactitud y oportunidad, la responsabilidad en el manejo de los recursos patrimoniales de la administración pública federal.<sup>22</sup>

Esta nueva secretaría estaba también destinada a ser pieza clave en la idea de contar con un sistema nacional de control y evaluación, ya que le correspondería planear, organizar y coordinar ese sistema. En el balance sexenal hecho al trabajo realizado por esta dependencia, que analizaré en otro momento, se podrá apreciar que parte importante del trabajo de la Contraloría General estuvo dedicado a tareas de coordinación sin que de esto se pudiera derivar el funcionamiento de un sistema propiamente dicho. La Contraloría General se responsabilizó, por una parte, de las contralorías internas que existían en cada dependencia y entidad gubernamentales, las cuales, entre otras tareas fiscalizadoras, llevaron a cabo auditorías en forma periódica; también supervisaban el trabajo de las oficinas de recepción de quejas y denuncias abiertas para la atención directa de la ciudadanía. Por otra parte, coordinó a los comisarios y delegados como nueva categoría de funcionarios para dedicarse al seguimiento, control y evaluación del desempeño de las entidades paraestatales los primeros, y de las secretarías de Estado los segundos. La Contraloría General se constituyó, entonces, en el órgano encargado de ejercer, primero, el control jerárquico para

que como instrumento del régimen disciplinario del Estado, pudiera normar y ejercer el control jerárquico, imponer las sanciones a los servidores públicos en el desvío de sus deberes genéricos y específicos y en su caso denunciar oportuna y eficazmente las irregularidades que fueran delictuosas ante el Ministerio Público.<sup>23</sup>

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 30.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 54.

Segundo, trabajó básicamente sobre control de regularidad, lo que dio como resultado que se trabajara menos sobre supuestos de prevención y más sobre aquéllos de sanción.

De ahí que también esa secretaría fuera la responsable de llevar a cabo las acciones derivadas de la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos, con lo que, a su vez, se modificaron artículos del título cuarto de la Constitución y se incluyeron también reformas al Código Penal. Con la expedición de la ley se fortaleció el marco normativo de la administración pública y el apego a la legalidad que, como ya señalé, no incide de manera directa en la evaluación global de la tarea administrativa pública. Con la nueva ley de responsabilidades se “establece un código de conducta al que deberá apegarse todo servidor público, donde se sientan las bases para la actuación de quien, desde las instituciones, debe atender los intereses fundamentales del pueblo mexicano”.<sup>24</sup> Con las reformas a la legislación penal, se tipificaron delitos y conductas públicas corruptas en las que se incurrió con frecuencia, y que hasta entonces la ley había omitido; además, se adecuaron las que ya existían, a fin de cubrir insuficiencias notorias. Finalmente, las reformas al código civil se hicieron con la intención de proteger la integridad moral de las personas, se establecieron los derechos de los servidores públicos y de los particulares, para salvaguardar tanto su patrimonio moral como su prestigio.

Los instrumentos prácticos utilizados por la Contraloría para materializar los efectos de esta ley fueron el registro de la situación patrimonial de los funcionarios y la atención de denuncias sobre la conducta de todos los servidores públicos. La manifestación patrimonial parece “un remedio” más de forma que de fondo, primero, porque de su cumplimiento obligatorio dependía que el funcionario permaneciera o no en su puesto —situación que parece no sólo exagerada sino hasta impracticable—; segundo, porque se puede presentar la situación patrimonial suficientemente “arreglada”, como para que los funcionarios de la Contraloría no puedan deducir fácilmente, por ejemplo, el enriquecimiento inexplicable, razón fundamental de la puesta en marcha de esta medida. Siempre resultan “explicables” las fortunas amasadas en seis años.

Respecto de las denuncias, la Contraloría pareció agotar sus atribuciones en la persecución de ilícitos por parte de los servidores pú-

<sup>24</sup> Jesús Franco Guerrero, “El sistema nacional de planeación y la integración del sistema de control y evaluación gubernamental”, en *Revista de Administración Pública*, núms. 57-58, 1984, pp. 27-28.

blicos con la detención del ex director de Petróleos Mexicanos, ya que de los datos incorporados al informe de la reunión de autoevaluación de esa secretaría, que se llevó a cabo el 14 de septiembre de 1988, se destaca que esa dependencia presentó 89 denuncias penales y las contralorías internas hicieron lo mismo con más de 2 500 casos.<sup>25</sup>

Otra medida incorporada para fortalecer la tarea de la evaluación gubernamental fueron las reuniones de autoevaluación de las dependencias y entidades gubernamentales que se llevaron a cabo durante los últimos meses de esa administración.

Al revisar los informes de dos secretarías globalizadoras, de una secretaría del sector social y una eminentemente operativa, para encontrar elementos acerca de las decisiones y acciones destinadas a fortalecer la tarea de evaluación gubernamental, encontré que esos documentos sólo tienen un valor político porque presentan la situación siempre positiva de la dependencia referida, datos que se elaboraron y se dieron a conocer en el cambio de gobierno, momento político que, como dije arriba, no es el más apropiado para llevar a cabo la revisión a fondo de lo realizado. Dije que la evaluación se hace con más detalle cuando el nuevo equipo inicia sus tareas, pero se convierte en un elemento de consumo interno que sólo sirve para justificar el establecimiento de las teorías que estarán incluidas en los nuevos planes.

La Secretaría de Programación y Presupuesto reconoció más avances en acciones que incidieron en los cambios estructurales importantes que en sus logros cuantitativos. En su calidad de globalizadora, los funcionarios que hicieron uso de la palabra destacaron su participación en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo —documento rector de las decisiones de política económica— en los 17 programas sectoriales y siete regionales, más los programas operativos anuales llamados criterios generales de política económica. Para alcanzar los objetivos del plan, se propusieron como estrategias la reordenación y el cambio estructural; para ello,

los recursos presupuestales se orientaron a impulsar el redimensionamiento del sector público, la desincorporación de entidades no estratégi-

<sup>25</sup> Reunión de autoevaluación 1983-1988, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, septiembre, 1988, p. 29. Las cifras apuntadas por la Contraloría parecen perder significado respecto al supuesto de fondo de combatir la corrupción, si tomamos como referencia el dato de que hay 3 761 000 trabajadores en el gobierno federal. José Merino Mañón, *Tamaño y composición de la administración pública federal*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación/INAP, marzo de 1988.

cas ni prioritarias, la modernización de la industria paraestatal, la descentralización de la vida nacional, la promoción del desarrollo científico y tecnológico y la desconcentración administrativa.<sup>26</sup>

Se incluyeron cuatro posibilidades para instrumentar decisiones: obligatoriedad, coordinación, inducción y concertación. Este término –y la correspondiente actitud pública– se incorporó a los programas de gobierno de una manera formal y se ha convertido muy rápido en término utilizado continuamente en el discurso oficial, y si no se le llena de contenido claro y específico, permite la flexibilidad suficiente para no tener que asumir ningún tipo de compromiso. Posteriormente, la propia Secretaría de Programación y Presupuesto se encargó de ajustar los planes y programas originales a las circunstancias, lo que dio como resultado la puesta en marcha del Programa de Aliento y Crecimiento y el Pacto de Solidaridad Económica. El informe analizado señala que se hicieron estos planes junto con una serie de reglamentaciones y adecuaciones al marco normativo existente. En tanto que informe oficial, tiene, como suele ocurrir, un tono de satisfacción del deber cumplido, no incorpora datos que podrían permitir tener una idea general de si las nuevas propuestas, estrategias y leyes resolvieron más y mayores problemas en comparación con las ya existentes. Sin embargo, por ser la SPP la secretaría que también es responsable de la integración de los presupuestos, de su seguimiento y, por supuesto de los recortes efectuados, la parte de su informe que contiene datos cuantitativos es la referida a los aspectos de administración interna, pero también la de las áreas donde el gasto público apoyó las prioridades y las metas establecidas en la planeación gubernamental, que es el caso del apartado dedicado a lo que se denominó estrategia social.

Al llegar al apartado de desarrollo regional y descentralización, no aparecen elementos para saber si se avanzó en la necesaria redistribución más equitativa del poder y sus beneficios a los gobiernos locales, punto de partida para hacer efectiva la decisión descentralizadora, y mucho menos cuáles fueron los problemas y obstáculos que surgieron para impedir que esa decisión tuviera la vigencia necesaria para cumplirse. Tampoco se puede evaluar si los estados y municipios lograron desarrollar programas que contribuyeran a mejorar las condiciones de vida de sus poblaciones, si se ampliaron los canales de participación, ni

<sup>26</sup> Reunión de autoevaluación, 1982-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto, 13 de octubre de 1988, p. 18.

si se fortaleció la infraestructura local en un sentido amplio para evitar, a mediano plazo, el interminable éxodo hacia la saturada capital.

En la parte referida a la actividad administrativa de la secretaría, el informe señala que su contraloría interna “llevó a cabo 1 600 actividades” y añade que, de éstas, las fundamentales fueron auditorías

financieras, operacionales y de legalidad; evaluaciones administrativas y de cumplimiento de programas; actos de vigilancia en materia de fondos y valores; atención de quejas y denuncias, enlace y coordinación de aspectos de simplificación administrativa; estricta vigilancia en el cumplimiento de las medidas de austeridad; participación e instrumentación de los mecanismos de entrega-recepción, y asistencia a las licitaciones y comité de compras de la secretaría.<sup>27</sup>

Este listado no permite entender si esa cantidad de “actividades” fue la suficiente y necesaria para mejorar la calidad de las tareas en la secretaría, ya que tampoco se presentan datos que podamos relacionar con los resultados obtenidos y si éstos fueron o no los esperados, y si no lo fueron, cómo se podría retroalimentar la toma de decisiones para que en el futuro la secretaría trabajara de mejor manera, etcétera.

El informe del sector educativo presenta en esencia datos cuantitativos, y en la parte correspondiente a la educación tecnológica incluye elementos que apuntan hacia una evaluación cualitativa que puede ser útil para definir el rumbo en el futuro inmediato. No se incluye, por ejemplo, ningún elemento que permita saber hasta qué punto la participación del sindicato de maestros (SNTE) fue una fuente de conflicto para avanzar en la tarea de mejorar la calidad de la educación.

El último informe revisado corresponde a la Secretaría de Turismo que, por tratarse de una dependencia con atribuciones de carácter fundamentalmente operativo, incorpora las tareas referidas al marco legal que norma el comportamiento de este sector y las de coyuntura en caso de desastres naturales a los que se tuvo que hacer frente durante el periodo que comprende la evaluación.

En este informe se alude con frecuencia a las ventajas obtenidas por medio de los acuerdos dentro de la propia dependencia y de aquellos tomados con otros actores y sectores. Es irregular, al igual que los anteriores, puesto que en algunas partes presenta datos que exageran

<sup>27</sup> *Ibid.*, p. 59.

el detalle y en otras la agregación excesiva no permite apreciar en su justa dimensión los resultados obtenidos.

En los cuatro informes analizados encontramos un nivel exagerado de agregación hasta el mínimo detalle, sin que existan elementos que permitan apreciar las acciones incompletas y, menos aún, las incorrectas. Por tratarse de documentos meramente circunstanciales, no parece que hayan tenido la intención de ser ejercicios serios de evaluación para presentar un panorama objetivo de donde se desprenderían tanto aquellos resultados planteados, programados y logrados, como los no logrados, que permitirían también conocer los imponderables que no favorecieron su consecución.

### CONCLUSIONES

Poco se ha analizado en cuestiones de administración pública. La escasez de referencias teóricas originadas a partir de experiencias concretas obligaron a los estudiosos mexicanos a proponer perspectivas calçadas de otros países, lo que dio como resultado que se incluyeran, de manera poco crítica, tanto la óptica institucional como la organizacional en el tratamiento de temas relacionados con la administración pública.

Con esas dos propuestas teóricas no se logró entender, y por lo tanto resolver, los problemas administrativos; de ahí que las políticas públicas no tuvieran referencias teóricas propias ni suficientes que permitieran su cabal explicación y análisis. Sin embargo la formulación y práctica de decisiones en política pública es un hecho cotidiano en nuestro quehacer político administrativo. El corte sexenal ha influido de manera determinante en el énfasis que la relación personal y el comportamiento burocrático tienen en el eventual éxito de las políticas públicas. Lo que sí está fuera de discusión es que haya evaluación de las políticas como ejercicio objetivo que permita saber en qué medida se cumplieron las metas propuestas y en qué medida esto no fue posible y cuáles serían las razones de estas fallas, para pasar de ahí a la redefinición de nuevos planes. Lo que efectivamente sucede es que la credibilidad gubernamental está atada a la forma como se plantean los nuevos proyectos y metas por lograr cada seis años; de ahí la importancia que tiene la planeación gubernamental.

Es cierto que desde 1917 hay intentos fallidos para contar con un organismo encargado que de alguna manera incida en la medición de los resultados de la gestión gubernamental, aunque fuera de manera par-

cial.<sup>28</sup> Esos intentos no respondieron a la teoría administrativa que sugiere integrar la planeación, la ejecución y la evaluación dentro de una misma lógica. Respondieron a la necesidad de controlar las acciones gubernamentales, sobre todo aquellas que tuvieran relación con el manejo de recursos principalmente presupuestales y fiscales. El fracaso de estos intentos no está relacionado tan directamente con sus atribuciones como con aquellas que la Secretaría de Hacienda sintió que le invadían.<sup>29</sup> Esta situación nos confirma la idea de que para el éxito o fracaso que se pueda atribuir al establecimiento de una decisión en materia de política pública, es necesario saber cómo se plantearon las relaciones entre las dependencias gubernamentales comprometidas y qué grado de comunicación había entre los funcionarios participantes.

Para hacer frente al descrédito acumulado y acrecentado por los gobernantes, el presidente Miguel de la Madrid propuso restablecer el órgano encargado del control con la intención de que este control formara parte de un objetivo más integral de evaluación, de ahí el nombre de Sistema Nacional de Control y Evaluación. La incorporación de la Contraloría General de la Federación con rango de secretaría le confirió el papel central y los delegados y los comisarios fueron sus brazos en la supervisión de la acción pública en el sector central y paraestatal respectivamente. Su actuación tuvo un gran efecto en decisiones correctivas como el ajuste del sector paraestatal (que es objeto de análisis en otro trabajo de este mismo artículo), pero poco en materia preventiva. Lo mismo se puede afirmar de las contralorías internas en las cuales recayó la tarea de los recortes de personal, de las adecuaciones de los ajustes presupuestales, que siempre fueron hechos a partir de contracciones a las distintas partidas, etc. Tuvieron un carácter de control típicamente interno y basado en la legalidad y regularidad de la acción pública. A pesar del esfuerzo de coordinación que llevó a cabo la Contraloría, las contralorías internas e incluso los comisarios y delegados no tuvieron el tiempo ni la relación necesaria para actuar como elementos de un sistema más integrado.

La Ley de Responsabilidades posiblemente generó más conciencia sobre lo que no se debe hacer en tanto se tenga la investidura de fun-

<sup>28</sup> José Trinidad Lanz Cárdenas, art. cit., pp. 43-52.

<sup>29</sup> "En 1932 el presidente de la república envió una iniciativa al congreso en la que se solicitó la supresión del Departamento de la Contraloría de la Federación (creado en 1917) y la reorganización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que asumiera íntegramente las facultades y responsabilidades inherentes a su carácter propio de administradora del patrimonio de la federación, tanto respecto al manejo de fondos, como en cuanto a la fiscalización preventiva" (*ibid.*).

cionario público, pero dije ya que al llevarla a cabo hubo una fuerte dosis de formalidad que amortiguó, pero no resolvió, problemas de fondo ligados a la corrupción.

Con la inminente transmisión del mando, las reuniones de autoevaluación tuvieron como propósito explícito dar a conocer al futuro presidente la situación que cada dependencia y entidad reflejaba a finales de 1988. La información analizada contiene datos de suyo reveladores de una situación dada, pero de ninguna manera una intención de que sirvieran como insumo para una evaluación.

El esfuerzo llevado a cabo durante la administración de Miguel de la Madrid no es desdeñable en cuanto a su insistencia por recuperar la credibilidad de la función pública. El esfuerzo se materializó –de acuerdo con la opinión del secretario de la Contraloría en la reunión de evaluación sexenal– en el hecho de que entre las demandas de la población durante la última campaña política del candidato del partido mayoritario no se incluyó la necesidad de moralizar a la función pública, como sí había ocurrido hacía seis años. A pesar del esfuerzo realizado y de los resultados obtenidos, sólo podemos hablar de evaluación de la política gubernamental como autoevaluación y referida a los problemas de manejo de recursos presupuestales y financieros. Si la legitimidad del quehacer político depende del efecto derivado de los planes y del planteamiento de nuevas teorías generadas sexenalmente, una evaluación objetiva no podrá incluirse como elemento necesario para cerrar el círculo planeación-evaluación. Sólo una oposición política más estructurada, y por ende real, y una opinión pública más consciente serán elementos clave en la inclusión de una evaluación pública objetiva, que no se limite a aspectos contables y funciones internas de la administración, sino que permita proponer esquemas de trabajo para mejorar la calidad de la gestión pública.

A pesar del énfasis puesto en la necesidad de la evaluación, los esfuerzos hechos por el gobierno de Miguel de la Madrid se limitaron a una decisión política que permitiera recuperar la credibilidad de la función pública, pero circunscribiendo esta necesidad a los aspectos más visibles de corrupción en el manejo de recursos y de poder público.

En México, la administración pública es efectivamente un componente importante del sistema político y está en relación permanente y dinámica con el mundo de los axiomas y valores de la política. El problema para conseguir su eficaz comportamiento y la legitimidad del gobierno al que sirve, está en la comprensión del papel que desempeña la administración pública. O se le entiende como un ente independiente y, por lo tanto, con autonomía total que es expresión y medio

de la tecnocracia, o se le concibe con autonomía relativa, lo que plantea el problema adicional de buscar su necesario equilibrio entre las dos curvas de regulación analizadas por Nioche, que establecen la relación de la administración con la sociedad y, por ende, una evaluación de su comportamiento. El equilibrio debe estar entre la curva de regulación corta, que favorece la relación directa entre el ciudadano y la organización administrativa con la que establece contacto más inmediato, y la curva de regulación de largo alcance, que pasa por las elecciones y por el juicio sobre el sistema político en su conjunto.



# LA ADMINISTRACIÓN AL SERVICIO DE LA POLÍTICA: LA SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO\*

ROGELIO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ\*\*

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari se ha caracterizado por poner en marcha diversas modificaciones socioeconómicas y políticas que, en términos generales, se han agrupado bajo el amplio título de modernización. Los cambios han sido de tal magnitud que incluso han alcanzado aspectos que por mucho tiempo parecieron intocables, toda vez que eran considerados como distintivos del sistema político.

Por un lado, se ha introducido una profunda reforma económica, que no sólo ha implicado un nuevo modelo de desarrollo sino también un replanteamiento de las tareas y responsabilidades de los sectores público y privado. Por otro lado, se han modificado algunos artículos constitucionales que alteran las relaciones tradicionales con los sectores de la sociedad.

La administración pública no ha escapado a esta puesta al día. En enero de 1992 el presidente Salinas anunció la fusión de las secretarías de Programación y Presupuesto (SPP) y Hacienda y Crédito Público (SHCP), por considerar que con ello fortalecía las decisiones de política económica al reunir en una sola dependencia el control del gasto público y las funciones fiscales, financieras y de crédito, es decir, volver a unir los egresos con los ingresos.<sup>1</sup>

\* Este trabajo tiene una gran deuda con Miguel Ángel Hernández Rodríguez, y tal vez la mejor manera de reconocerla sea dedicándole su publicación. También agradezco a Luis F. Aguilar sus observaciones a una de las versiones del ensayo. El presente artículo se publicó en *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 1 (131), 1993, pp. 145-173.

\*\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México.

<sup>1</sup> En la misma ocasión, el mandatario anunció el nacimiento de la Secretaría de Desarrollo Social sobre la estructura que tenía la de Desarrollo Urbano y Ecología, así como la incorporación del Programa Nacional de Solidaridad; meses después se supo que Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad se dividirían en depar-

El argumento se apoya en dos consideraciones. La primera, que la SPP había terminado por concentrarse en la preparación del presupuesto público, y la segunda, que hasta 1976 esa tarea se realizaba en la SHCP. Más aún, en círculos gubernamentales se añadió que el cierre de la SPP no era más que la reintegración física a Hacienda de una rama que siempre había tenido. Planteada en estos términos, la decisión no sólo era necesaria sino de congruencia administrativa.

No obstante, ésta es una explicación parcial, pues lo verdaderamente importante no radica en si ahora era injustificable que la secretaría se concentrara en el presupuesto (o lo hiciera de manera preponderante), sino cómo fue que llegó a tener esa limitada responsabilidad. Por ello es preciso revisar si lo que hacía la SPP en 1992 era lo que se propuso en su nacimiento o si poco a poco fueron distorsionándose sus objetivos originales. Como podrá verse en este trabajo, el desarrollo de la SPP muestra, como en pocas ocasiones, la manera como la administración pública está al servicio de la política y puede ser empleada para distintos fines, incluso opuestos.

En realidad, la SPP nació como respuesta a una necesidad administrativa y para hacer posible una nueva concepción de la política económica según la cual el gasto debería responder a la planeación del desarrollo y no, como había ocurrido hasta entonces, a las limitaciones del ingreso. La nueva dependencia tenía como cometido no sólo elaborar el presupuesto de egresos, sino hacer de esta tarea una parte del proceso de planeación, lo que suponía también contar con programas, metas y, en especial, con el seguimiento y evaluación de los resultados.

A partir de 1982 la secretaría comenzó una larga serie de transformaciones que condujeron a la concentración en las tareas presupuestarias (y, en especial, su control) mientras que las fases de planeación, programación y evaluación que, al menos en teoría, iba a desarrollar, fueron eliminadas de la dependencia. Por otra parte, desde 1988 la SPP sirvió de cobijo institucional al Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) que no responde a ninguna lógica administrativa institucional sino a la perspectiva presidencial acerca de cómo debe solucionarse la pobreza en México.

Por ello, su desaparición parecía ser necesaria. Sin embargo, si se observan con cuidado los acontecimientos, es posible obtener otras

---

tamentos operativos para mejorar su eficiencia y competitividad. No hay duda de que también está en marcha una nueva reforma administrativa que busca hacerla más adecuada al proyecto económico.

conclusiones. La más importante de todas es que, al suprimir la SPP, Hacienda recuperó una rama que le había sido desprendida, pero también absorbió las funciones que hasta 1976 desempeñaban las dependencias federales que en su momento le dieron vida a la nueva institución, como las secretarías de la Presidencia, Patrimonio Nacional (Sepanal), e Industria y Comercio (SIC).

El propósito de este ensayo es describir este proceso. En la primera parte se analizan las circunstancias en que se creó la SPP y las funciones que en ese entonces desarrollaba Hacienda. En la segunda, se revisan los distintos cambios que experimentó la nueva secretaría, unos durante el propio sexenio de José López Portillo y los otros, los más relevantes, precisamente cuando su titular fue Carlos Salinas de Gortari.

#### LA EMERGENCIA DE LA PLANEACIÓN COMO PRINCIPIO DE DESARROLLO

Para entender cabalmente las consecuencias tanto administrativas como económicas que se derivaron de la creación de la SPP, es preciso tener presentes las tareas que desempeñaba la SHCP y, por ende, el enorme poder que había logrado reunir.

Hasta 1976, a Hacienda le correspondía calcular y recaudar los ingresos, tanto los fiscales como los provenientes de la contratación de deuda, interna y externa; prestaba a quienes ya no eran sujetos de crédito internacional; integraba el presupuesto de egresos de la federación y controlaba su ejercicio, para lo cual revisaba y aprobaba los presupuestos parciales que cada dependencia le presentaba. Como consecuencia de ello, Hacienda también llevaba la contabilidad de las finanzas públicas. Además de lo anterior, en sus manos estaba la conducción, en todas sus etapas, de las políticas monetaria y crediticia.

Como es fácil observar, Hacienda tenía el control de los recursos gubernamentales y manejaba la economía del país. Sabía con toda oportunidad el nivel de ingresos que se quería tener y, además, los distribuía según su criterio y su perspectiva del desarrollo económico. En sus manos estaba poner en práctica cualquier proyecto y, naturalmente, desechar el que no le pareciera conveniente.

Este exceso de poder fue el resultado de varios factores que derivaron del modelo de crecimiento diseñado y dirigido por la propia SHCP: el desarrollo estabilizador. Este modelo tenía una clara definición de los objetivos que deberían alcanzarse y del papel que debía desempeñar el Estado en la economía. Su aplicación, por una parte, generó un proceso administrativo que no consideraba la planeación como un princi-

pio normativo de las acciones gubernamentales, y su éxito, por otra parte, hizo posible la formación de un poderoso grupo burocrático que llegó a ser decisivo en el desempeño gubernamental.

No es éste el lugar adecuado para puntualizar las características del llamado desarrollo estabilizador (por demás conocidas, gracias a los importantes estudios que lo han analizado), pero bien puede recordarse que este modelo propició el crecimiento gracias a un estricto control del gasto público, lo que implicaba un programa de inversiones restringido a lo indispensable y que tenía como principal propósito fomentar la creación de capital.

Para los fines del modelo, el manejo centralizado e inseparable del gasto y de los ingresos era indispensable para evitar cualquier exceso. En la medida en que el desarrollo estabilizador sustentaba objetivos económicos específicos, implantó una estructura y procedimientos administrativos que respondían funcionalmente a ellos. La asignación del gasto, por ende, obedecía a los ramos del sector público.

A pesar de los múltiples programas de gobierno que se generaron en el país, la planeación era una labor confinada a cada dependencia pública y, por tanto, desligada de un cuerpo central que estableciera objetivos y prioridades en conjunto. Los programas, por su parte, también eran habituales, y si acaso existían, se limitaban a las acciones de la propia entidad.

Esto no significa que el gobierno no intentara implantar, o al menos centralizar, la planeación. Es conocida la larga lista de comisiones que fueron creadas con este propósito y, sobre todo, las atribuciones que tenía en esta materia la Secretaría de la Presidencia.<sup>2</sup> Aun así, su influencia no logró nunca sobreponerse a la de Hacienda, pues si bien a la primera le correspondía planear el gasto público y las inversiones, aprobando incluso las que se realizaban en los estados, carecía de facultades para convertir sus propósitos en asignaciones presupuestales.

Ella, al igual que el resto de las dependencias, centrales o descentralizadas, tenía que presentar sus presupuestos a Hacienda, la cual, en última instancia, condicionaba cualquier proyecto a los recursos disponibles. Así, a fin de cuentas la planeación real del gasto público, corriente y de capital, quedaba en las manos de Hacienda.

Esta débil planeación afectaba las otras fases del proceso. Por ejemplo, los programas prácticamente no existían porque los presu-

<sup>2</sup> Una historia pormenorizada de los distintos intentos se encuentra en María del Carmen Pardo, *La modernización administrativa en México*, México, INAP/El Colegio de México, 1992, capítulo 3.

puestos se aprobaban por ramos administrativos, lo que hacía secundario su diseño y, además, anulaba cualquier especificación sectorial o regional. En estas condiciones, la evaluación, como etapa final que califica las políticas públicas de acuerdo con los resultados obtenidos, era más un deseo que una realidad.

Además de dispersa, la evaluación era parcial. La Sepanal contaba con un área que se encargaba de controlar y vigilar las entidades descentralizadas y paraestatales: Presidencia hacía su propio seguimiento por medio de la Dirección General de Inversiones y, finalmente, la Dirección de Egresos en Hacienda hacía lo suyo. Como es fácil deducir, esta unidad era la que mejor hacía la tarea, toda vez que pertenecía a la dependencia que en la práctica asignaba el gasto; era natural que contara con más elementos y mejores oportunidades para realizar el análisis del presupuesto y, por ello, su vigilancia era la más completa de todas.

A pesar de todos estos problemas, doce años de crecimiento económico hicieron impensable cualquier posibilidad de cambio en el proceso que se seguía. El éxito fortaleció de tal manera a Hacienda, que cualquier intento que pretendiera ampliar las funciones de otras dependencias o hacer de la planeación una norma estaba destinado al fracaso, porque atentaba contra las atribuciones de la secretaría. En el fondo, no se trataba solamente de distribuir de mejor manera las tareas gubernamentales, sino de restarle influencia a la institución que manejaba por completo la economía del país. Hacienda se había convertido en un obstáculo tanto administrativo como económico y, según se verá de inmediato, también político.

Cuando al comenzar la década de los años setenta llegó a su fin el desarrollo estabilizador, Hacienda no estuvo dispuesta a apoyar los cambios que el gobierno de Luis Echeverría pretendió introducir. Como ha sido documentado,<sup>3</sup> los errores en la política económica de aquellos años no se debieron exclusivamente a la vacilación del jefe del ejecutivo, los conflictos con la iniciativa privada o los problemas económicos internacionales, sino que obedecieron también a la oposición abierta de la SHCP. Cada vez que el gobierno intentaba alterar el principio de que el gasto público debía ocuparse sólo de la infraestructura y del fomento privado, Hacienda empleaba su información y sus recursos económicos para entorpecer las decisiones.

<sup>3</sup> Carlos Tello, *La política económica en México, 1970-1976*, México, Siglo XXI, 1980, capítulos 2 y 3.

Lo mismo ocurrió al final del gobierno de López Portillo, cuando en medio de la crisis económica Hacienda y el Banco de México ocultaron al presidente los datos sobre la situación real de la economía, lo cual lo llevó a aplicar medidas equivocadas que agravaron los problemas.<sup>4</sup> En este caso la responsabilidad del hundimiento económico tampoco es imputable del todo al presidente López Portillo; como lo hiciera seis años antes, Hacienda también contribuyó a ello.

Este comportamiento, por lo demás, no es ni extraño ni particular del caso mexicano. Incluso en países con un arraigado y profesional servicio civil (una de cuyas supuestas cualidades es que sus miembros son neutrales en política), ha sido posible observar cómo éste ha obstaculizado el trabajo de gobiernos con los cuales no simpatizaba. Como lo ha señalado Renate Mayntz, la supuesta neutralidad ha servido en muchas ocasiones para que la administración se constituya en un poderoso grupo de interés capaz de cuestionar la legitimidad del grupo gobernante y lo vete si considera peligrosas sus medidas.<sup>5</sup>

En el caso mexicano, donde no existe separación entre las tareas administrativas y las estrictamente políticas, es fácil entender que las dependencias gocen de diferentes grados de influencia en función de sus atribuciones. Si a ello se agrega que la SHCP es una de las más antiguas y con mayor tradición en el gobierno, que ha conseguido una notable estabilidad orgánica y que, por último, también logró disminuir la rotación de sus funcionarios e incluso sujetar su movilidad a ciertos criterios de experiencia, podrá entenderse el “espíritu de grupo” que sus miembros mantuvieron tras el derrumbe del desarrollo estabilizador.

El hecho de que Hacienda se haya convertido en el centro vital de la administración pública, sumado a su papel como responsable del crecimiento del país, generó en sus funcionarios un alto grado de cohesión. Esto es lo que Mayntz ha llamado *ethos profesional*, es decir, una identidad de grupo que genera normas específicas de comportamiento basadas en la fidelidad a esos principios de autoestima.<sup>6</sup> Lo grave es que de ahí se deriva una explicación administrativa, económica y política que se supone correcta y que no necesariamente se identifica con la que posee el

<sup>4</sup> Carlos Tello, *La nacionalización de la banca en México*, México, Siglo XXI, 1984, capítulo 2, y Rogelio Hernández Rodríguez, *Empresarios, banca y Estado. El conflicto durante el gobierno de José López Portillo, 1976-1982*, México, Flacso/Miguel Ángel Porrúa, 1988, capítulo 4.

<sup>5</sup> Renate Mayntz, *Sociología de la administración pública*, Madrid, Alianza, 1978, pp. 76-77.

<sup>6</sup> *Op. cit.*, pp. 185 y ss.

gobierno en su conjunto. Así, cuando sus integrantes juzgan que las medidas se separan de lo prudente, pueden actuar incluso en contra de sus mandos superiores. Esto fue lo que sucedió entre 1970 y 1982.

Sin embargo, la situación podía cambiar; bastaba que hubiera la firme voluntad política para conseguirlo. La SPP fue el instrumento que la administración de López Portillo encontró para equilibrar el poder de Hacienda e introducir una nueva perspectiva económica.

Como se ha dicho muchas veces, la SPP fue mucho más que una nueva dependencia: se pretendió que fuese el centro de una profunda reforma que buscaba reorganizar la administración pública para darle coherencia a muchas funciones dispersas y manejar eficazmente los recursos en una época caracterizada por su escasez.<sup>7</sup>

Como se señalaba en la exposición de motivos que explicaba el nacimiento de la SPP, el gasto público debía asignarse de acuerdo con prioridades y objetivos precisos de desarrollo. Técnicamente, esto significaba elaborar programas de trabajo en los que se especificaran metas por conseguir, los recursos necesarios y los responsables de su aplicación, así como establecer mecanismos que evaluaran permanentemente las políticas adoptadas. La evaluación cobraba su significado más profundo en el sentido no sólo de vigilar administrativamente el ejercicio del gasto, sino de corregir las fallas y replantear los procedimientos para alcanzar los objetivos deseados. Era, en suma, una etapa clave del proceso de planeación.

Conviene subrayar que si bien este nuevo esquema corregía fallas tradicionales, era por completo distinto a las prácticas hacendarias. Además de responsabilizar a una dependencia de todo el presupuesto federal, se estableció que los egresos atendieran a las necesidades sectoriales y regionales que el antiguo manejo por ramos administrativos descuidaba. La evaluación se centralizó e intentó sobreponerse a la limitada idea de controlar el gasto y llevar la contabilidad como registro

<sup>7</sup> La reforma comprendió siete puntos además de la creación de la SPP: 1) sectorializar la administración pública y responsabilizar a las secretarías de la coordinación de las entidades que estuvieran incluidas en su campo; 2) fusionar las secretarías de Agricultura y Ganadería con la de Recursos Hidráulicos; 3) incorporar Pemex a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; 4) integrar todas las labores comerciales en la Secretaría de Comercio; 5) transferir la marina mercante a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes; 6) atender los problemas de urbanismo y vivienda en la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, y 7) unificar las actividades relativas a la pesca en un departamento autónomo. "Exposición de motivos para la reforma administrativa", en *Memoria institucional de la Secretaría de Programación y Presupuesto*, México, SPP, anexo III, junio de 1981.

final de su ejercicio, sin posibilidad de conocer anticipadamente si se presentaban problemas que impidieran conseguir las metas.

La reforma de aquel entonces también permitió aplicar otra concepción económica. Junto con los cambios administrativos, López Portillo promovió una nueva Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, según la cual la integración del presupuesto debía sujetarse a los programas de trabajo y éstos, a su vez, responder a las prioridades que determinarían los planes de desarrollo nacional. Los gastos gubernamentales ya no estarían sujetos al principio hacendario de los ingresos sino a objetivos de política general.<sup>8</sup>

López Portillo tenía la experiencia suficiente para poner en marcha el proyecto. Había estado encargado de diversos estudios sobre la administración pública y como subsecretario de Presidencia y Sepanal había conocido de cerca las limitaciones que cualquier iniciativa de desarrollo encontraba en Hacienda; pero, por encima de todo, había estado al frente de esta secretaría precisamente en los últimos años del gobierno de Echeverría. Como pocos, el presidente conocía de lo que era capaz la SHCP.

Las responsabilidades que se le atribuían a la SPP obligaban a dotarla de recursos que, en la práctica, le permitieran competir exitosamente con Hacienda, la que aunque perdía una subsecretaría completa, conservaba aún mucha influencia. En términos generales, la nueva dependencia se constituyó con unidades administrativas que hasta 1976 pertenecían a cuatro secretarías, una de las cuales, la de Presidencia, fusionó a las demás. Esta manera de configurar la SPP provocó los primeros problemas operativos.

Su primer organigrama consideraba la existencia de tres subsecretarías, cada una para responder a las etapas previstas en el manejo del gasto: Programación, Presupuesto y Evaluación (cuadro 1). La primera, que se encargaría de realizar estudios económicos, planear medidas de desarrollo y de traducirlos en programas de trabajo, se formó

<sup>8</sup> Claramente así lo afirmó López Portillo el 28 de enero de 1977: a la SPP le corresponde el manejo global del proceso de planeación económica y social, desde su concepción hasta su evaluación [...] La decisión más importante que se tomó para fundamentar esa reforma fue haber dividido la Secretaría de Hacienda en ingresos y egresos, y haber otorgado a un solo centro de responsabilidad, a partir de la planeación lo que antes se otorgaba a otra secretaría a partir de la política de ingresos. Hemos querido subrayar [...] algo que es fundamental: concebir como origen y fin del desarrollo el instrumento de planeación y no [...] la captación; amarrar las decisiones fundamentales al plan y no al ingreso constituye en el fondo el secreto de esta reforma administrativa (*Memoria institucional...*, p. 57).

CUADRO 1  
 Secretaría de Programación y Presupuesto  
 Unidades administrativas y su procedencia, 1976\*

	Procedencia
1) Subsecretaría de Programación Dirección General de Política Económica y Social Dirección General de Programación Dirección General de Promoción y Operación Regional	<i>Secretaría de la Presidencia</i> Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social  Dirección General de Desarrollo Regional y Urbano
2) Subsecretaría de Presupuesto Dirección General de Inversiones Públicas Dirección General de Egresos Dirección General de Pagos Contaduría de la Federación Dirección General de Normas sobre Adquisiciones, Almacenes y Obras Públicas	<i>Secretaría de la Presidencia</i> Dirección General de Inversiones Públicas  <i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público</i> Dirección General de Egresos Dirección General de Pagos Contaduría de la Federación  <i>Secretaría del Patrimonio Nacional</i> Dirección General de Control y Vigilancia de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal Dirección General de Promoción y Coordinación del Sector Paraestatal Dirección General de Inspección de Adquisiciones Dirección General de Inspección de Contratos y Obras Públicas
3) Subsecretaría de Evaluación Dirección General de Análisis para la Evaluación	<i>Secretaría de la Presidencia</i> Dirección General de Inversiones  <i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público</i> Dirección General de Egresos  <i>Secretaría del Patrimonio Nacional</i> Dirección General de Operación y Desarrollo de Organismos y Empresas del Sector Paraestatal
4) Coordinación General del Sistema Nacional de Información Dirección General de Estadística Dirección General de Sistemas y Procesos Electrónicos Dirección General de Diseño e Implantación del Sistema Nacional de Información Dirección General de Estudios del Territorio Nacional	<i>Secretaría de Industria y Comercio</i> Dirección General de Estadística  <i>Secretaría de Hacienda y Crédito Público</i> Dirección General de Procesos Electrónicos  <i>Secretaría de la Presidencia</i> Comisión Nacional de Estudios del Territorio Nacional

\* Para hacer más claros los cambios no se toman en cuenta las unidades administrativas que corresponden a la operación interna de la dependencia, a pesar de que también procedían de las mismas secretarías y de que sufrieron diversas modificaciones posteriores.

Fuente: *Memoria institucional de la Secretaría de Programación y Presupuesto*, México, junio de 1981.

íntegramente de la Secretaría de la Presidencia. Sus tres direcciones generales nacieron de una redistribución de funciones de dos unidades que ya existían en esa dependencia.

La de Presupuesto tuvo una conformación más compleja, en la que sin embargo predominó la Subsecretaría de Egresos de Hacienda. De sus cinco direcciones generales, tres no sólo provinieron de aquella sino que sus funciones pasaron intactas; más aún, la de Egresos absorbió las tareas de contabilidad y auditoría que estaban separadas en su origen. Se mantuvo, también intacta, una dirección general de Presidencia, y la otra fusionó dos de Sepanal.

Esta subsecretaría se convirtió en el área central de la SPP pues concentró toda la responsabilidad de integrar el presupuesto público, tanto de inversiones como de gasto corriente (en el que estaban incluidos, claro está, los pagos al personal federal); autorizaba las solicitudes que cada dependencia le presentaba; llevaba la contabilidad y la auditoría del sector público; establecía las normas para las compras que realizara el gobierno y tenía facultades para vigilar la ejecución de obras, para lo cual controlaba el padrón de proveedores y contratistas.

La tercera Subsecretaría, la de Evaluación, sólo contó con una dirección general que no integró unidades administrativas sino funciones específicas. Como se apuntó antes, esta tarea no estaba insitucionalizada en el sector público y era escasamente practicada en algunas dependencias. Al establecerse por primera vez, concentró lo que hacían las tres secretarías originarias.

Varios aspectos merecen ser subrayados. Es muy clara la intención de hacer realidad los objetivos de planear e integrar el presupuesto por programas y evaluar las políticas públicas como un proceso completo que sustentara la acción del gobierno. Sin embargo, esos deseos no se convirtieron en una verdadera redistribución de funciones que los hiciera viables. Por el contrario, las dos subsecretarías básicas (Programación y Presupuesto) reprodujeron con modificaciones mínimas la presencia de las dos secretarías que les dieron vida: Presidencia, encargada de la planeación, y Hacienda, que controlaba el gasto.

Si esto ya anunciaba problemas en el corto plazo, el predominio de las estructuras hacendarias parecía asegurarles la conducción de la nueva secretaría. Aunque en principio esto era previsible ya que Hacienda perdía casi toda la Subsecretaría de Egresos,<sup>9</sup> el traslado casi sin cam-

<sup>9</sup> De la Subsecretaría de Egresos dependían, hasta 1976, la Tesorería y la Contaduría de la Federación y las direcciones generales de Egresos, Pagos, Vigilancia de Fondos

bios de las áreas operativas significó también el de las prácticas y las costumbres que respondían a una lógica profundamente arraigada y, sobre todo, poco convencida de la pertinencia del cambio.

Más aún, la sombra de Hacienda no se redujo a la Subsecretaría de Presupuesto, cuyas funciones, por lo demás, estaban destinadas a ser centrales, sino que se extendió a la de Evaluación. A pesar del papel que en teoría tenía esta unidad, ella sumó tareas dispersas, entre las cuales las más consistentes estaban en la Dirección General de Egresos de Hacienda. Lo delicado era que esas actividades respondían a una idea del gasto que, como parece desprenderse de este primer organigrama, pasaba sin cambios a la SPP. Lo más probable es que la Subsecretaría de Evaluación resultara tan influida como la de Presupuesto.

Finalmente, resulta patente que los organizadores no tenían una idea definida de lo que debía ser la evaluación como práctica cotidiana. Si los otros ámbitos reproducían al menos a las instituciones originales, la de Evaluación resultaba un híbrido muy poco preciso en cuanto a sus responsabilidades. Como se verá en las páginas siguientes, estas primeras fallas en la integración de la nueva secretaría determinarían su desarrollo: no es casual que la única área que se mantuvo a lo largo del tiempo hasta absorber por completo la actividad de la SPP haya sido justamente la de Presupuesto, en tanto que las dos restantes desaparecieron o, en el mejor de los casos, se diluyeron en el organigrama.

Conocidas son las diferencias que tuvieron los titulares de SPP y Hacienda durante el primer año de gobierno de López Portillo, las cuales los llevaron a salir del gabinete; sin embargo, lo son menos los conflictos internos y técnicos que las subsecretarías tuvieron en ese entonces. John Bailey, basado en entrevistas con funcionarios de la época, señaló algunas que bien pueden resumirse en la falta de colaboración de las tres áreas.<sup>10</sup>

Los encargados de programar las inversiones lo hacían sin considerar ningún otro elemento que las supuestas necesidades del desarrollo, mientras que quienes preparaban el presupuesto rechazaban o modificaban los proyectos por irreales o exagerados. Lo grave del caso

---

y Valores y Procesos Electrónicos. Hacienda solamente conservó la Tesorería y Vigilancia de Fondos y Valores; el resto pasó a SPP.

<sup>10</sup> John J. Bailey, "Presidency, Bureaucracy, and Administrative Reform in Mexico: The Secretariat of Programming and Budget", *Inter-American Economic Affairs*, vol. 34, núm. 1, 1980, pp. 50-51. Éste es un buen trabajo sobre las circunstancias en que nació la SPP y sus primeros años de vida.

fue que mientras Programación se dedicó a elaborar esbozos de planes nacionales, el gasto público lo manejó la Subsecretaría de Presupuestos. Las dos áreas básicas se enfrascaron en conflictos que reflejaban muy bien sus distintos orígenes y la ausencia de una dirección clara acerca de cómo hacer realidad los objetivos de la dependencia.

La Subsecretaría de Evaluación, como era previsible, fue la más dañada, pues además de que las dos primeras no lograron trabajar en conjunto, sus propias responsabilidades no fueron nunca definidas, por lo que se dedicó a preparar estudios parciales y de escaso efecto en todo el proceso económico.

Un tercer problema fue, una vez más, la influencia de Hacienda. Como en ocasiones anteriores, empleó su poder para obstaculizar la tarea de la SPP mediante un recurso que nunca perdió: el manejo real, físico, del dinero. Como después señalaría Carlos Tello, Hacienda entorpecía el ejercicio del presupuesto retrasando los pagos ya autorizados mediante la Tesorería de la Federación; de esta manera, ante el presidente y el resto de las instituciones públicas, la SPP aparecía como incapaz de hacer realidad sus propios planes.<sup>11</sup>

Las responsabilidades de ambas dependencias obligaban a la cooperación para que el proceso fuera eficaz, y para tal efecto se creó la Comisión de Gasto-Financiamiento. Sin embargo, esta instancia, lejos de propiciar el entendimiento, fue el lugar en el que tuvieron lugar las disputas de ambos secretarios.

Después de todo, la débil integración de la SPP, así como el predominio de Hacienda, despertaron dudas sobre la pertinencia administrativa y económica de la nueva institución. Por ello las primeras modificaciones, realizadas durante el gobierno de López Portillo, buscaron fortalecer sus tareas.

En 1980, ya con Miguel de la Madrid como titular de la SPP, la dependencia experimentó los primeros cambios en su estructura (cuadro 2). En general, se advierte en ellos el propósito de convertir la planeación en una tarea de la secretaría y hacer más fluida la comunicación entre sus distintas áreas.

Todas las subsecretarías resintieron modificaciones importantes. La de Programación fue de las más beneficiadas: sus tareas se extendieron al análisis económico por ramas específicas, de tal suerte que los programas de trabajo estuviesen dirigidos a atender necesidades

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 52. A pesar de que la SPP autorizaba los presupuestos, Hacienda era la que establecía el calendario en el que las dependencias podían realmente disponer de los recursos, con lo cual siempre tenía la posibilidad de hacer fracasar cualquier proyecto.

CUADRO 2  
Secretaría de Programación y Presupuesto  
Modificaciones de 1980<sup>1</sup>

- 
1. Subsecretaría de Programación
    - Dirección General de Política Económica y Social
    - Dirección General de Programación
    - Dirección General de Análisis de Ramas Económicas
    - Dirección General de Programación Regional
  2. Subsecretaría de Presupuesto
    - Dirección General de Presupuesto Agropecuario y Pesca
    - Dirección General de Presupuesto Energético e Industrial
    - Dirección General de Presupuesto de Desarrollo Social
    - Dirección General de Presupuesto de Administración y Finanzas
    - Dirección General de Política Presupuestal
    - Dirección General de Pagos
    - Dirección General de Administración de Personal del Gobierno Federal
  3. Subsecretaría de Evaluación
    - Dirección General de Contabilidad Gubernamental
    - Dirección General de Control de Contratos y Obras
    - Dirección General de Control y Auditoría Gubernamental
    - Dirección General de Documentación y Análisis
  4. Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática
    - Dirección General de Estadística
    - Dirección General de Integración y Análisis de la Información
    - Dirección General de Política Informática
    - Dirección General de Geografía del Territorio Nacional
  5. Coordinación General de Delegaciones Regionales<sup>2</sup>
    - Dirección General de Fomento al Desarrollo Estatal
    - Dirección General de Desarrollo Rural Integral
    - Dirección General de Control Operativo de las Delegaciones
- 

<sup>1</sup> Deliberadamente se presenta a la SPP como un listado de unidades administrativas y no en la forma tradicional de los organigramas, porque no interesa destacar las líneas de autoridad.

<sup>2</sup> Se creó en agosto de 1978.

Fuente: Esteban Moctezuma Barragán, "La Secretaría de Programación y Presupuesto a través de sus reglamentos interiores", en *Revista de Administración Pública*, México, INAP, núm. 74, 1989.

nacionales más precisas. En este punto cobra importancia el área de estudios regionales, pues revela el interés por equilibrar las metas de los planes de desarrollo.

La Subsecretaría de Presupuesto se transformó radicalmente para romper la herencia hacendaria. De las siete direcciones generales que configuraron esa área, sólo la de Pagos mantuvo su función original debido a que ya estaba en marcha el proceso de descentralización que

la trasladaría a cada dependencia y que concluyó con su desaparición a fines de 1983; el resto obedeció a los mismos criterios de atención sectorial y, en este caso, sobre todo social.

El gasto ya no se manejaría de manera unitaria al viejo estilo de Hacienda, sino que se destinaría a las necesidades de cada sector. Naturalmente, se trataba de hacer más compatibles y expeditas las funciones de esa subsecretaría con las que desarrollaba la de Programación y resolver así los conflictos que predominaron en los años anteriores entre ambas unidades.

Pero De la Madrid también creó una dirección general que desde entonces sería decisiva en la SPP: la de Política Presupuestal, encargada de establecer las normas y lineamientos a los que debería someterse el diseño e integración del presupuesto federal, y establecer el calendario para el ejercicio real y financiero del gasto. Desde entonces, esta unidad fue el lugar en el que verdaderamente se decidía cuánto y a dónde debía destinarse el presupuesto; el resto de las direcciones generales sólo aplicaba por sectores lo que aquélla había aprobado.

La Subsecretaría de Evaluación fue transformada. Para resolver la indefinición que hasta entonces había padecido, se suprimió la única dirección general que ella tenía y se crearon cuatro nuevas, tres de las cuales se encargaron de la contabilidad, auditoría y el contrato de obras.

La Dirección General de Contabilidad Gubernamental surgió como la más importante; sustituyó a la Contaduría de la Federación y, a juzgar por sus atribuciones, y sobre todo por su permanencia en la secretaría pese a todos los cambios que ésta sufrió, parecía que estaba implantando un nuevo concepto de la evaluación, según la cual ya no sería considerada como una parte del proceso de la política pública, sino como el registro de datos que permitirían vigilar el presupuesto para evitar pérdidas y malos manejos.

Así lo siguiere una comparación de las funciones que tuvo en esos dos momentos la subsecretaría. En 1976, la Dirección General de Análisis para la Evaluación tenía como encomienda diseñar e implantar un sistema nacional de evaluación integral y permanente del programa de gobierno. En cambio, en 1980 la Dirección General de Contabilidad Gubernamental estaba responsabilizada de recabar la información financiera, presupuestaria y contable para preparar la Cuenta Pública, así como de fijar las normas para que el resto de las entidades llevaran sus respectivos registros. A la de Control y Auditoría le correspondía establecer las normas para realizar esas inspecciones y promover las modificaciones que ellas recomendaran.

La de Control de Contratos y Obras fijaba los criterios para realizar

y vigilar las obras públicas y llevaba el padrón de contratistas. Por último, la de Documentación y Análisis determinaba los lineamientos para que cada dependencia presentara los datos que integrarían los informes presidenciales.<sup>12</sup>

Estas expectativas, empero, no se cumplieron en la realidad. En rigor, las tareas de contabilidad sirvieron (incluso hasta nuestros días) única y exclusivamente para elaborar la Cuenta Pública que, por ley, debe ser presentada anualmente a la Cámara de Diputados. Aunque se supone que dicha Cuenta ofrece los resultados de la gestión financiera del gobierno, su contenido no tiene ninguna utilidad para integrar el presupuesto, porque se entrega con seis meses de retraso y, peor aún, el dictamen final de los legisladores no se encuentra listo sino dos años después.<sup>13</sup>

Esto significa que durante todo ese tiempo se ejerce el gasto federal sin considerar para nada los resultados de ese informe. En consecuencia, la Cuenta Pública (y por consiguiente las tareas de contabilidad) no cumplen con algún propósito de evaluación, sino que sólo obedecen un mandato legal. Contra cualquier supuesto, las reformas de 1980 no sustituyeron con algo nuevo la evaluación que López Portillo pretendió darle, simplemente la eliminaron.

El conjunto de modificaciones que aplicó De la Madrid muestran dos direcciones distintas; de hecho, revelan los intereses divergentes del jefe del ejecutivo y del titular del ramo. Mientras los cambios en las dos primeras subsecretarías indican el interés por consolidar las ideas originales de la dependencia, las que se introdujeron en la de Evaluación y, en particular, la creación de una unidad encargada del control presupuestal, sugieren un objetivo contrario.

Pareciera que ante la imposibilidad de oponerse a los deseos presidenciales, De la Madrid hubiera optado por crear mecanismos que aseguraran la vigilancia del gasto y que a largo plazo sirvieran para consolidar las tareas presupuestarias. El supuesto no es una simple conjetura, pues como se verá más adelante, los cambios radicales ocurrieron justo cuando Miguel de la Madrid se convirtió en presidente y pudo realizar las alteraciones que deseaba sin interferencia alguna.

Sea como fuere, el sexenio de López Portillo intentó darle un per-

<sup>12</sup> *Reglamentos interiores de las dependencias de la administración pública centralizada*, Presidencia de la República, 1978, y *Manual de organización del gobierno federal*, Presidencia de la República, 1982.

<sup>13</sup> Información detallada acerca de los alcances y evolución de la contabilidad gubernamental, así como del proceso que sigue la Cuenta Pública, se encuentra en *Programa*, revista de la SPP, núm. 4, noviembre de 1980-febrero de 1981.

fil definido a la SPP. Los cambios continuarían a partir de 1983, pero ya no responderían a la idea original.

#### DE LA PLANEACIÓN A LA VIGILANCIA DEL GASTO

A partir de la llegada del nuevo gobierno, la SPP modificó su orientación a causa de la severa crisis económica que enfrentaba el país. Si el diagnóstico que se elaboró entonces ponía el acento en aspectos estructurales del modelo de desarrollo seguido hasta ese momento,<sup>14</sup> las medidas que de esto derivaron definieron al sector público, y en especial a su gasto, como los principales responsables del desastre.

Lo que dio en llamarse el cambio estructural buscaba reorientar el aparato productivo de tal manera que lograra tanto su integración como su eficacia; pero en esta tarea era fundamental, primero reestructurar el sector público, en particular las empresas paraestatales, y segundo, emplear el gasto racional y disciplinadamente.

La intervención estatal, incrementada desde los años setenta, había distorsionado la economía al convertir los recursos públicos en responsables del crecimiento, y había provocado su dispendio y derroche. En consecuencia, no podía resolverse la crisis sin replantear las funciones gubernamentales.

Éste era el propósito de largo plazo, el cual se realizaría sólo cuando los desajustes económicos del momento se controlaran. Sin embargo, lejos de conseguir la estabilidad, la crisis se agravó a tal grado que el gobierno de De la Madrid se vio obligado a aplicar durante todo su periodo diversas medidas que buscaron su control. Como puede observarse, si la intención de fondo para cambiar el modelo de desarrollo hacía de la SPP un factor importante, los programas de estabilización la hicieron decisiva pero con un ligero cambio de matiz: como lo señalara el nuevo secretario Carlos Salinas, la SPP "se ha desenvuelto dentro de criterios de saneamiento de las finanzas públicas y la contención del crecimiento del gasto público federal".<sup>15</sup>

La planeación como principio de gobierno fue sustituida por la

<sup>14</sup> El Plan Nacional de Desarrollo enumera varios puntos que pueden resumirse en cuatro: desequilibrio en el aparato productivo y distributivo; insuficiencia del ahorro interno; escasez de divisas y desigualdad en la distribución de los beneficios del crecimiento económico, *Plan Nacional de Desarrollo*, México, SPP, 1983.

<sup>15</sup> *Manual de organización general de la Secretaría de Programación y Presupuesto*, México, 1987, p. 19.

disciplina y vigilancia del gasto. Era natural, por ende, que en la práctica las tareas asignadas a la dependencia pusieran el énfasis en el presupuesto y control. Poco a poco la secretaría retomó los principios hacendarios sobre el manejo y seguimiento de los egresos.

La transformación de la SPP bajo el mando de Carlos Salinas fue sorprendente. En 1983, en plena correspondencia con las nuevas prioridades del gobierno, se decidió fusionar las tareas de programación con el diseño del presupuesto anual y sectorial; se separó la planeación de largo plazo de los programas y, finalmente, la evaluación, que ya había experimentado modificaciones, se trasladó íntegramente a la recién creada Contraloría de la Federación (cuadro 3).

CUADRO 3  
Secretaría de Programación y Presupuesto  
Modificaciones de 1983

- 
- 1) Subsecretaría de Planeación del Desarrollo  
Dirección General de Política Económica y Social  
Dirección General de Programación Económica y Social  
Dirección General de Documentación y Evaluación
  - 2) Subsecretaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Industrial y de Servicios  
Dirección General de Pagos\*  
Dirección General de Programación y Presupuesto Energético e Industrial  
Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios
  - 3) Subsecretaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social y Rural  
Dirección General de Programación y Presupuesto de Infraestructura Básica
  - 4) Subsecretaría de Control Presupuestal y Contabilidad  
Dirección General de Política Presupuestal  
Dirección General de Contabilidad Gubernamental  
Dirección General de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles  
Dirección General de Servicio Civil
  - 5) Subsecretaría de Desarrollo Regional  
Dirección General de Delegaciones  
Dirección General de Programación y Presupuesto Regional  
Dirección General de Política de Descentralización para el Desarrollo Regional
  - 6) Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática  
Se convierte en organismo descentralizado con cuatro direcciones generales
- 

\* Desapareció en diciembre de 1983.

Fuente: véase el cuadro 2.

No deja de sorprender que con un proyecto que postulaba la austeridad del gasto público y, más aún, que restringía las funciones de su principal dependencia ejecutora, las unidades administrativas lejos de disminuir, aumentarían. Así, se creó una Subsecretaría de Planeación del Desarrollo, responsabilizada de los estudios sobre las tendencias económicas más generales y desvinculada de la preparación de programas.

La justificación para hacerlo se encontraba en el propuesto Sistema Nacional de Planeación, en el que se consideraba que los sectores privado y social participarían en esta tarea bajo la simple coordinación de la SPP. Disminuida la responsabilidad directa de la dependencia en la elaboración de los planes de desarrollo de largo plazo, parecía más importante crear una unidad "altamente especializada" (como señala el manual de la época) pero en los estudios macroeconómicos.

Las tareas de programación se trasladaron a las direcciones generales encargadas del presupuesto, pero en lugar de mantenerse bajo el mando de una subsecretaría, se dividieron. Quizá como ningún otro, este cambio ilustre el deseo de reiniciar la perspectiva hacendaria. Hasta 1980, la programación se mantuvo vinculada a los planes de gobierno y se le hizo más puntual al ampliar su análisis por ramas económicas, sociales y regionales.

A partir de 1983, se transformó la planeación en puramente normativa y los programas en una función del presupuesto: exactamente lo que en sus primeros años fue exigido por quienes manejaban los egresos. Pero por si esto no significara un cambio de fondo, se fortaleció la función presupuestal con dos subsecretarías cuya división era solamente sectorial: por un lado la industria y por el otro la agricultura y los aspectos sociales. Si el poder del área de presupuesto dentro de la SPP era grande desde su nacimiento, a partir de esta reforma fue absoluto.

Para completar la obra, los promotores del cambio desaparecieron lo poco que quedaba de la evaluación. Para hacer realidad lo que ellos llamaron "ineludible distinción entre el control y la evaluación propios de la planeación, y el control y evaluación de la gestión administrativa",<sup>16</sup> que aparentemente realizaba en conjunto la SPP, el presidente De la Madrid promovió el nacimiento de la Contraloría de la Federación, cuyas facultades fueron las de controlar y evaluar el desempeño gubernamental, entendidas ambas tareas como la vigilancia y la inspección del ejercicio del gasto. Así, la nueva dependencia absorbió las responsabilidades de auditoría que hasta entonces manejaba la SPP.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 17.

De acuerdo con su idea sobre las diferentes acepciones de la evaluación y para cumplir con la entrega de la Cuenta Pública, la SPP retuvo la contabilidad gubernamental y el control sobre las adquisiciones. Como se ve, su concepto de la evaluación sólo comprende la auditoría, el control y la contabilidad, esto es, el registro de datos financieros, presupuestales y contables.<sup>17</sup>

Una de las modificaciones más importantes fue hacer del control presupuestal una tarea básica de la SPP al darle el rango de subsecretaría, a la que se añadieron las de contabilidad y contratación de obras ya descritas. Si se tiene presente la poca relevancia que tenían estas actividades, resulta obvio que las funciones sustanciales de la nueva subsecretaría estaban en la Dirección General de Política Presupuestal, creada apenas tres años antes. A partir de entonces, esta unidad fue la responsable de elaborar el Presupuesto de Egresos de la Federación, expedir las normas de su ejercicio y determinar los niveles de gasto.

Este cambio tenía sus antecedentes en las modificaciones que el propio De la Madrid, como titular de la SPP, había introducido en 1980. Entonces, había creado el área de control del presupuesto y había reducido las funciones de la Subsecretaría de Evaluación a la auditoría y la contabilidad. Poco podía extrañar que al convertirse en presidente y tomar como principios de su gobierno la lucha contra la corrupción en el sector público y la austeridad en el gasto, la Contraloría y la SPP asumieran por separado esas responsabilidades.

La nueva Subsecretaría de Control Presupuestal, junto con las dos encargadas de aplicar el gasto, delinearon definitivamente el perfil de la SPP: una dependencia cuya función esencial era la de aplicar rigurosa y disciplinadamente los escasos recursos públicos.

El último cambio orgánico afectó a la antigua Coordinación General de Delegaciones Regionales que, sorpresivamente, también se convirtió en subsecretaría. Esta nueva unidad, pese a tener las facultades de manejar las delegaciones y preparar los programas y el presupuesto en el ámbito regional, siempre apareció como marginal en la estructura de la SPP. La causa, en buena medida, fue su endeble origen.

Cuando se creó la dependencia, gracias a su carácter globalizador en todo el país, requirió delegaciones regionales que llevaran la representación del secretario a cada entidad; por eso estuvieron bajo la au-

<sup>17</sup> Los artículos que aparecen en los números 57 y 58 de la *Revista de Administración Pública* (México, INAP, 1984) confirman que entre los administradores públicos no hay otra manera de entender la evaluación.

toridad directa del titular hasta 1978. En agosto de ese año, empero, nació la Coordinación General de Delegaciones, con tres direcciones generales, que se encargó del control de los delegados y de los aspectos tanto normativos como operativos de las políticas de desarrollo, más que regionales estatales.<sup>18</sup>

En la práctica, sin embargo, estuvo sujeta a los lineamientos de las tres subsecretarías. Al final, esa coordinación no fue sino un aparato burocrático montado sobre las delegaciones. Cuando en 1983 alcanzó el mismo rango, no hizo más que asegurar su espacio administrativo pero sin muchas justificaciones en cuanto a sus responsabilidades. Por ello, no fue casual que esta unidad albergara al Pronasol a partir de 1988: por primera vez parecía cumplir con alguna tarea sustantiva.

Los cambios continuaron y, una vez más, estuvieron determinados por la crisis. El primer programa de estabilización que propuso el presidente De la Madrid fue el Inmediato de Reordenación Económica; en éste se estimaba que las medidas correctivas no superarían los tres años y que a partir de 1985 comenzaría la recuperación. No obstante, contra las expectativas oficiales, ese año marcó el agravamiento de los problemas, al caer los precios del petróleo, complicarse las negociaciones de la deuda externa y producirse los terremotos que demandaron grandes recursos económicos para atender las necesidades sociales de la población afectada.

La situación obligó al gobierno a extremar los recortes presupuestales para asegurar el control de las finanzas. La administración pública, de nuevo, fue la primera en sufrir las consecuencias: más de 150 unidades, incluidas subsecretarías, oficialías mayores, coordinaciones y direcciones generales, desaparecieron en julio de 1985.<sup>19</sup> La SPP, a pesar de su indiscutible poder, no pudo evitar los recortes, pues su reducción de funciones dos años atrás no había correspondido a una similar en su estructura.

En 1985 la dependencia fue reformada por tercera vez en tan sólo nueve años. Y aunque en esencia buscaba suprimir unidades más que alterar las funciones (las cinco subsecretarías se redujeron a cuatro y las 16 direcciones generales a doce), el nuevo organigrama sirvió para acentuar la tendencia que se había iniciado al comenzar el gobierno (cuadro 4).

<sup>18</sup> Esteban Moctezuma Barragán, "La Secretaría de Programación y Presupuesto a través de sus reglamentos interiores", en *Revista de Administración Pública*, núm. 74, 1989, pp. 82 y ss. Estas facultades en los estados se mantuvieron dentro de la SPP hasta la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, que las asumió por completo.

<sup>19</sup> Miguel de la Madrid, *Quinto informe de gobierno*, apéndice estadístico, 1987. Las oficialías mayores desaparecidas estaban en las dos procuradurías de justicia.

CUADRO 4  
 Secretaría de Programación y Presupuesto  
 Modificaciones de 1985 y 1986

1985	1986
1) Subsecretaría de Planeación y Control Presupuestal Dirección General de Política Económica y Social Dirección General de Política Presupuestal Dirección General de Contabilidad Gubernamental Dirección General de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles Dirección General de Servicio Social	Se mantiene igual
2) Subsecretaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Industrial y de Servicios Dirección General de Programación y Presupuesto Energético e Industrial Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios	Se mantiene igual
3) Subsecretaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social y Rural Dirección General de Programación y Presupuesto Desarrollo Rural Integral Dirección General de Programación y Presupuesto de Infraestructura y Desarrollo Social	Subsecretaría de Programación y Presupuesto de Desarrollo Social y Regional Dirección General de Programación y Presupuesto Desarrollo Rural Integral Dirección General de Programación y Presupuesto de Infraestructura y Desarrollo Social Dirección General de Delegaciones
4) Subsecretaría de Desarrollo Regional Dirección General de Delegaciones Dirección General de Programación y Presupuesto Regional Dirección General de Política de de Descentralización para el Desarrollo Regional	Dirección General de Programación y Presupuesto Regional Dirección General de Política de Descentralización para el Desarrollo Regional

Fuente: Secretaría de Programación y Presupuesto, *Manual de organización general de la... op. cit.*, marzo de 1987.

Obligado el secretario Salinas a reducir su dependencia, eligió eliminar lo que le era marginal y que ya había comenzado a retirar en 1983. El principal cambio consistió en desaparecer una subsecretaría; en lugar de fusionar a las encargadas del manejo del presupuesto, decidió unir la de Planeación del Desarrollo con nada menos que la de Control Presupuestal y Contabilidad. Como era de esperar, en el proceso la más perjudicada fue la primera, que perdió dos de sus direcciones generales mientras que se preservaron todas las de la segunda.

Al final, las tareas de control y vigilancia se fortalecieron en tanto que las de planeación se limitaron a una sola unidad administrativa. Con todo, indirectamente esta subsecretaría se constituyó en la más poderosa dentro de la SPP pues reunió a las dos direcciones generales más importantes: la de Política Económica y Social y la de Política Presupuestal. Ambas, pero en especial la primera, resistieron todos los cambios que experimentó la dependencia gracias a la influencia que generaban sus atribuciones.

La de Política Económica y Social estaba encargada de los estudios económicos, del diseño de las políticas globales de corto y mediano plazo y de elaborar los planes nacionales de desarrollo que por ley debía entregar la SPP. Por todo ello, esta unidad llegó a ser más importante que la propia Subsecretaría de Programación de la cual dependió.

Esto, naturalmente, otorgaba a sus titulares un enorme poder. De 1979 a 1981, cuando el secretario era Miguel de la Madrid, el director general de Política Económica y Social fue Carlos Salinas, y desde 1982 hasta 1988 (excepto el breve paso de Sócrates Rizzo entre 1983 y 1985) lo fue José Córdoba Montoya. El hecho de que Salinas no fuera subsecretario a pesar de su cercanía con De la Madrid, y sin embargo llegara a convertirse en titular del ramo, así como que Salinas prefiera mantener a uno de sus hombres de más confianza como responsable de esa unidad, cuando hubiera podido designarlo subsecretario, prueba que esa Dirección General era más importante que lo que su rango podía indicar.<sup>20</sup>

Con la otra Dirección General ocurrió algo similar. El primer subsecretario de Planeación y Control Presupuestal fue Pedro Aspe, quien

<sup>20</sup> Una clara demostración de cómo la subsecretaría como tal carecía de la importancia que su jerarquía indicaba, la constituye el nombramiento del sucesor de Miguel de la Madrid cuando éste resultó candidato a la presidencia. En concordancia con el organigrama, el sustituto debía ser Francisco Labastida, subsecretario de Programación, sin embargo, el elegido fue Ramón Aguirre, subsecretario de Presupuesto, es decir, el responsable del área principal de la SPP.

sustituyó a Salinas en el mando de la SPP cuando se convirtió en candidato a la presidencia. Cuando Aspe se hizo cargo de Hacienda en 1988, Ernesto Zedillo fue designado titular de la secretaría, cuyo puesto inmediato anterior había sido justamente el de subsecretario de esta unidad. Estos últimos nombramientos demuestran dónde se encontraba en realidad la dirección de la dependencia.

El proceso de transformación administrativa no se detuvo. Pocos meses después del cambio de 1985, un decreto presidencial determinó reagrupar las funciones destinadas al desarrollo rural y social con las regionales, fusionando dos subsecretarías. Si por un lado se advierte el deseo de darle contenido a un área hasta entonces virtualmente vacía, también se observa el interés de manejar el presupuesto federal de una manera menos dispersa.

Al terminar el sexenio de De la Madrid, la SPP había restringido sus tareas a dos áreas esenciales: la integración del presupuesto y su vigilancia. Su estructura reflejaba con claridad estos propósitos; mientras que en el sexenio de López Portillo las tres subsecretarías correspondían a cada etapa del proceso de planeación, bajo el mando de De la Madrid y de Salinas, tras varios intentos, dos de ellas se encargaban de preparar y controlar el presupuesto.

Era patente la intención de convertir a la SPP en una actualizada Subsecretaría de Egresos. En consecuencia, al comenzar el gobierno de Carlos Salinas parecía inevitable que la dependencia desapareciera. Con ese perfil, la fusión comenzó a interpretarse como una simple devolución de oficinas a Hacienda.

En 1989 se realizaron nuevos cambios en la estructura de la SPP, que lejos de hacerla más eficiente sólo acentuaron la necesidad de eliminarla. Las principales modificaciones respondieron por completo al deseo presidencial de darle cobijo a un proyecto de su gobierno: el Pronasol. Por un lado, se subrayaron las atribuciones presupuestarias, y por otro, las mínimas facultades de una subsecretaría se pusieron al servicio de aquel programa (cuadro 5).

El presupuesto, por fin, se adjudicó a una sola subsecretaría que absorbió las distintas direcciones generales que atendían los sectores productivo y social, y también se le trasladó la de normas sobre adquisiciones. Con ello, el presupuesto volvió a manejarse de manera integral y las tareas de vigilancia del gasto se reforzaron al centrarse en el diseño y la normatividad presupuestaria. Estas dos subsecretarías constituyeron las actividades sustantivas de la dependencia.

La tercera subsecretaría fue la de Desarrollo Regional, cuyo nombre, si bien evoca la que existió entre 1983 y 1986, sólo retuvo de aquélla

CUADRO 5  
Secretaría de Programación y Presupuesto  
Modificaciones de 1989

- 
- 1) Subsecretaría de Planeación del Desarrollo y Control Presupuestal  
Dirección General de Política Económica y Social  
Dirección General de Política Presupuestal  
Dirección General de Contabilidad Gubernamental  
Dirección General de Servicio Civil
- 2) Subsecretaría de Programación y Presupuesto  
Dirección General de Programación y Presupuesto Energético e Industrial  
Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios  
Dirección General Programación y Presupuesto de Desarrollo  
Agropecuario, Pesquero y de Abasto  
Dirección General de Programación y Presupuesto de los Sectores Salud,  
Educación y Trabajo  
Dirección General de Programación y Presupuesto de Infraestructura  
y Desarrollo Urbano  
Dirección General de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones  
y Bienes Muebles
- 3) Subsecretaría de Desarrollo Regional  
Unidad Responsable del Programa Nacional de Solidaridad  
Dirección General de Programación y Presupuesto Regional
- 

Fuente: *Diario Oficial*, 24 de enero de 1989.

la estructura de las delegaciones regionales. Con excepción de una, todas sus unidades desaparecieron para dar lugar a la encargada del Pronasol. En rigor, la única encomienda de esta subsecretaría fue proporcionar un espacio administrativo al programa presidencial.

El Pronasol requiere de un análisis particular que excede con mucho el objetivo de este ensayo; aun así, conviene precisar dos de sus características básicas para entender cómo su presencia en la SPP no le ayudaba a justificar su continuidad. El manejo directo del Pronasol se halla en manos del subsecretario, pero sus lineamientos de trabajo los traza una comisión presidida por el jefe del ejecutivo.<sup>21</sup> Por más que allí participen varios miembros del gabinete, entre ellos el titular de la SPP, resulta obvio que su control es asunto exclusivo de la presidencia.

La única razón para que el Pronasol se encuentre en esa dependencia es que ahí se prepara el presupuesto federal y, al menos norma-

<sup>21</sup> Carlos Rojas Gutiérrez, "El Programa Nacional de Solidaridad", en *Revista de Administración Pública*, núm. 74.

tivamente, a ella le corresponde vigilar su empleo. La realidad (y aquí está la segunda característica), es que el éxito del programa ha derivado de su autonomía administrativa, e incluso presupuestaria, para decidir qué hacer, dónde hacerlo y asignar los recursos necesarios. En estas circunstancias, el Pronasol, es decir, la subsecretaría de Desarrollo Regional, no constituye una parte orgánica de la SPP sino una estructura paralela.

Si se tiene presente la historia de la SPP, resulta evidente que no podía justificar su existencia en una tarea básica (por más que el presupuesto sea vital para el gobierno y la economía), y en otra circunstancial, cuya lógica la establece el presidente de la República. Así fue como la SPP pasó de ser considerada como una dependencia determinante en el gabinete a ser un ejemplo de exceso administrativo: Hacienda podía hacer de manera más eficaz su única tarea.

#### GASTO PÚBLICO Y ESTABILIDAD ECONÓMICA

Es común que los cambios en la administración pública sean interpretados como adecuaciones que buscan hacer más racionales las actividades del gobierno. Cuando el cambio consiste en desaparecer una secretaría de Estado, se supone que es una medida para corregir una decisión presidencial poco prudente.

Esta percepción de la realidad es, para decir lo menos, superficial, porque apenas si da cuenta de las circunstancias finales que terminaron con la dependencia, pero nunca de las causas que la llevaron ahí. Si se analizan, las más de las veces queda al descubierto un proceso en el que se distinguen distintas concepciones políticas y económicas que definen a las dependencias públicas como instrumentos para conseguir sus objetivos. Así, los cambios se convierten en algo más que simples adecuaciones administrativas.

La evolución de la SPP constituye un ejemplo de primer orden para mostrar este conflicto de concepciones, porque desde su nacimiento fue la responsable de ejercer el gasto público y, por ende, de desarrollar modelos de crecimiento económico. Los gobiernos de Miguel de la Madrid y de Carlos Salinas no compartieron en nada los criterios que llevaron al de López Portillo a crear la SPP, y le fueron introduciendo modificaciones que al final de cuentas hicieron sus tareas insuficientes para sostenerla como una unidad autónoma. Lo más interesante es que los dos primeros mandatarios fueron alguna vez los secretarios de la dependencia y los que realizaron las más importantes transformaciones.

Como ya se apuntó en las páginas anteriores, la SPP fue fundada para que el gobierno ejerciera los recursos más racional y eficientemente al crear programas de trabajo y asignarles presupuesto. No obstante, lo relevante de este principio administrativo es que respondía a una perspectiva económica según la cual el gasto público debía depender de las políticas de desarrollo y no del nivel de ingresos que se pudiera o quisiera captar.

Si su significado económico era importante, por cuanto rompía con una tradición gubernamental respecto del papel que debía desempeñar el Estado en el país, su impacto político fue notable porque limitó una de las fuentes de oposición más poderosas dentro del mismo gobierno: la que ejerció durante años la Secretaría de Hacienda.

Varios factores contribuyeron al fracaso de este proyecto. El primero fue el corto periodo que pudo prevalecer esta concepción económica y, sobre todo, que su esquema de desarrollo no dio los frutos prometidos y, por el contrario, hundió al país en la peor crisis económica de su historia.

Si con el gobierno de Echeverría habían surgido críticas que reclamaban la restitución del desarrollo estabilizador como símbolo de prudencia económica, tras la ruina del modelo petrolero la exigencia cobró mayor vigor. El principio que dio vida a la SPP (que el gasto se destinara a conseguir objetivos precisos de crecimiento) fue considerado como el origen del exceso y del derroche.

Un factor de enorme importancia para reimplantar este esquema económico fue el tipo de funcionario que se hizo cargo de la SPP. Tras la breve presencia de Carlos Tello y de Ricardo García Sáinz, que tuvieron contacto limitado con Hacienda,<sup>22</sup> llegaron a la SPP funcionarios que se habían formado por completo en esa dependencia. Como era previsible, ninguno de ellos compartía las ideas de Echeverría o de López Portillo pues todos habían hecho sus carreras públicas en los años sesenta, cuando el desarrollo estabilizador estaba en marcha y era conducido por Antonio Ortiz Mena desde la Secretaría de Hacienda.

Nada tenía de extraño, en consecuencia, que apenas De la Madrid se convirtiera en secretario de la SPP fortaleciera las funciones de presupuestación e hiciera a un lado las ideas de López Portillo acerca de cómo ejercer el gasto. Desde su llegada, los cambios en la secretaría se hicieron aparecer como adecuaciones de sus tareas originales cuando en realidad se iban anulando.

<sup>22</sup> Ambos trabajaron en esa secretaría, pero la mayor parte de sus carreras las hicieron en Presidencia y Sepanal y, por lo menos García Sáinz, en organismos descentralizados y empresas paraestatales.

La SPP fue sufriendo una permanente distorsión de funciones que, primero, sirvió para separarle una rama completa y trasladarla a la Contraloría, y después para privilegiar la integración y vigilancia del presupuesto: exactamente como lo había practicado Hacienda. Después de 15 años de vida, la SPP hacía lo que antes desempeñaba una subsecretaría; por ende, no parecía justificarse su existencia.

Sin embargo, detrás de ese aparente acto de congruencia administrativa se esconde un proceso, en el que funciones específicas que habían desempeñado algunas dependencias públicas ahora desaparecen. Deliberadamente se trata de hacer olvidar que la SPP, en su origen, no fue sólo la Subsecretaría de Egresos sino también la Secretaría de la Presidencia y varias unidades de otras instituciones; si hoy parece que se trata solamente de aquella subsecretaría es porque en el camino fueron suprimiéndose el resto de sus funciones.

En el fondo, lo que se trata de ocultar es que la Secretaría de Hacienda que se configuró en 1992 no reconstruye la que existiera hasta 1976, sino una nueva y más poderosa que anula cualquier contrapeso a su presencia y fortalece los instrumentos necesarios para reimplantar viejas perspectivas de desarrollo económico.

Su nuevo organigrama muestra nítidamente esta victoria administrativa, económica y política. La Subsecretaría de Planeación y Control Presupuestal se convirtió en el centro del cambio: por fin se definió su verdadera responsabilidad al sustituir su primera palabra por la de normatividad y eliminar la Dirección General de Política Económica y Social mediante el recurso de fusionarla con la de Planeación Hacendaria. Como complemento, la única que se preservó fue la de Programación y Presupuesto, aquella que paulatinamente fue acumulando las facultades de la SPP.<sup>23</sup>

Reveladoras modificaciones que no pueden reducirse a una simple adecuación administrativa y que cobran más sentido porque no son definitivas. El proyecto considera a mediano plazo que Hacienda reintegre sus tres principales subsecretarías, para lo cual desaparecerá la de Asuntos Financieros Internacionales (que naciera en este sexenio con la única encomienda de negociar la deuda externa) y unirá la de Normatividad y Control Presupuestal con la de Programación y Presupuesto para dar lugar a la añorada de Egresos.

<sup>23</sup> *Diario Oficial*, 24 de febrero de 1992. La Subsecretaría de Desarrollo Regional se transfirió pocos meses después a la recién creada Secretaría de Desarrollo Social, nuevo albergue del Pronasol.

Si éste era el propósito final, no había necesidad de cambiarle el nombre a una unidad condenada a ser suprimida, a menos que se quisiera dejar en claro su firme deseo de eliminar sus funciones desde el inicio.

Tal vez no pasará mucho tiempo para que Hacienda vuelva a contar con las tres áreas que tuvo hasta 1976 (ingresos, egresos y crédito público), con la enorme salvedad de que en lo sucesivo no tendrá que negociar con la Secretaría de la Presidencia ni tampoco contemporizar con ninguna otra concepción económica.

Este cambio en la estructura de la administración pública corresponde al nuevo esquema de desarrollo económico promovido por el actual régimen, pero iniciado desde el anterior. Como es sabido, este modelo se basa en un profundo replanteamiento de las funciones que le correspondieron al Estado en la economía, por lo menos desde 1970. Bajo la convicción de que el Estado se hizo cargo de tareas que rebasaban su capacidad, pero en especial que no le correspondían por principio, los gobiernos de De la Madrid y de Salinas han restringido la intervención pública a lo estrictamente necesario, es decir, a las ramas estratégicas y a señalar, en general, el rumbo de la economía.

Entre otras consecuencias importantes, estas modificaciones han llevado a que el sector privado ocupe los espacios que ha ido liberando el gobierno y que lo han convertido en el principal responsable del crecimiento. Si algo ha sido claro en la estrategia gubernamental es su propósito de que el gasto público no vuelva a ser el motor de la economía.

Sus recursos, por lo tanto, deben ser controlados rigurosamente y dirigidos a lo que las autoridades estimen prioritario. Por supuesto, estas prioridades dependen del nivel de ingreso que se considere saludable para sostener el desarrollo. La mejor manera de conseguir estas metas consiste en que el presupuesto público sea manejado por quienes calculan los ingresos; aquí se encuentra la congruencia en la toma de decisiones que invocara el presidente Salinas para eliminar la SPP.

Guardando todas las salvedades necesarias, este modelo trae a la memoria el que Ortiz Mena pusiera en práctica entre 1958 y 1970. Y la analogía no es infundada, como lo prueban las declaraciones del secretario de Hacienda acerca de que las medidas de este régimen han permitido que México haya logrado “una nueva etapa de estabilidad económica similar a la que tenía en los sesenta”.<sup>24</sup> Como puede advertirse, la es-

<sup>24</sup> *El Universal*, 28 de mayo de 1992. Una exposición más seria de estas similitudes de pensamiento entre los actuales responsables de la economía y el desarrollo estabilizador se encuentra en el trabajo de Francisco Gil Díaz, “Mexico’s Path from Stability to Inflation”, en Arnold C. Harberger (ed.), *World Economic Growth*, San Francisco, Institu-

trategia de esos años está muy presente en los responsables de la economía nacional: después de muchos años, la prudencia se impone en las decisiones.

Resulta evidente que en estas circunstancias la SPP no podía subsistir. Sin embargo, no deja de llamar la atención que quienes la sepultaron la hayan utilizado eficazmente, por más que nunca aceptaran su desempeño autónomo. La razón radica en que sus atribuciones legales la hacían indispensable para controlar la crisis de la década pasada y aplicar el programa de recuperación económica.

Las facultades que tenía la SPP la convertían en un invaluable guardián del presupuesto público, precisamente el factor que ante sus ojos se presentaba como el causante de los problemas. Así, una dependencia que nació para emplear el gasto como promotor del desarrollo, sirvió para controlarlo y para hacer de la austeridad presupuestal un principio de gobierno. Conseguido el objetivo, se le hizo desaparecer en el organigrama de Hacienda, bajo cuya autoridad se encuentra, desde entonces, todo el control de las finanzas públicas y donde se determina el curso de la economía del país.

---

te for Contemporary Studies, 1984. En éste, el autor no sólo elogia el modelo de Ortiz Mena, sino que –aún más importante– critica sus efectos negativos. El documento no es uno más entre los que han analizado ese programa, toda vez que su autor es, desde 1988, subsecretario de Ingresos en la SHCP: en rigor, es una definición de las bondades del actual modelo, pero sin negar su deuda con el pasado.



## LA REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO: ALCANCES Y LÍMITES\*

JOSÉ LUIS MÉNDEZ

En 1994, México está de nuevo viviendo un fin de sexenio muy difícil. La rebelión de Chiapas, varios asesinatos –como el del candidato a la presidencia del Partido Revolucionario Institucional– y una ola de secuestros y bombas, entre otras cosas, han oscurecido y hecho muy incierto el panorama nacional. Esta situación es el resultado de causas diversas. Sin embargo, debe resaltarse que tiene lugar después de 10 años de que el gobierno mexicano inició la transición hacia un nuevo modelo económico. Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) terminó de definir dicho modelo, lo bautizó con el nombre de “liberalismo social” y ejecutó una “reforma del Estado” basada en él.

En estos momentos todavía faltan seis meses para que termine el actual sexenio y, aún más importante, faltan por efectuarse las elecciones presidenciales de agosto de 1994. Con todo, ya es posible evaluar algunos aspectos del gobierno de Salinas de Gortari. Además, la preocupante situación de mediados de 1994 exige una reflexión seria y aguda, a la vez que responsable, sobre los alcances y límites de la reforma del Estado, la política de desarrollo de estos cinco años y medio y, por lo tanto, sobre algunas de las tareas que el próximo gobierno deberá enfrentar de inmediato. El objetivo del presente artículo es aportar elementos para dicha evaluación.

Desde una perspectiva histórica, el modelo “liberal social” de los años ochenta representa el cuarto intento de México para alcanzar lo que ha sido su meta principal por siglos: la “modernidad” o, en otras palabras, una nación efectivamente integrada en lo económico, lo po-

\* Algunas de las acciones e ideas de este artículo están basadas en el ensayo “Mexico under Salinas. Towards a New Record for One Party’s Domination”, publicado a principios de 1994 en *Governance*, Basil Blackwell/Asociación Internacional de Ciencias Políticas. El artículo propiamente fue publicado en *Gestión y Política Pública*, vol. 3, núm. 1, primer semestre, 1994, pp. 185-226.

lítico y lo social (Meyer, 1992). Ante este nuevo intento, la pregunta central es obvia: ¿logrará, a diferencia de los intentos anteriores, acercarnos finalmente al tan ansiado puerto de la modernidad?

Es difícil dar una respuesta definitiva a esta pregunta. En ese sentido, México ha estado cruzado por un debate en torno del modelo liberal social. Para algunos observadores, la apertura económica traerá un mayor crecimiento y, con ello, mayor empleo y mayores recursos para atacar la desigualdad y otros graves problemas internos; también se ha sostenido que dicha apertura implicará una mayor democracia. Sin embargo, para otros el modelo ha traído mayor desempleo, mayor concentración y desnacionalización de la riqueza así como mayor autoritarismo.

Este artículo no pretende explicar el surgimiento o predecir con seguridad los efectos del modelo liberal social; más bien, intenta llevar a cabo una presentación y evaluación de dicho modelo y sus riesgos potenciales, para luego hacer dos señalamientos centrales en torno del debate arriba indicado. El primero de éstos es que, pese a los logros significativos que deben reconocerse, sobre todo de orden macroeconómico, el modelo salinista ha tenido también limitaciones importantes. Una de éstas la expresó cruentamente la rebelión de Chiapas en enero de 1994; manifestó que las reformas políticas y la política social, con todo y su importancia, no tuvieron la profundidad o la eficiencia suficiente para evitar que esos grupos se rebelaran. Como se verá, en mi opinión hay también otras insuficiencias de la política de desarrollo de Salinas de Gortari, sobre las cuales aún habrá que trabajar fuertemente en el futuro. Así, la primera y segunda partes de este artículo presentan y evalúan los alcances y límites de la reforma del Estado emprendida por Salinas de Gortari.

El segundo señalamiento respecto al debate es que, aparte de los problemas en relación con la selección, magnitud o ejecución de las políticas públicas, hay un problema estructural básico: la naturaleza de nuestro sistema político-administrativo, que si bien es más compleja de lo que se suele pensar, aún es en gran medida vertical.<sup>1</sup> En este sentido, creo que las probabilidades de que el modelo liberal social termi-

<sup>1</sup> Se puede calificar al sistema político-administrativo como vertical, sobre todo en la medida en que tradicionalmente ha tenido un sistema electoral controlado por el ejecutivo federal y un estilo de formulación y ejecución de las políticas públicas "de arriba hacia abajo". Por razones propias del debate político ideológico, el grado de este verticalismo ha tendido a ser negado o exagerado. Creo que una visión más objetiva del sistema reconocería la existencia de una significativa verticalidad pero también de otras

ne por acercarnos significativamente a una nación más integrada y estable, y a un Estado con suficiente legitimidad, son aún menores si no se cambia dicho sistema. A este respecto, a mediados de 1994, se percibían dos problemas pendientes que quisiera abordar brevemente a continuación.

Poco a poco, y de manera acelerada en 1994, el gobierno de Salinas de Gortari ejecutó cambios importantes en el sistema electoral. Sin embargo, aún falta ver hasta qué punto este problema en efecto se ha resuelto y podemos tener una transición gubernamental estable. Ésta depende de que, más allá de los cambios en las formas, el gobierno y los diferentes partidos se comporten responsablemente, garantizando el primero prácticas electorales limpias y aceptando los segundos los resultados de elecciones transparentes. Éste es sin duda un problema central: si el acuerdo y la responsabilidad de los actores no se impone, el país podría entrar en la senda de la inestabilidad y la violencia, que a nadie conviene.

Si bien por un lado ha llevado a cambios importantes, esta orientación ha circunscrito en gran medida lo electoral a una agenda de cambio institucional que debería ser más amplia. El problema electoral ha absorbido la mayor parte de la atención en el debate mexicano sobre la democracia. Esto es producto de que en los partidos ha encontrado grupos directamente interesados y con poder de movilización.

No obstante, por no contar con interesados visibles, organizados o poderosos, hay otro problema que a lo largo del sexenio fue relegado

---

tres tendencias que hacen que el sistema sea complejo: 1) a lo largo de su historia, ciertos actores, como los líderes obreros y empresariales (especialmente los últimos), la prensa, la Iglesia, los partidos y el gobierno estadounidense han sido interlocutores importantes del presidente; 2) México es un país con un territorio medianamente extenso y con cerca de 85 millones de habitantes. A fin de poder proporcionar los servicios a lo largo de la nación, se ha tenido que desarrollar una compleja red burocrática en los niveles federal, estatal y municipal. Obviamente, incluso un presidente fuerte y centralista no puede controlar cada uno de los puntos de este sistema multiescalonado, y 3) de los años treinta a la fecha ha habido una cierta, aun cuando obviamente insuficiente, circulación de élites cada seis años (Méndez, 1993a).

La complejidad de la formulación e implementación de las políticas, frecuentemente ignorada por los observadores, ha implicado un Estado mexicano más "politizado" (Chalmers, 1977) de lo que usualmente se piensa. Con todo, el grado de politización del sistema varía por sector, región y tipo de actores. Chiapas ha sido, por ejemplo, un estado en que el verticalismo del sistema se ha expresado claramente desde hace mucho tiempo.

no sólo por el gobierno sino en general por los partidos, la opinión pública y la académica. Me refiero al importante déficit de legitimidad proveniente de la falta de confianza del ciudadano común en la política, en los partidos y en la gestión pública en general. Así, en 1987, 81 y 78% de los mexicanos creyeron que el gobierno era mal administrador y deshonesto, respectivamente (Alducín, 1991, p. 188). En 1991, uno de cada cinco expresó tener confianza en el gobierno y sólo 12% dijo respetar el proceso político (Camp, 1993a, basado en la Encuesta Mundial de Valores de 1991). A diferencia de otros países, las instituciones estatales y burocráticas son claramente en las que los mexicanos menos confían; datos de Camp revelan una obvia falta de confianza en el gobierno (la mitad de la que se tiene en Estados Unidos o Canadá) (Camp, 1993a, pp. 57-59, 71). En 1992, 56% de los mexicanos, no favorecía a partido alguno (Basáñez, 1992).

No creo que el problema de la legitimidad de gestión haya sido menos urgente que el problema electoral y, por lo tanto, que deba dejarse para después. Aparte del hecho ya mencionado de que sin una democracia político-administrativa será difícil que México alcance o mantenga políticas efectivas en contra de la desigualdad, hay otras razones que otorgan una importancia central a la problemática político-administrativa. Así, la tercera parte de este artículo se centra en la definición, justificación y posibles soluciones a este problema. Creo que por haberse abordado menos, la discusión del mismo probablemente constituya la parte más interesante del ensayo y el lector bien puede leerla primero.

A mi parecer, sería un grave error político y público concebir al campo de lo político-administrativo como un área insustancial para la legitimidad y la democracia y que no amerita cambios urgentes, ya sea porque el Partido Revolucionario Institucional (PRI) no proponga cambios político-administrativos de fondo o porque los partidos de oposición vean cualquier propuesta en este sentido como un instrumento "diversionista" del partido en el poder. Ello implicaría caer en el error de pensar que la burocracia sólo administra las políticas públicas, o que los problemas políticos se resolverán tan sólo abriendo la posibilidad de alternancia política, elaborando nuevas "soluciones" o utilizando nuevos instrumentos administrativos (Kliksberg, 1989). Semejante postura no estaría reconociendo el gran déficit de capacidad administrativa existente en México (que es general en América Latina y que se debe, entre otras cosas, al subdesarrollo de nuestros servicios de carrera; véase Kliksberg, 1989) ni la profunda complejidad y dificultad que todo programa público implica (las cuales son aún mayores en los años noventa; Méndez, 1993a). De mantenerse esta postura, cualquier nuevo gobierno po-

dría rápidamente ser decepcionante y conducir a niveles más preocupantes de desencanto ciudadano de la política. En mi opinión, el interés público y las necesidades actuales de los mexicanos exigen mayor conciencia de que muchos de los problemas administrativos están ligados a ciertas problemáticas que son comunes a regímenes o gobiernos de distinto signo ideológico. Por lo tanto, no creo que la oposición deba esperar para después de su eventual llegada al poder para presionar por estos cambios. En este sentido, si bien la creciente democratización y pluralidad activarán algunos de los aspectos formales de nuestra democracia que han permanecido inactivos (como la división de poderes y el federalismo), aún es necesario hacer cambios de fondo, y no sólo en lo electoral. El reto en ese sentido es reducir la hoy tajante separación entre el ciudadano, por un lado, y la política y la toma de decisiones, por el otro, y creo que el gobierno que inicie en 1994 le debe dar prioridad.

El tema de la democracia y la eficiencia político-administrativa todavía enfrenta el problema de colarse a la agenda nacional mexicana, dominada por políticos partidistas profesionales a quienes no les ha llamado mucho la atención. En parte, el problema es que después de un periodo en que la reforma administrativa y la planeación democrática representaron sólo “mucho ruido y pocas nueces”, los estudiosos de estos temas no han podido formular o “vender” soluciones convincentes. Esto se debe en gran medida a que la investigación sobre administración pública es extremadamente escasa en nuestro país. A su vez, dicha situación está en parte relacionada con el hecho de que los investigadores mexicanos han tendido a ver a la administración pública como algo meramente instrumental, aunque también a las dificultades que éstos han tenido para obtener información.

#### LAS REFORMAS SALINISTAS

En 1988-1993 Salinas de Gortari tuvo éxito en dos empresas. Primero, en términos macroeconómicos, puso al Estado y a la economía en orden. Segundo, fue capaz de culminar una “Reforma del Estado” (iniciada por Miguel de la Madrid) a fin de implementar un nuevo modelo de desarrollo, el del “liberalismo social”. Esto, conjuntamente con golpes espectaculares contra los cacicazgos sindicales en Pemex y el SNTE, empresarios corruptos (Legorreta) y policías sospechosos (Zorrilla), hizo que la legitimidad de Salinas y la Presidencia se recuperara en los primeros años del sexenio. A continuación describiré las principales políticas de Salinas, para luego evaluarlas en la siguiente sección.

### *Políticas macroeconómicas*

En 1988 Salinas transformó el déficit público de alrededor de 12% del PIB en un superávit de 0.5% en 1992 (*El Financiero*, 14 de marzo de 1993, p. 4). Esto se debió en parte a un aumento de la recaudación fiscal, ya que entre 1988 y 1993 los ingresos tributarios se incrementaron 32% en términos reales (Rebolledo, 1993, p. 120).

Entre 1989 y 1990 México logró una reorganización y una reducción significativa de su deuda externa. Según datos del gobierno federal, su monto disminuyó de 68.3 a 21.0% del PIB entre 1988 y 1993, y su costo bajó de 18.2 a 3.1% del PIB (Consejo Consultivo, 1994, p. 35). Hasta qué punto el problema de la deuda ha sido resuelto está sujeto a discusión (Castañeda, 1993, p. 65), pero el acuerdo de 1989 ciertamente llevó a tasas de interés más bajas y a mayores entradas de capital.

Mediante la organización formal de un "pacto" entre la clase obrera, empresarial y el Estado (iniciado en 1987), así como de una política monetaria y de salarios restrictiva, Salinas redujo la inflación de 51.7 en 1988 a 19.7% en 1989, 29.9% en 1990, 18.8% en 1991, 11.9% en 1992 y 8.0% en 1993 (sin embargo, debe notarse que las organizaciones laborales han cuestionado estas cifras inflacionarias). El PIB creció 1.3, 3.4, 4.4, 3.6, 2.6 y 0.4 por ciento (preliminar) en los mismos años. De 1988 a 1992 los salarios generales en la mayoría de los sectores se estabilizaron o crecieron en términos reales (OCDE, 1992, p. 60). La tasa de desempleo abierto comenzó a descender a partir de 1989. Las reservas internacionales fueron aumentando. Las exportaciones petroleras cayeron de 80% del total de exportaciones en 1982 a 30% en 1991 (este porcentaje seguiría disminuyendo en 1992 y 1993).

En octubre de 1993 se firmó de nuevo el pacto para el periodo enero-diciembre de 1994. Según Salinas, ésta será la fase "más generosa del pacto", ya que implicará una recuperación del salario mínimo de entre 16 y 18%, así como reducciones de impuestos para individuos y empresas (Muro, 1993, p. 9). El gasto público para la promoción económica y social será mayor este año y, además, su ejercicio fue recalendrarizado después de la rebelión de varios miles de campesinos en Chiapas en enero de 1994. No obstante este hecho, el ingreso de México a la OCDE fue aceptado a principios de este año.

### *La reforma del Estado*

Tal como el propio Salinas ha dicho, esta reforma significa básicamente tres cosas: 1) el desmantelamiento del intervencionismo estatal en la

economía; 2) la sustitución de “Estado propietario” por el “Estado promotor”, y 3) el surgimiento del “Estado solidario”. Como Luis Aguilar ha resaltado (1992b, p. 209), dos líneas de razonamiento estuvieron detrás de esta reforma. Por un lado, Salinas argumenta que la propiedad y el excesivo intervencionismo llevó a la mala administración de empresas y programas. Por el otro, arguye que un Estado muy grande es incapaz de atender sus objetivos más importantes, esto es, sus funciones sociales y nacionalistas.

1) Así, en primer lugar, Salinas dismanteló el intervencionismo estatal en la economía por medio de una privatización y desregulación sustanciales: privatizó la mayoría de las grandes empresas, así como los bancos. En este sentido, se privatizó Teléfonos de México, las dos principales líneas aéreas y el canal estatal de televisión (entre otras compañías). Pemex no fue privatizado, pero fue reorganizado. Entre diciembre de 1982 y diciembre de 1988, el número de empresas públicas pasó de 1 155 a 646. En diciembre de 1992 eran sólo 217 (Rogozinski, 1993, p. 54). La inversión pública total pasó de 8% del PIB en 1982 a 3.6% en 1992 (Meyer, 1991, p. 34).

En cuanto a reducir la regulación del mercado, Salinas rompió abiertamente con varias tradiciones (para una revisión de todas las reformas véase Levy, 1993). Entre sus principales medidas estuvieron las siguientes. Primero, cambió el artículo 27 constitucional, permitiendo la venta, renta y compra de tierra ejidal. Segundo, limitó dramáticamente los controles de precios. Tercero, eliminó algunas restricciones importantes para el transporte de carga nacional. Cuarto, redujo las restricciones de la inversión externa y del mercado financiero. Quinto, además de la eliminación de exenciones fiscales y subsidios a empresas realizada en el sexenio de De la Madrid (el total de subsidios públicos se redujo de 12.8% del PIB en 1983 a 4.1% en 1988) (OCDE, 1992, p. 143), el Congreso aprobó recientemente una ley de “estándares” y otra de regulación de monopolios. Sexto, Salinas abrió la economía a la competencia extranjera (para 1992 la tarifa promedio estaba ligeramente por arriba de 10% y casi no había ya permisos de importación) (OCDE, 1992). Como es bien sabido, en 1991 Salinas inició negociaciones para un Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), revirtiendo una larga tradición antiestadunidense. El TLCAN parece haber sido el resultado de la constatación por parte del Presidente de que, sin dicho acuerdo, México nunca podría obtener el flujo de capital necesario para financiar el enorme déficit comercial asociado a un mayor crecimiento, para no hablar de la necesidad social y de infraestructura. En los 18 meses siguientes a la apertura de las negociaciones

para el TLC, México atrajo entre 22 y 27 billones de dólares. Para algunos observadores, éste ha sido el mayor éxito de Salinas de Gortari (Castañeda, 1993, p. 61). Después de aprobados los acuerdos paralelos en materia de medio ambiente, estándares laborales y salvaguardas en noviembre de 1993, el tratado comercial entró en vigor en enero de 1994.

2) Un segundo aspecto de la reforma de Estado salinista es el paso del "Estado propietario" al "Estado promotor". Esto ha significado básicamente limitar los programas estatales industriales a áreas específicas (por ejemplo la automotriz), exportaciones, productividad, así como pequeñas y medianas empresas (las cuales presuntamente crean la mayoría de los nuevos empleos). En este sentido, por ejemplo, el principal banco de desarrollo, Nacional Financiera (antes concentrado en apoyar a las paraestatales), como algunos bancos regionales, fueron reorientados hacia las pequeñas y medianas empresas. El programa de pequeñas empresas ha sido ampliamente difundido. Ha habido también un Acuerdo Nacional de Productividad y Calidad (1992) y otro para la Modernización de la Educación (1993), así como un Servicio Nacional de Empleo que ofrece becas de capacitación (reforzado a mediados de 1994). También se ha impulsado desde 1993 el otorgamiento de créditos hacia el campo, mediante el programa Procampo. La creación del Sistema de Ahorro para el Retiro en 1992 representó un importante impulso al ahorro interno y en esa medida a los créditos.

3) El tercer aspecto de la reforma de Salinas es el surgimiento del "Estado solidario". Desde 1989, Salinas ha implementado un "programa de solidaridad" (Pronasol), el cual contiene una amplia variedad de programas, pero ha estado dirigido en gran medida a apoyar las obras públicas en las zonas más pobres (alrededor de 50% de los recursos ejercidos de 1989 a 1992). El programa ha significado mayores esfuerzos y precisión en la política social. Pronasol habla de una "nueva política social" basada en cuatro principios. Primero, "procesa las iniciativas y demandas, en lugar de imponer soluciones" (González, 1992, p. 190). Segundo, "una completa y eficaz" participación popular en la formulación, implementación y evaluación de proyectos. Tercero, instrumentos "solidarios" de las políticas, en las cuales los fondos públicos se complementaron con contribuciones locales; "está basada en una corresponsabilidad que termina con el paternalismo". Y cuarto, "está basada en la transparencia, honestidad y eficiencia del uso de los fondos de la nación" (González, 1992, p. 190).

Los gastos de la política social se habían reducido durante la administración del presidente De la Madrid. En 1988 los gastos de salud, educación y bienestar fueron de 5.6% del PIB, comparados con 8.2%

del promedio de 1981-1982 (OCDE, 1992, p. 107). La infraestructura, educación, salud y niveles de bienestar se deterioraron notablemente. La pobreza aumentó. A fines de los años ochenta cerca de 32% de la población estaba por debajo de la "línea de pobreza" oficial (Loeza, 1992b, p. 63). De acuerdo con las cifras oficiales, 20% vivía en extrema pobreza en 1987 (OCDE, 1992, pp. 118-122). Durante este periodo la inmigración ilegal a Estados Unidos se incrementó significativamente; el porcentaje de gente nacida en México que vive en Estados Unidos pasó de 18 a 24% del total de gente nacida fuera de ese país (Lozano, 1990, p. 55.) (Hoy en día, los ciudadanos de origen mexicano son la segunda minoría después de los negros).

Salinas invirtió las tendencias a la baja en el gasto social. Los gastos en salud, educación, desarrollo urbano, solidaridad y abasto social como porcentaje del PIB comenzaron a aumentar de 1989 en adelante (1988: 6.3% del PIB; 1989: 6.6%; 1990: 6.8%; 1991: 7.7%; 1992: 8.6%; 1993: 9.5% [estimado] y 1994: 10.2% [estimado]. Consejo Consultivo, 1994, p. 39). Hacia fines de 1993 el gasto social habría crecido 78% en términos reales, comparado con 1988 (Sedesol, 1993, p. 234).

Si bien en 1989 el Pronasol representaba 1.1% del gasto neto total, 3.0% del gasto programable y 4.2% del gasto social, para 1992 esos porcentajes eran 3.6, 6.3 y 7.0 por ciento respectivamente; además, debe destacarse que si en 1989 representaba 6.6% de la inversión total y 33.3% de la inversión en desarrollo social, para 1992 esos porcentajes eran 17.3 y 49.3%, respectivamente (Consejo Consultivo, 1994, pp. 48-49). La inversión en Pronasol pasó de 0.45% del PIB en 1989 a 1% en 1991 (Sedesol, 1993, p. 234). Su presupuesto pasó de 680 millones de dólares a 2 500 millones en 1993, con aumentos anuales de 36% (Cornelius, Craig y Fox, 1994, p. 8).

A partir de 1991, el Pronasol se convirtió en el programa más difundido de la administración salinista. Una porción significativa de la distribución del dinero a los estados ha sido canalizada a través de este programa. Desarrolló lentamente una red administrativa a lo largo de la nación, la cual a decir del presidente ha llegado a incluir 150 000 comités locales, coordinados por delegados del programa en cada estado. El programa señala que cada comité es elegido por la comunidad con objeto de ayudarla a identificar y resolver sus principales problemas, a través de mecanismos colectivos y "público-privados". Este programa ha crecido mucho más rápido que cualquier otro. Como dicen Cornelius, Craig y Fox (1994, p. 8), será difícil identificar otro programa gubernamental del periodo posrevolucionario cuya penetración en la sociedad mexicana haya sido tan rápida y extensa.

El manejo y distribución de recursos, el hecho de que ha sido uno de los programas más favorecidos por el presidente y que estuvo encabezado por uno de los entonces posibles candidatos a la presidencia por el PRI, convirtió a las delegaciones de solidaridad en estructuras locales poderosas.

### *La reforma administrativa*

Si bien hizo algunos cambios significativos desde el principio (como la nueva dimensión del secretariado técnico de gabinetes, al que se le dio una mayor fuerza en la coordinación general del gobierno), la nueva visión de Salinas llevó a una reorganización administrativa global en 1992. La estructura administrativa que él heredó fue el resultado de la reforma de 1977. Esta reforma pasó el control de los egresos de la Secretaría de Hacienda a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), dando como resultado que ésta se convirtiera en la dependencia más fuerte. La idea era liberar el gasto de la Hacienda y hacerlo depender de la planeación del desarrollo más que de los ingresos. Sin embargo, años después la Secretaría de Programación pasó a ser dominada por un grupo proveniente de Hacienda. Este grupo partió de la Secretaría para alcanzar la Presidencia. Para 1992, la SPP había perdido varias de sus funciones y su sentido original, dada la nueva concepción del Estado como una entidad orientada hacia la política social y la promoción económica, en lugar de la gestión y propiedad directa de empresas (Hernández, 1993). Además, la planeación se volvió más general. Por lo tanto, en 1992 la Secretaría de Programación fue eliminada y el control sobre los gastos regresó a Hacienda. Con todo, una nueva Secretaría de Desarrollo Social fue creada con base en una de las áreas de la SPP y se le dio el control del Programa de Solidaridad. Así, ésta surgió como un contrapeso al poder de Hacienda. Esta secretaría también absorbió lo que era la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. A pesar de que tiene varios programas urbanos y ambientales (por ejemplo, un programa para impulsar el desarrollo de ciudades de tamaño intermedio) y de la creación de un Instituto Nacional de Ecología y una Procuraduría Federal del Medio Ambiente en 1992, el nombre de la nueva secretaría indica que la prioridad es el desarrollo social.

Por otra parte, a partir de 1989 Salinas de Gortari inició un programa de simplificación administrativa y se han tomado medidas simplificadas importantes en varias áreas (Vázquez, 1993, pp. 210-215). Salinas redujo 60 410 puestos en áreas no primarias (lo que representó

un corte de 4.3% del empleo público federal), pero aumentó los puestos en 9.4, 13.9 y 28.3 por ciento en el sector educativo, de justicia y seguridad, y de salud, respectivamente (Ruiz, 1993, pp. 224-225).

Entre las iniciativas importantes de 1993 podemos contar la transformación del banco central en una entidad autónoma y la creación de una comisión especial para vigilar la implementación de la ley "antimonopolios".

### *Los cambios político-electorales*

Salinas implementó básicamente tres reformas del sistema electoral. En 1990 tuvieron lugar dos modificaciones importantes. Primero, con la ayuda del PAN, se aprobó la llamada cláusula de gobernabilidad; en consecuencia el partido mayoritario, con sólo ganar 35% de los votos, recibiría automáticamente el número de asientos adicionales que le garantizaran la mayoría simple en el Congreso. Segundo, se crearon un Instituto Federal Electoral (IFE) un tanto más independiente y un Tribunal Electoral. Con un perfil más "profesional", el Instituto ha tratado de mejorar la credibilidad de las elecciones. Por ejemplo, ha estado distribuyendo una credencial para votar con fotografía con objeto de evitar las prácticas fraudulentas.

En agosto de 1993 el Congreso aprobó una segunda reforma política, eliminando la cláusula de gobernabilidad y la (auto) confirmación de resultados electorales por el Congreso. De acuerdo con esta reforma, los resultados electorales serían ahora validados por el Instituto y el Tribunal Electoral. La reforma también introdujo una mejor representatividad en la Cámara de Senadores, una mejor participación de los partidos de oposición en elecciones estatales y una mejor regulación de los gastos de las campañas políticas, entre otros cambios. En 1994 hubo más cambios; por ejemplo, se redujeron los topes de gastos de las campañas políticas y en junio se nombraron seis consejeros ciudadanos del IFE, todos ellos personalidades reconocidas y bastante independientes. Por vez primera, se dio un debate televisado entre los tres principales candidatos a la Presidencia.

Además, Salinas tomó importantes iniciativas en otras tres áreas políticas. Primero, en 1992 una reforma hace que se reconozca la existencia jurídica de las Iglesias, acabando con su exclusión legal de la política, la educación y la propiedad. Por ejemplo, ahora un sacerdote puede ser electo o tener un cargo público, siempre y cuando abandone su estatus religioso.

Otra iniciativa política importante fue la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en 1990, como una entidad parcialmente independiente que puede hacer recomendaciones a los gobiernos acerca de juicios mal manejados u otras irregularidades que afecten los derechos humanos. También se hicieron cambios para imponer una mayor responsabilidad al Ministerio Público, precisar las obligaciones de la política y los derechos de los sospechosos; en cuanto al campo, se crearon tribunales agrarios y una procuraduría agraria (Rebolledo, 1993, pp. 87 y 150).

Finalmente, Salinas propuso apoyado por el regente de la ciudad de México, una reforma política del Distrito Federal, según la cual el regente será electo por el presidente de entre los miembros del partido que resulte mayoritario. La reforma también propuso el fortalecimiento de las hoy aún débiles entidades legislativas y locales del Distrito Federal.

#### EVALUACIÓN GENERAL DE LAS REFORMAS

##### *Políticas macroeconómicas*

Sin lugar a dudas, en esta esfera Salinas ha alcanzado logros significativos. El país ha experimentado un crecimiento moderado durante sus cinco años de gestión, que se compara favorablemente con el estancamiento de los años ochenta. La inflación ha sido controlada, lo cual ha permitido mayor certidumbre económica, mayor inversión productiva, etc. Sin embargo, el modelo salinista también ha implicado problemas: el déficit en la cuenta corriente se ha incrementado dramáticamente. En 1992 creció 72.7% para alcanzar 22 800 millones de dólares (6% del PIB; *El Financiero*, 22 de abril de 1993, p. 4). El déficit representa un aspecto del dilema económico afrontado por todos los presidentes mexicanos en décadas recientes; parecería que en una economía en desarrollo, como la mexicana, las altas tasas de crecimiento están asociadas a una alta tasa de inflación o a un significativo déficit comercial. Esto se debe en parte a la tradicional reticencia del sector privado mexicano para realizar inversiones de largo plazo en el país.

El gobierno argumentó que el déficit no era un problema porque todas las economías en crecimiento necesitan importar bienes de capital para ser capaces de crecer más adelante. Además, los flujos de capital externo sostendrían presumiblemente el déficit. No obstante,

estos argumentos fueron cuestionados por varios economistas en dos aspectos. Primero, para fines de 1992, 70% de la inversión externa era especulativa o de muy corto plazo y sólo 30% era inversión directa. Así, la mayoría del capital externo puede salir en cualquier momento (aún peor, de acuerdo con Castañeda, 1993, p. 64, parte de la inversión externa era capital mexicano que regresaba del exterior). Segundo, las importaciones de capital han sido sólo una parte menor de las importaciones totales (menos de 20%) (véase INEGI, 1993, p. 56; *El Financiero*, 4 de junio de 1993, p. 4; Gómez, 1993; Castañeda, 1993, p. 64). Así, la mayoría de los observadores, y aun el banco central, consideran que el problema del déficit es grave (Weintraub, 1992; *El Financiero*, 22 de abril de 1993; Reyes Heróles, 1995, p. 7).

Puesto que la inflación persistió y el déficit en la cuenta corriente alcanzó niveles extremadamente altos en 1992, Salinas decidió desacelerar la economía. Así, en 1993 el nivel del déficit se redujo, pero a costa de un crecimiento económico de sólo 0.4 por ciento.

Un segundo problema es que, no obstante los varios programas, hay quejas generalizadas de que el modelo ha producido serias dificultades para las medianas y pequeñas empresas (incluidas las potencialmente productivas) y para la economía no exportadora, que son sectores que representan una porción significativa del empleo total (Gómez, 1993; Abarca y Vázquez, 1993; *El Financiero*, 26 de mayo de 1992, p. 16, 27 de mayo de 1994, p. 20). Para muchos observadores la apertura fue demasiado rápida y no se dio en todos los campos (el mercado de capitales ha permanecido cerrado, lo que dificulta la competitividad de las empresas). Aunque es un tema que se presta para declaraciones retóricas de los empresarios (y del Estado), para muchas organizaciones empresariales el programa para las pequeñas empresas no ha funcionado adecuadamente (*El Financiero*, 21 de septiembre de 1992). En cualquier caso, en 1993 el reporte anual del Banco de México reconoció que muchas empresas han quebrado o están en vías de hacerlo (*El Financiero*, 22 de abril de 1993). De acuerdo con Morici (1993, p. 52), de 1990 a 1992 alrededor de 10% de las 90 000 pequeñas y medianas empresas mexicanas ha salido del mercado, con un costo estimado de 100 000 empleos (más de una sexta parte de los nuevos empleos creados en 1988-1992). En general, los créditos e incentivos para producir todavía son limitados (Méndez, 1993b). Asimismo, el apoyo a actividades de "investigación y desarrollo" por el Estado, y especialmente de las empresas, es extremadamente bajo (OCDE, 1992, p. 168). Además, pese a todos los programas de apoyo, las exportaciones no se han incrementado lo suficiente (en parte por un peso sobrea-

luado). Por desgracia, hasta ahora los “Acuerdos Nacionales” de Productividad y Educación no han podido avanzar con rapidez.

Tercero, el peso del programa de ajuste ha recaído mayormente sobre los trabajadores. Pese a la mejoría relativa, los salarios se han incrementado muy poco en comparación con lo que perdieron en los años ochenta. El descontento laboral, aparentemente creciente en estos años, ha sido estrictamente controlado. A los trabajadores se les ha exigido ser más productivos y aceptar más y más “flexibilidad” en sus contratos, pero con salarios aún demasiado bajos.

En síntesis, las reformas macroeconómicas aún no han involucrado suficientes beneficios microeconómicos para los empresarios o los trabajadores.

Además de los problemas asociados con el modelo seguido, está claro que queda mucho por hacer. En primer lugar, existen varios problemas relacionados con el ritmo y la forma del crecimiento económico mexicano. Por otro lado, a pesar de que de 1988 a 1992 la economía creció más rápidamente que la población, la tasa de crecimiento no ha sido muy alta y ha venido disminuyendo desde 1991 (países como Chile han tenido mucho mejores resultados); de hecho, en 1993 la economía mexicana sufrió una recesión (*El Financiero*, 6 de junio de 1993). Aunque ésta parecía comenzar a ceder en el primer trimestre de 1994, las perspectivas económicas para 1994 no eran prometedoras (*El Financiero*, 30 de mayo de 1994, p. 34). Además, el crecimiento de estos años no ha estado necesariamente vinculado con la creación de nuevos empleos suficientes, para no mencionar empleos productivos y permanentes. Mientras los países más desarrollados se preocupan cada vez más por la supuesta tendencia del capitalismo de fines de siglo hacia un “crecimiento sin empleos”,<sup>2</sup> México siempre ha enfrentado un fuerte problema de desempleo. A pesar de que las estimaciones varían, la economía ha creado mucho menos del millón de nuevos empleos que se necesitan cada año. De acuerdo con un estudio, sólo 583 208 nuevos empleos se crearon en 1988-1992 (*El Financiero*, 30 de noviembre de 1992). Así, el hecho de que la economía informal haya alcanzado alrededor de 25% del total del empleo no es una sorpresa (OCDE, 1992, p. 236). Estimaciones no oficiales de 1992 consideraban al desempleo en alrededor de 10% (OCDE, 1992, p. 237) y al subem-

<sup>2</sup> Offe (1985) ha argumentado que una de las contradicciones más importantes del capitalismo tardío de fines de siglo, no se da tanto en la relación entre el trabajo y el capital, sino entre el empleo por un lado y el desempleo y subempleo por el otro.

pleo en 25% (Latin American Special Report, 1992, p. 8); si bien la tasa de desempleo abierto comenzó a bajar a partir de 1989, en 1993 estuvo de nuevo en los niveles de 1988. Paradójicamente, con la aparente recuperación del primer trimestre de 1994, el desempleo parecía haber aumentado en ese lapso (aunque al mismo tiempo las remuneraciones también parecían aumentar) (*El Financiero*, 27 y 30 de mayo de 1994). Algunas estimaciones no oficiales del desempleo a principios de 1994 llegaban a 20 y 25% (*El Financiero*, 27 de mayo de 1994). Aunque reducir la inflación así como el déficit público y comercial son objetivos en lo general aceptables, parecía que la preocupación por alcanzar dichas metas desvió demasiado la atención gubernamental del problema del crecimiento y la creación de empleos (aunque hay que admitir también que no resulta fácil superar algunos dilemas económicos como el que presenta el déficit comercial, que afecta a una economía en tanto que es un importante factor de incertidumbre). Además de tasas de crecimiento que no han podido ser muy altas, la economía ha estado creciendo basada más en los servicios que en la industria (*El Financiero*, 4 de diciembre de 1993, p. 4) y la productividad es aún muy baja en muchas áreas. Finalmente, la economía mexicana es todavía muy dependiente del capital extranjero y de la economía de Estados Unidos (entre 60 y 70% de importaciones y exportaciones se han realizado con este país). A pesar de que una economía abierta es sin duda positiva en varios aspectos, un propósito fundamental debería ser ampliar las posibilidades del consumidor y el productor mexicano para comprar y vender productos de alta calidad entre ellos mismos.

Segundo, aún existen muchos monopolios o semimonopolios y una excesiva concentración de la riqueza (México ha tenido una de las peores distribuciones del ingreso en el mundo y su PIB per cápita está por debajo de nueve países latinoamericanos). En este sentido, las cadenas productivas de empresas de diferente tamaño podrían ser una opción para enfrentar eficazmente la competencia internacional sin concentrar aún más el capital (algunos países asiáticos son buenos ejemplos en este sentido) (Berry, 1994). Aunque la ley para regular los monopolios es un buen adelanto, parece que todavía vamos a tener que aguantar por varios años la ineficiencia de monopolios como Teléfonos de México o el excesivo control del mercado de una cadena de televisión como Televisa. En este sentido, creo que debería hacerse algo más que simplemente esperar el momento en que estos sectores se abran a la competencia dentro del TLCAN (si es que se abren en ambos casos). Además, los ya enormes problemas que enfrentan algunos sectores mayoritariamente poblados por las pequeñas empresas podrían

incrementarse significativamente conforme el TLCAN se implemente (Méndez, 1993b). Para Morici (1991, p. 52) y varias organizaciones empresariales (*El Financiero*, 31 de mayo, 15 de junio, 12 de noviembre, 2 de diciembre y 8 de diciembre de 1993) entre 40 y 70% de pequeñas y medianas empresas podría cerrar durante los próximos años. Por otro lado, el TLCAN podría favorecer al ya rico norte contra el muy pobre sur. Esto y los acontecimientos de Chiapas revelan la necesidad de fuertes políticas regionales y mayores apoyos a empresas pequeñas para que puedan integrarse de manera eficiente al mercado.

En cuanto a la política social, es de notar el aumento de las asignaciones. El programa de solidaridad ha sido un programa innovador dirigido sin duda a la población necesitada. No resulta fácil evaluarlo, ya que pudo haberse dado de distintas formas en las diferentes regiones, subprogramas y tiempos (Cornelius, Craig y Fox, 1994, p. 5). Sin embargo, ha habido acusaciones y análisis que señalan que los intereses políticos han desviado su foco de interés sobre la pobreza extrema (Dresser, 1991; Molinar y Weldon, 1993).<sup>3</sup> Muchos se preguntan si la por momentos intensa campaña publicitaria ha correspondido con las dimensiones reales del programa. Aún más, éste comenzó con un enfoque básicamente compensatorio y centrado en las obras públicas, lo que tiene un limitado efecto sobre la desigualdad. Posteriormente el programa adoptó una visión más integral, basada en la idea de que la superación de la pobreza tiene mucho que ver con la creación de empleos permanentes. Así, el programa ha intentado vincular la infraestructura, la salud y la educación a proyectos productivos. Como sea, esta aproximación comenzó hacia mediados de sexenio y creo que aún podría desarrollarse más.

Tercero, los salarios en el sector agrícola se desplomaron entre 1988 y 1990 (OCDE, 1992, p. 60). Los cambios al artículo 27 constitucional pudieron haberse adaptado a las pésimas condiciones sociales de algunos estados como Chiapas. Pese a los plazos más largos del TLCAN para muchos productos agrícolas (15 años) y a programas como Procampo (que también ha sido sujeto de críticas) (*El Financiero*, 9 de mayo de 1994), en el contexto del tratado el futuro de millones de campesinos que producen granos básicos es angustioso.

<sup>3</sup> Me ha tocado ver personalmente, por ejemplo en Chalco, paredes pintadas con los logotipos de Solidaridad y el PRI sobrepuestos. Con todo, no resulta fácil definir con precisión o certeza el grado de politización del programa. El estudio más profundo que conozco del programa reconoce que la información existente no permite superar posibles sesgos de agregación del análisis (Molinar y Weldon, 1993, p. 20).

*Política social, federalismo y democracia administrativa*

Salinas ha sido un presidente más centralista que De la Madrid. Ha re-centralizado los flujos de ingresos (por ejemplo, en 1989 el control sobre el impuesto al valor agregado fue retirado a los estados) (Bailey, 1992). Asimismo ha impuesto mayormente su poder sobre los gobernadores, ya que aun cuando por motivos variados ha pedido la renuncia de alrededor de la mitad de los mismos, acercándose al nivel récord de renunciadas del México posrevolucionario, también ha habido muchos cambios en el Gabinete. Está claro que en el contexto del TLCAN ciertos estados podrían demandar mayor autonomía, especialmente aquéllos con importante capacidad administrativa y económica como Nuevo León, Jalisco, Baja California y Chihuahua. De hecho, ya se han presentado algunos conflictos entre algunos estados y el gobierno federal sobre el uso de recursos. Aunque debe reconocerse que con Salinas se ha dado un importante proceso de desconcentración educativa y se ha reconocido políticamente la importancia del federalismo, nuestras viejas tradiciones centralistas no facilitan la descentralización y podemos esperar que el grado de beligerancia de los estados y el nivel de conflicto intergubernamental aumenten.

El Pronasol ha enfrentado el dilema de evitar tanto la burocratización e incoherencia favorecidas frecuentemente por el federalismo como las rigideces asociadas a la planeación central. Con la información disponible, es difícil dilucidar hasta qué punto el programa ha enfrentado con éxito este complejo dilema. Puesto que el Pronasol es administrado por una secretaría federal, se ha producido una política social más bien centralizada, al menos en términos fiscales. Los municipios, por ejemplo, no parecen ser tomados en cuenta (Merino, 1993, pp. 135-145). A pesar de que las estructuras de los comités del Pronasol podrían favorecer una mayor participación local en la formulación de políticas, el grado y la significación de esta mayor participación es algo que aún faltaría por documentar y precisar; si somos realistas, no es fácil esperar que las tradiciones autoritarias y centralistas que vienen desde la Colonia puedan ser fácilmente revertidas. Como bien señalan Cornelius, Craig y Fox (1994, p. 11), el Pronasol no compite con el sector privado ni reemplaza los subsidios anteriores; subraya la autoayuda y la acción colectiva y solidaria y permite movilizar más recursos. Con todo, Bailey (1994) ha señalado que el programa ha provocado entidades políticas regionales y locales. Pese a las tradiciones clientelistas, las organizaciones no gubernamentales han venido creciendo en México a últimas fechas. A pesar de que pudieran beneficiarse de vínculos

cercanos con el programa en términos de recursos e institucionalización y así ir incrementando su autonomía (de hecho ésa es la apuesta de algunos encargados del programa), también podrían perder parte de ella. De ser así, las redes, la identidad y la autonomía de la sociedad civil serían seriamente afectadas por el programa.

### *Reforma política*

Antes de la rebelión en Chiapas, la situación política era ya de alguna manera diferente a la de hacía 10 años, en parte porque Salinas había permitido a dos gobernadores del PAN tomar el poder y designado a uno más (el PAN gobierna actualmente a cerca de 13.5 millones de mexicanos) (Aguilar Camín, 1993, p. 7). Así, para 1992 existían al menos tres partidos con una presencia importante en el Congreso y en varios estados tendía a darse cuando menos un bipartidismo; en este sentido, había existido cierta respuesta a la mayor pluralidad de fuerzas políticas. Por lo que se refiere a los derechos humanos, aunque desgraciadamente para 1993 aún era un hecho que la mayoría de las recomendaciones de la Comisión no eran acatadas, ésta ha servido como un importante *ombudsman* legal.

Pese a estos avances, ya desde principios de 1993 muchos observadores (véase *Este País*, abril de 1993) señalaban que el programa de reformas políticas de Salinas se había quedado abiertamente rezagado respecto al programa económico, y que todo parecía indicar que para el presidente la democratización tendría que esperar hasta que las reformas económicas se consolidaran. Las reformas políticas habían buscado básicamente incrementar la credibilidad del sistema electoral oficialmente controlado. En otras palabras, como algunos autores han señalado (Loeza, 1992a, p. 3), estas reformas habían significado una liberalización política, no una democratización. De hecho, en marzo el secretario de Gobernación había dicho abiertamente que el gobierno no tenía intención de ceder su control sobre el sistema electoral (*La Jornada*, 1993).

Por otra parte, sin embargo, encuestas de 1992 señalaban que 71% de los mexicanos quiere cambios moderados y, aún más, que el apoyo para los cambios más radicales era elevado comparado con los estándares internacionales (16%) (Basáñez, 1992, p. 7). Unos años antes otras encuestas revelaban que 50% estaba de acuerdo con que México debía caminar hacia un gobierno más democrático (pero con ciertas restricciones) (Alducín, 1991, pp. 207, 212, 216). Estos estudios, auna-

dos al descontento político y a la movilización de 1992-1993 en estados como Michoacán, Guerrero, San Luis Potosí, Guanajuato, Yucatán, Puebla, así como finalmente la rebelión de Chiapas, mostraron con claridad que, políticamente, el PRI y el gobierno se encontraban atrás de la sociedad.

Hasta 1993 la respuesta del sistema a la creciente movilización fue muy “presidencialista” y pragmática. Era el presidente quien resolvía los conflictos. En realidad, nadie parecía estar contento con esta política. Algunos miembros del PRI se mostraban a disgusto porque no sabían qué esperar o se sentían traicionados. La oposición continuaba diciendo que esta política sólo representaba concesiones parciales y selectivas. A su vez, estas concesiones reforzaban las creencias de la oposición de que el poder y las elecciones no se ganaban con votos sino con presión sobre el presidente, aun en aquellos casos donde el PRI pudiera haber ganado. Tal como varios observadores lo apuntaron (Crespo, 1993; Camp, 1993a y 1993b, p. 177; Loaeza, 1992a, pp. 15, 34), este desarrollo no favorecía un desarrollo político ordenado.

En síntesis, las medidas políticas de Salinas mostraron que carecían de un profundo o al menos mejor planeado programa de reformas políticas. Probablemente no quería enfrentar al mismo tiempo dos retos extraordinariamente difíciles (el político y el económico). Quizá también esperaba una reducción del descontento político con el mejoramiento de la economía. Las elecciones de 1991 parecieron confirmar este punto de vista, al recuperar el PRI cierto apoyo electoral, obtuvo 61.48% del voto contra 17.43% del PAN y 8.25% del PRD (Meyer, 1991). No obstante, la significativa movilización política en varios estados durante 1992 y 1993 y la rebelión en Chiapas parecen haber tomado por sorpresa al presidente.

En 1993, las movilizaciones, protestas políticas, un acuerdo entre el PAN y el PRD para impulsar una mayor democratización y algunas dificultades para la aprobación del TLCAN en Estados Unidos, llevaron a una segunda reforma política.

Es justo reconocer —como el mismo candidato del PRD señaló— “a pesar de sus límites, la nueva ley electoral es muy restrictiva; condiciona las acciones del gobierno” (*El Financiero*, 17 de octubre de 1993). Las entidades encargadas de sancionar las elecciones son ahora más independientes.

Aún más, en enero de 1994, después del levantamiento del EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional) en Chiapas, el mismo presidente reconoció con franqueza “lo que no funcionó” (por su inesperada magnitud, este movimiento sorprendió y cimbró al gobierno). A

partir de ese levantamiento, se ha desarrollado un ambiente político confuso, incierto y agitado, marcado por varios asesinatos como el del candidato a la presidencia del PRI, una creciente inseguridad pública, etcétera.

Como señalé, en la segunda mitad de 1994 se han dado todavía más cambios en el sistema electoral, como por ejemplo la reducción del tope de los gastos de campaña o el nombramiento de seis consejeros ciudadanos independientes en el consejo general del IFE. Todo parece indicar que nos aproximamos a las elecciones más transparentes de nuestra historia. Sin embargo, aún está por verse en qué medida los cambios legales transforman las prácticas en 1994 (independientemente de que, en mi opinión, se le debería dar todavía mayor autonomía al IFE).

### *Reformas administrativas*

La desaparición de la SPP y la mayor autonomía del banco central son cambios positivos dirigidos a evitar déficit fiscales o que la deuda externa se dispare. Sin embargo, no están claras las consecuencias que estos cambios traerán para la planeación en el largo plazo (Cordera, 1992).

Muchas áreas de la administración pública en México están más profesionalizadas, como por ejemplo el Banco de México, la Secretaría de Hacienda o la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Sin embargo, la mayoría de las áreas permanecen sin un servicio civil y tienen aparatos administrativos ineficientes (como ya lo indicamos, en 1987, 81 y 78% creyeron que el gobierno era mal administrador y deshonesto, respectivamente [Alducín, 1991, p. 188]; no creo que dichos porcentajes hayan cambiado mucho). Además, a lo largo de los años, el funcionamiento de los tribunales ha sido poco transparente y muy probablemente ha estado influido por presiones políticas o sobornos económicos. Las estructuras administrativas siguen siendo extremadamente débiles en muchos estados y en la mayoría de los municipios. Cambiar esta situación no será fácil. Por ejemplo, el intento por desarrollar un servicio civil durante los años ochenta fracasó en parte porque se pensó que daría mucho poder a los sindicatos (Pardo, 1992).

Por otra parte, debo agregar que la democracia no sólo tiene que ver con los votos. En 1992 los mexicanos no parecían —desafortunadamente entusiasmados con ningún partido político (56% no favorecía a

ninguno de ellos) (Basáñez, 1992, p. 6). Además, 83% de los mexicanos pensaban que “el gobierno debe abrirse más al público” (Basáñez, 1992, p. 5).

Salinas ha tocado los contornos de la democracia político-administrativa en por lo menos dos puntos: el de las comisiones, acuerdos y pactos “nacionales”, y el de los comités de solidaridad. Sin embargo, en cuanto a los primeros, la iniciativa ha estado básicamente en manos del Ejecutivo o, cuando más y sólo en cierta medida, de los empresarios. Han tenido poca influencia los obreros, los partidos y menos aún los cada vez mayores organismos ciudadanos. Respecto de los comités de solidaridad, aun cuando pueda haber mucha variación, parecerían centrarse más bien en discutir cómo se van a usar localmente recursos asignados desde el centro. Además, parecería que, en general, durante su administración Salinas personalizó la toma de decisiones, se apoyó fundamentalmente en un grupo “compacto” de “tecnopolíticos” y redujo el espacio del debate sobre las políticas públicas (Camp, 1993b, p. 176).

En síntesis, algunos de los cambios administrativos realizados por Salinas mejoran ciertamente el desempeño del aparato estatal. Sin embargo, otros, como la centralización del poder, lo pueden haber dañado. En cualquier caso, su programa de reforma administrativa ha resultado insuficiente. En la siguiente sección paso a extenderme más en este problema.

#### LEGITIMIDAD DE GESTIÓN Y REFORMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVA

##### *Importancia del problema de la legitimidad de gestión*

Como señalé en la introducción, no creo que el problema de la legitimidad de gestión sea menos urgente que el problema electoral, y que por lo tanto no deba considerarse como una prioridad. Aparte de que sin una democracia político-administrativa será difícil que México alcance o mantenga políticas efectivas en contra de la desigualdad, hay cuando menos otras cuatro razones que otorgan una importancia central a la problemática político-administrativa.

1) Una tiene que ver con el ejercicio cotidiano del poder. La esfera de las políticas públicas es algo que afecta a diario al ciudadano; es, por decirlo así, la piel del Estado, en permanente contacto con sus integrantes. Cuando se percibe al Estado como un aparato ineficiente, o como instrumento para servirse más que para servir, esta piel raspa y provoca el enojo o el temor ciudadano. Por otro lado, cuando se ve en

los servidores públicos legalidad y un espíritu de servicio en lugar de la apatía o la clara posibilidad del abuso, la administración pública puede generar un clima de confianza y respeto hacia la actividad pública. En los años noventa, como señalé al principio, sólo uno de cada cinco mexicanos demostraba confianza en su gobierno y sólo 12% indicaba respetar los procesos políticos; únicamente 32% declaraba confiar en el sistema legal y un raquíutico 16% decía confiar en el Congreso; el nivel de desconfianza y el rechazo de la política parecía ser mayor en 1991 que en 1987 (Meyer, 1991, p. 53; Camp, 1993a, p. 30, basado en la Encuesta Mundial de Valores, 1991; véase también *Este País*, agosto de 1991). A diferencia de otros países, las instituciones estatales y burocráticas son las que menos confianza le merecen a los mexicanos [datos de Camp revelan una clara falta de confianza en el gobierno (la mitad de la que se tiene en Estados Unidos o Canadá)] (Camp, 1993b, pp. 57-59, 71). Bien se puede afirmar que, sin una administración pública eficaz, será muy difícil que los mexicanos respeten la actividad política, considerada por Aristóteles como la base insustituible de las virtudes y la felicidad colectivas. Un Estado que no es suficientemente capaz y autónomo para captar y defender el interés del pueblo respecto a grupos particulares, mediante políticas en efecto públicas y eficaces, es un Estado con una legitimidad irremediablemente frágil. En este sentido, varios teóricos de la democracia han insistido en que uno de los pilares de la legitimidad del Estado moderno es el administrativo (Sartori, 1992; Paramio, 1991); como veremos más adelante, algunos incluso han ido más allá para señalar que la frontera de la democracia moderna está en la administración pública, lo que nos lleva al siguiente punto.

2) Por sí sola, una reforma electoral profunda podría conducir a una democracia esencialmente “delegativa” (O’Donnell, 1992); esto es, una democracia en donde se puede elegir libremente a un presidente, pero donde éste tiene excesiva libertad de movimiento. En mi opinión, un gobierno verdaderamente “propio” no sólo se basa en la democracia político-electoral que permita una elección de los representantes cada cierto tiempo, sino también en una democracia político-administrativa, mediante la cual la sociedad tenga formas de proporcionar “insumos”, monitorear y controlar las políticas públicas, a fin de que éstas estén dirigidas a fines públicos y sean eficaces. Así, lo que necesitamos es una “democracia representativa” (O’Donnell, 1992) y una “democracia concertada” (conceptos en los que me extenderé un poco más adelante).

3) Si algunos cambios administrativos son de por sí fundamentales, cobran todavía una mayor urgencia cuando se pretende llevar a cabo un

nuevo régimen político-electoral. Los retos administrativos asociados a un nuevo formato político, aunados a nuestro déficit político-administrativo, pondrían en riesgo el funcionamiento efectivo y la legitimidad que dicho formato pudiera convocar. Por ejemplo, una división de poderes y un federalismo reales serán difíciles de lograr si el Congreso o los estados no tienen una infraestructura adecuada de apoyo profesional y científico y una capacidad de investigación propia sobre las políticas públicas. Además, de no tomarse en cuenta el punto de vista administrativo, tal división de poderes y federalismo podrían implicar una falta de coordinación para todos. En este sentido, los funcionarios de carrera no deben ser vistos sólo como instrumentos sino también, en cierta medida, como actores importantes y legítimos que tienen algo que aportar en un sistema plural de toma de decisiones. En otras palabras, una burocracia profesional y reclutada por mérito tiene un papel que desempeñar como factor de estabilidad y eficiencia administrativas, aun cuando en esencia deba estar sujeta a los dictados de la sociedad y sus representantes. De hecho, éste puede verse como un aspecto más de la democracia representativa, donde el “toma todo” no es una opción del juego político.

4) Al firmar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, México entró a un nuevo contexto económico. Éste es básicamente un acuerdo comercial sin entidades supranacionales importantes. En este sentido, es un caso muy diferente al europeo. A pesar de que relaciona a dos naciones desarrolladas con una en desarrollo, podemos esperar que conduzca a una importante armonización en ciertas áreas (por ejemplo, estándares productivos, subsidios, regulaciones de mercado y ambientales, etc.). Los acuerdos paralelos en materia ambiental y laboral, así como otros aspectos del TLCAN, abren la posibilidad de discusión y cierta homologación de esas políticas. Esto demandará la existencia de un aparato regulador eficaz y profesional, así como un poder legislativo y judicial independientes.

Por otra parte, para competir con efectividad la economía mexicana deberá ser apoyada por un Estado eficiente en términos administrativos que únicamente regule lo necesario en forma expedita, y que sea un eficiente prestador de los servicios que se requieren para el funcionamiento de una economía, por ejemplo, en lo referente a la tecnología, la educación o a las comunicaciones.<sup>4</sup> También se requiere un

<sup>4</sup> Además se requerirá una cierta homologación de estándares y prácticas regulares (incluida la política ambiental) y por lo tanto la homologación del grado y la forma en que el Estado administra estas áreas.

Estado que promueva con eficiencia la actividad económica, como ya lo han demostrado las exitosas economías de Japón o Alemania. En México hemos tenido desde tiempo atrás una política industrial. Sin embargo, gracias a un aparato administrativo ineficaz, dispendioso, poco profesional y muy poco vigilado, esa política generó privilegios e ineficiencia. América Latina está llena de ejemplos de cómo diferentes estrategias económicas y sociales han fracasado por no atender al problema de la capacidad de ejecución, de la naturaleza, visiones e intereses de los altos funcionarios públicos pero también intermedios y operativos, así como de su capacidad y sentido de misión pública, y en esa medida de su independencia respecto a los grupos políticos. Creo que el caso japonés y alemán, entre otros, muestran que el problema no es la política industrial, que *bajo ciertos formatos* resulta crucial ante la mayor competencia internacional, sino el aparato que la administra.

### *Democracia y gobernabilidad*

El problema de la legitimidad de gestión tiene, en mi opinión, dos fuentes principales: por un lado, una inadecuada representación ciudadana en el diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas, por el otro, la percepción bastante generalizada de una administración pública ineficiente, que promete pero no cumple, o que está más para servirse que para servir. De alguna manera, se refiere entonces a dos problemas centrales de los estados contemporáneos: la democracia y la gobernabilidad.

Estas dos problemáticas sobrepasan, aunque incluyen, los aspectos que más preocuparon al gobierno de Salinas de Gortari, es decir, el tamaño del Estado, la simplificación administrativa, la desregulación, la nueva organización interministerial del Estado liberal social o la modernización tecnológica.

En mi opinión, hay cuando menos cuatro elementos de la democracia que debería buscar una reforma del Estado dirigida a atacar el problema de la legitimidad de gestión (al menos en México):

1) Democracia "representativa". Es decir, un sistema en que las deliberaciones y decisiones son tomadas por representantes que son elegidos popularmente, pero que también están inscritos en una estructura institucional que los hace a la vez independientes y complementarios entre sí, tanto en forma vertical (federalismo) como horizontal (división de poderes).

En este caso, la elaboración de la agenda y la formulación de decisiones son realizadas por el Ejecutivo y el Legislativo, apoyados por sus respectivos cuerpos profesionales; la ejecución la realiza un aparato ejecutivo profesional, comandado por el presidente de la República, y complementado cuando resulte conveniente por organismos cuasigubernamentales; la evaluación y el control los realiza el Poder Legislativo, una contraloría independiente y en cierta forma el Poder Judicial.

Los instrumentos de la democracia representativa son: 1) las elecciones transparentes, 2) la separación de poderes y 3) el federalismo. Como dije, en México el debate se ha centrado mucho en el primero de estos instrumentos, descuidando los demás.

2) Democracia constitucional. Es decir, una estructura en la que las deliberaciones, decisiones y transformaciones son regidas (efectivamente) por un sistema constitucional y de derecho. Los instrumentos de la democracia constitucional son una constitución y un sistema de derecho civil, penal, administrativo, etcétera.

3) Democracia concertada. Esto es, un sistema en que algunas decisiones y deliberaciones incluyen a organizaciones sociales no partidarias. Algunos instrumentos de la democracia concertada son: 1) dentro del Legislativo, las audiencias parlamentarias con organizaciones no gubernamentales (colegios profesionales, centros de investigación, organizaciones civiles, territoriales, etc.). 2) Dentro del Ejecutivo, a) los mecanismos para la toma concertada de decisiones, como por ejemplo los pactos entre las organizaciones sociales o las comisiones ad hoc, y b) la gestión administrativa descentralizada y en función de misiones y resultados, más que de rígidas jerarquías. 3) Dentro de las relaciones intergubernamentales, la programación y ejecución de las políticas públicas vía organizaciones comunitarias locales.

4) Democracia abierta. Es decir, un sistema en que muchos de los procesos deliberativos y de toma de decisión del Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como la información que les sirvió de base, están potencialmente sujetos al conocimiento e investigación no sólo de cualquier rama de gobierno sino de cualquier ciudadano, quien puede comentar e incluso disentir de dichas decisiones. Algunos instrumentos de la democracia abierta son la libertad de expresión y prensa, la pluralidad de los medios de difusión, y el derecho a la información.

Para algunos autores la democracia concertada constituye, en estos momentos, la frontera del avance democrático. Por ejemplo, Sartori (1989, p. 45) ha dicho que “de ahora en adelante el avance de la democracia se medirá por la conquista de los espacios que hasta ahora están ocupados por los centros de poder no democráticos”, uno de los

dos que él menciona es la administración pública. Otros autores como Dahl (1992, pp. 399-409) y Poggi (1990, pp. 173-196) opinan lo mismo, pero no sólo porque la democracia aún no haya llegado al aparato administrativo: según ellos, en las democracias constitucionales y representativas, se ha presentado una creciente separación entre la toma de decisiones y el ciudadano. Esto se debe a que la política: 1) ha pasado a centrarse y depender en gran medida de la política económica; se ha tecnoburocratizado y corporativizado (y entonces privatizado), y 2) se ha “personalizado”, es decir, la política ha pasado a centrarse en las personalidades más que en los problemas y los programas. Esto se debe en parte a la creciente influencia de los medios, especialmente la televisión, que por razones comerciales tienden más a entretener que a informar (las campañas políticas en casi cualquier país son un buen ejemplo de esto). En este sentido, estoy de acuerdo con el señalamiento de Camp (1993b, p. 176) de que “probablemente la debilidad más obvia al medir los logros democráticos en México se refiere al aspecto de las políticas públicas”.

Ahora bien, la democracia es un objetivo fundamental pero no el único valorado por las sociedades. Éstas quieren un gobierno democrático pero que en efecto gobierne, que dé solución eficiente a sus problemas. En mi opinión, el reto es introducir cambios pero, parafraseando a Weber, de manera responsable, a fin de complementar gobernabilidad, institucionalidad y eficiencia, por un lado, con participación y vigilancia, por el otro.

En este sentido, es útil mencionar el concepto de “autonomía integrada” (Evans, 1992), de acuerdo con el cual el Estado debe ser capaz de combinar dos elementos: por un lado, un alto sentido de misión pública, un alto profesionalismo, y por lo tanto una alta eficiencia; y, por el otro, una cierta integración con los grupos político-sociales que le permita obtener los insumos suficientes por parte de esos grupos, pero que a la vez no sea clientelizado por ellos y pueda resistir las exigencias particularistas que afectan el interés general. En este sentido, hay un consenso emergente (véase por ejemplo, Hall e Ikenberry, 1991; Pipitone, 1994; Evans, 1992) en cuanto a que un Estado “fuerte” es aquel que es capaz de oír a los grupos y de implementar programas que los apoyen, pero que también es capaz de imponerse sobre los intereses particulares y defender eficazmente el interés general, es decir, de exigirles a los grupos que reciben recursos del Estado eficiencia en el uso de los mismos y resultados claros.

Así tenemos dos elementos, que pueden verse como los brazos de una pinza. El primero es una mayor participación en la formulación,

ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas, tanto del poder Legislativo federal y el de los estados, como de los poderes ejecutivos estatales y las organizaciones civiles (prensa, asociaciones profesionales o ciudadanas, cámaras, *think tanks*, etc.). El objetivo no sería quitarle la batuta a un gobierno mayoritario o afectar innecesariamente la eficacia y rapidez de las políticas fragmentando excesivamente el proceso de toma de decisiones; más bien, sólo evitar que el poder ejecutivo federal se extralimite, se clientelice o dé pasos de ciego. El segundo brazo de la pinza es el de una capacidad profesional y un sentido de responsabilidad y de misión pública mayores de los integrantes del aparato estatal. Un mayor profesionalismo y sentido de misión pública implicarían una defensa más eficaz del interés general y en ese sentido un gobierno en mayor medida “para todos”.

La historia confirma que un requisito, quizá de hecho el primer requisito, para que una nación progrese económica y socialmente es que su Estado tenga esta autonomía integrada, como lo demuestran varios análisis de los países más ricos (Japón, Suecia, Estados Unidos) o de los llamados tigres asiáticos (Evans, 1992). Todos estos países han desarrollado aparatos públicos altamente profesionales, meritocráticos, con fuerte sentido de misión pública, y eso ha sido una de las causas principales, o la principal, de su éxito económico (Pipitone, 1994). Dichos aparatos han asegurado la firmeza de las reglas institucionales básicas que pueden permitir el desarrollo de un mercado económico y financiero productivo.

Estas ideas empatan con la reciente discusión acerca del Estado, el gobierno y la administración pública, que ha tendido a señalar que el problema no reside únicamente en el tamaño del Estado, o en escoger determinadas políticas públicas, sino en la forma en que el Estado realiza sus funciones, en el “cómo” más que en el “qué” (véase al respecto Kliksberg, 1989; Osborne y Gaebler, 1992; Gore, 1992).

### *Estrategia de la reforma*

Aunque la estrategia específica que debería seguir una reforma del Estado y del gobierno sería materia de una reflexión más profunda, vale la pena hacer algunas consideraciones al respecto.

Primero, es importante señalar que una modernización administrativa efectiva sólo puede darse si se constituye en una política pública (Kliksberg, 1989; Crozier, 1992); es decir, más que darse en unos cuantos meses y como simples parches aislados, debe tener objetivos gene-

rales y una estrategia bien pensados y coordinados, basados en diagnósticos precisos y en una programación de objetivos cuando menos en el mediano plazo, a la que se le pueda dar seguimiento. A fin de diseñar y ejecutar esta política, como sucedió en el caso de Japón, Suecia, Estados Unidos y otros países, se requiere una comisión. Creo que en México dicha comisión debería tener cuando menos tres características: 1) ser de carácter estratégico, es decir, formada por muy pocas personas y que descentralice muchas de sus funciones en entidades profesionales y de investigación; 2) estar directamente relacionada con el presidente, y 3) gozar de una importante autonomía. Esta política debería incluir un intenso trabajo de investigación de la problemática de la administración pública, ya que resulta difícil intervenir sobre un aparato que se conoce poco.

En segundo lugar, varios estudios sobre procesos de reforma (Peters, 1991; Downs y Larkey, 1986; Olsen, 1988; Egeberg, 1987; véase también Ascher, 1984) indican que, más que una gran reforma del Estado, es preferible plantear una política estratégica de modernización, es decir, que se concentre en un conjunto específico de acciones, seleccionadas por sus efectos multiplicadores a corto y mediano plazo.

Aquí nos enfrentamos con un reto mayúsculo, uno de los más grandes y complejos retos de México y América Latina, ya que se trata de cambiar prácticas sociales que tienen siglos de existencia. El problema es que detrás de estas prácticas está toda una compleja matriz institucional, enraizada en largas tradiciones, que resulta muy difícil cambiar y que además ha tenido como base y resultado la permanente situación de atraso e insuficiencia de recursos. No por nada América Latina habla de la reforma del Estado y la administración desde hace décadas y sin embargo muy poco se ha podido avanzar.

Aquí cabría preguntarse, por ejemplo, ¿cómo surgió el servicio civil en los países más ricos? En Gran Bretaña y Francia el desarrollo de una burocracia profesional se inició desde los siglos XII y XIII (Cantor, 1993; Mayntz, 1985). En Estados Unidos se comenzó a desarrollar después de una crisis política a fines del XIX. Inició cubriendo sólo un porcentaje reducido de los servidores públicos y se fue extendiendo poco a poco. En otras palabras, siguiendo a North (1993), podríamos decir que en estos casos el servicio civil fue producto de una acumulación de pequeñas decisiones que resultaron en, y a la vez reforzaron, una cierta matriz institucional.

De ahí que, en mi opinión, más que plantearse una gran reforma del Estado debemos adoptar una actitud decidida pero con un enfoque estratégico, en donde la atención esté orientada a reforzar los in-

centivos para el cambio y reducir las usuales resistencias al mismo; en los cambios estratégico-multiplicadores, esto es, en cambios específicos que no parezcan excesivamente amenazantes pero que vayan generando un ambiente favorable al cambio y llevando paulatina (y seguramente) a mayores cambios, basándose en nuevas estructuras de incentivos que los presenten como algo provechoso más que costoso para los involucrados (Peters, 1991). El objetivo sería ir empujando una matriz institucional diferente, con base en intervenciones estratégicas, que en realidad vayan alterando las prácticas y no sólo la caparazón normativa de los aparatos públicos.

Tercero, hay cierto consenso también en cuanto a que cualquier reforma debe buscar el máximo acuerdo posible en torno de los problemas y las soluciones, y tomar en cuenta a los afectados (Crozier, 1992; Peters, 1991). Sin embargo, aquí habría que alcanzar un equilibrio entre la búsqueda del acuerdo y la profundidad de los cambios, ya que a veces el deseo de alcanzar un acuerdo general ha empantanado las reformas (Méndez, 1990, p. 99).

En México y América Latina, los problemas se nos han acumulado y, por lo tanto, siempre nos vemos en la necesidad de estar tras las grandes reformas. Aun cuando en efecto nuestros países las exigen, el problema es que cuando la tarea del cambio se plantea de ese modo se hace muy costosa en términos políticos y económicos. Así, por ejemplo, en América Latina la descentralización, el servicio civil y la mayor autonomía del poder legislativo ponen a los gobiernos frente al difícil reto de ceder parte de su poder de manera permanente, en momentos en que los Estados creen necesitar también de una concentración de dicho poder para llevar adelante profundas reformas económico-sociales. Además, una agenda de cambio institucional amplia como ésta tiene riesgos y, en esa medida, obstáculos. En México la introducción del servicio civil se detuvo porque hubiera implicado otorgar demasiado poder a ciertos sindicatos muy politizados y poco profesionales (Pardo, 1992).

Con frecuencia los servicios civiles se convierten en entidades conservadoras que obstaculizan los cambios. Por otro lado, ceder poder a los organismos no gubernamentales y al Legislativo puede corporativizar, retardar u obstaculizar demasiado los programas gubernamentales e incluso, en el caso de los legislativos, puede llevar a una cierta ingobernabilidad, ya que a veces éstos se han convertido en maquinarias de veto que han paralizado a los gobiernos. Ceder poder a las regiones puede llevar al reforzamiento de cacicazgos locales, a las querellas interregionales, a la descoordinación e ineficiencia administrativas (Méndez, 1990). Descentralizar capacidad política o administrativa hacia las

regiones o dentro del mismo Ejecutivo federal puede afectar la claridad de la responsabilidad de los gobernantes, llegar a niveles inadecuados en ciertas funciones públicas o perder un sentido de dirección global. Así, con las grandes reformas, los gobiernos pueden terminar más fácilmente haciéndole al aprendiz de brujo y abriendo múltiples cajas de pandora. Los costos económicos y políticos, así como los riesgos administrativos de ceder el poder en momentos de crisis, conforman, en la perspectiva de los gobiernos, dilemas con frecuencia paralizantes y forman nudos muy difíciles de desatar.

En síntesis, ha habido una suerte de dialéctica de las urgencias *versus* los altos costos o riesgos, que ha solido llevar a los gobiernos a plantear grandes reformas con el fin de aumentar su legitimidad, pero que luego, por los costos o los riesgos político-administrativos, se quedan en meros ejercicios de retórica o de catarsis colectiva. La tarea reside entonces en convencer a las coaliciones gobernantes de que los cambios se pueden diseñar de manera tal que aumenten la legitimidad y la eficiencia de los procesos político-administrativos en lugar de llevar a la ingobernabilidad o a una dispersión y gastos mayores.

### *Algunas propuestas*

La primera parte de esta sección se refirió a la necesidad de acceder a un sistema político-administrativo más democrático pero también eficiente y eficaz. La segunda parte habló de la necesidad de un enfoque de carácter estratégico. En función de ambas partes, a mi parecer la reforma de gobierno debe implicar dos procesos: 1) un conjunto ordenado de pasos estratégicos específicos, dirigidos a otorgar ciertas funciones a una variedad de actores que hasta ahora no las han tenido, y 2) la habilitación paralela de esos actores para que pueden ejercer responsablemente esas funciones. Ambos procesos deben avanzar en forma paralela, pero probablemente una política de cambio con carácter estratégico debería subrayar al segundo de ellos. En todo caso, a continuación enlistamos algunas medidas que en ambos sentidos podrían servir de base para integrar una estrategia de cambio integrado y balanceado.

Respecto al Poder Ejecutivo, se requiere una mayor profesionalización en los ámbitos federal, estatal y local. El objetivo es alcanzar un aparato público que funcione en su totalidad de manera eficiente y autónoma respecto a intereses particularistas, pero que a la vez esté en permanente diálogo con la sociedad. Esto podría implicar las siguientes medidas:

1) Revisión y perfeccionamiento de los perfiles profesionales para varios puestos administrativos en toda la administración pública. Incluso se podría pensar en la creación de la figura del gerente público profesional para la administración de algunas entidades o de los estados y municipios, con un diseño de perfil profesional específico y cierta durabilidad en el cargo.

2) La introducción en el corto plazo del servicio civil en algunas partes del sector público –probablemente aquellas que están más profesionalizadas y que no impliquen una administración politizada del servicio de carrera– y en el mediano plazo en otras áreas.

3) El mayor fortalecimiento y autonomización del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y de los Institutos de Administración Pública (IAP) locales, así como de los institutos de investigación profesional dentro del Poder Ejecutivo, para que puedan realizar en mayor medida labores de estudio, investigación y, en su caso, capacitación; así se podrán identificar mejor los problemas centrales y sus posibles correctivos, a la vez reforzar o introducir una nueva mentalidad en la administración pública, que busque hacerla autosustentable, empresarial, creativa, atenta al “cliente”, de gestión indirecta cuando se pueda, que conlleve competencia, etc. (Osborne y Gaebler, 1992; Gore, 1992; aunque véase Hood, 1991).

4) La introducción de sistemas que logren mayor productividad vía incentivos monetarios y psicológicos (realización personal, poder de acción, independencia, valoración profesional, creatividad, sentido de misión, etc.); por ejemplo, una cierta descentralización de funciones y el funcionamiento más por resultados de las misiones que por procesos, jerarquías, castigos y regulaciones.

El objetivo de los cuatro puntos anteriores es generar un sentido de misión y mística pública, pero a la vez dar estabilidad y un lugar al servicio profesional de carrera, aun cuando sea básicamente como consejero, en el proceso de toma de decisiones.

5) Introducir o reforzar mecanismos para la toma concertada de decisiones, como por ejemplo los acuerdos entre las organizaciones sociales o con las comunidades locales.

Respecto al Poder Legislativo, se requiere una autonomización mayor, tanto en términos reales como formales, así como una mayor profesionalización del mismo en los ámbitos federal y estatal. Las medidas concretas para lograrlo podrían ser:

1) Poner en marcha mecanismos que fortalezcan la carrera legislativa; en este sentido habría que estudiar de nuevo la posibilidad de permitir la reelección dentro del mismo.

2) Fortalecer sus capacidades de control del Ejecutivo.

3) Crear o fortalecer entidades de apoyo técnico profesional tanto de la Cámara de Diputados como de la de Senadores, con el fin de que éstas puedan ejercer mejor su labor de diseño, seguimiento y evaluación.

4) Introducir o reforzar mecanismos para la toma concertada de decisiones, como las audiencias parlamentarias con organizaciones no gubernamentales.

Valga aquí subrayar que tanto estos mecanismos de concertación como los que se den en el Poder Ejecutivo deben servir más para fomentar la concientización y debate públicos que para favorecer acuerdos corporativistas cerrados y privatizados; por lo tanto, deberán siempre darse de manera abierta a la opinión pública (aquí los medios deberían desempeñar un papel fundamental no ya como entretenedores sino como impulsores de la información y la reflexión política ciudadana).

Por otra parte, el sistema de seguimiento, evaluación y control debería ser dotado de mayor fuerza, capacidad y autonomía. Algunas medidas a este respecto podrían ser:

1) Fortalecimiento y autonomización de la Contraloría de la Federación (se podría hacer algo parecido a lo del Banco de México) y de la entidad controladora del Legislativo como las entidades evaluadoras centrales, a fin de vigilar mejor las contrataciones, uso de recursos, etcétera.

2) Creación de entidades contraloras independientes para los estados y municipios.

3) Mayor acceso de centros de investigación gubernamentales, semigubernamentales y autónomos, así como del Congreso, a información relacionada con el proceso de diseño, ejecución y evaluación de los programas públicos.

Respecto de los actores de la sociedad civil, algunas medidas podrían ser:

1) El fortalecimiento organizativo y de la capacidad de análisis y propuestas de los partidos políticos, pero también de las ONG; vía la consideración de por lo menos algunas de ellas como entidades de interés público.

2) Potencialmente y en algunos casos, las ONG pueden ser promotoras de la eficiencia y la democracia, o incluso ser entidades de intermediación eficaces y complementarias a los partidos en algunos aspectos de la toma de decisiones. No obstante, si bien pueden ayudar a reducir el déficit de legitimidad y representación, también conllevan riesgos. Por lo tanto, debe prestarse al mismo tiempo mayor atención a la eficiencia, responsabilidad y representatividad con que dichas organizaciones llevan a cabo sus tareas.

3) El fortalecimiento de medios de difusión que informen y promuevan la reflexión y el debate sobre los asuntos públicos.

Por último (aunque no al último), habría que rediseñar todo el sistema de relaciones intergubernamentales. Algunas medidas en este sentido podrían ser:

1) Cesión de una parte importante de la recaudación fiscal a los estados y municipios.

2) Consecuentemente, otorgamiento de mayor autonomía en la presupuestación y programación del gasto público.

3) Mayor desconcentración administrativa por parte de las secretarías federales del Estado.

4) Capacitación intensiva de funcionarios locales en las funciones que se transfieran (por ejemplo la recaudación fiscal misma).

Para la implementación de un servicio civil, de equipos de apoyo profesional al Poder Legislativo, a las regiones y ciudades, por ejemplo, se requieren recursos. Es cierto también que los países latinoamericanos son dependientes y con frecuencia son presionados por los organismos internacionales a encauzar sus reformas por ciertos caminos. No obstante, siguiendo a Cardoso y Faletto (1978), el obstáculo principal de una agenda amplia de cambio institucional no es la dependencia o la falta de recursos, aun cuando éstos puedan ser problemas significativos. El problema principal está adentro y es político; en otras palabras, los costos principales del cambio institucional se dan en términos de pérdida de poder político. Para implementar dicho cambio se requieren crisis o estadistas (es decir, líderes capaces de ver hacia el futuro, de vislumbrar y arreglárselas para poder tomar medidas que defiendan el interés de largo plazo de las naciones). Es preferible que los cambios vengan más gracias a los segundos que a las primeras. Sin embargo, en vista de la dependencia y la extrema complejidad política, social y económica de los países de América Latina, la labor del estadista es muy difícil y compleja. Estas dificultades propias de la labor del estadista en América Latina nos llevan de nuevo al problema de la estrategia, ya que subrayan la importancia crucial de una definición precisa y aguda de las estrategias de cambio.

#### COMENTARIOS FINALES

Aunque le restan seis meses y todavía han de realizarse las elecciones presidenciales de agosto, este artículo ha buscado hacer una evaluación general del sexenio de Salinas de Gortari. Como he dicho, algu-

nas de sus políticas han traído beneficios importantes. Sobre todo, Salinas fue capaz de enderezar una economía que a veces parecía a la deriva, reencauzarla por la vía del crecimiento y aumentar el gasto social. Con todo, aún enfrentamos el reto de integrar política y económicamente una nación muy heterógenea; en otras palabras, de desarrollar y mantener, por un lado, un modelo socioeconómico que reduzca las fuertes disparidades económicas y regionales, y por otro, un sistema político legítimo, no sólo en lo político-electoral sino también en lo político-administrativo, que pueda garantizar la competencia política por canales institucionales y cerrar el actual déficit de representación y de confianza en las instituciones. Un tercer y más nuevo reto es abrir el país al mundo, manteniendo una autonomía significativa en ciertas áreas y evitando que el país se convierta en una gran maquiladora. Las perspectivas del actual intento modernizador permanecen inciertas en estos tres aspectos y terminaré diciendo por qué, sobre todo en el caso de los dos primeros (pues siento que las perspectivas del último reto son más difíciles de evaluar en este momento).

En cuanto al reto socioeconómico, el modelo de apertura económica puede ayudar a incrementar la productividad y el crecimiento del PIB. Como ha dicho Aguilar Camín, “la riqueza y la prosperidad futura de México no son algo que el país ya posee y debe defender heroicamente de la codicia de otros, sino algo que debe crear y creará sólo atrayendo los capitales, los compradores y las tecnologías de otros” (1993, p. 12). Sin embargo, este modelo no ayudará necesariamente a resolver los problemas de desempleo e inequidad. De hecho, puede afectar negativamente a muchas empresas y a los campesinos, así como a las regiones más pobres del país. Falta aún por ver si las actuales políticas hacia los monopolios, las pequeñas empresas y los sectores más pobres continuarán y si serán suficientes para contrarrestar de una manera productiva las, a veces, inhumanas fuerzas del mercado.

En síntesis, falta por ver si el modelo “capitalista-social” en efecto puede superar el viejo dilema entre desigualdad y crecimiento (especialmente difícil en el capitalismo tardío). Ciertas presiones inherentes han empujado históricamente a este tipo de modelos a terminar siendo más capitalistas que sociales. El crecimiento ha sido siempre más fácil de alcanzar que una distribución mínimamente equitativa del ingreso. Si ésta no se alcanza, los aspectos autoritarios del sistema político mexicano permanecerían o incluso se podrían acentuar. Por excluir a la población mestiza (el “México profundo” en palabras de Bonfil), los intentos anteriores de modernización han fracasado (Me-

yer, 1991). Uno de ellos fue detenido violentamente por la Revolución de 1910.

En este sentido, como indiqué, hay ya elementos preocupantes, como una inversión aún demasiado especulativa; una economía orientada a la exportación muy intensiva en capital y basada cada vez más en la maquila; fondos para atacar la pobreza que aún deberían crecer más; pequeñas empresas (intensivas en trabajo) amenazadas; una desaceleración, informalización y terciarización de la economía, etc. Todo esto dificulta la resolución de lo que probablemente es el problema principal del desarrollo: la falta de suficientes empleos “formales” y permanentes.

Respecto al reto político, no obstante la complejidad del régimen político-administrativo de México —así como el reconocimiento por Salinas de varios gobernadores de oposición (antes algo impensable) y los importantes cambios del sistema electoral—, dicho régimen continúa siendo en muchos aspectos vertical (sobre todo por el presidencialismo excesivamente fuerte). En estos momentos las perspectivas políticas son inciertas. Todo parece indicar que nos acercamos a las elecciones más limpias y creíbles de nuestra historia. Sin embargo, aún no sabemos si sus resultados serán aceptados por la mayoría de los actores políticos. En otras palabras, la transición gubernamental estable no es un hecho asegurado; depende de que se pueda dar un círculo virtuoso en el que todos los actores actúen responsablemente y acepten los resultados de elecciones transparentes (incluyendo al EZLN, que rechazó a mediados de año la propuesta gubernamental para la pacificación). Además, como dije al principio, si bien la creciente democratización y pluralidad activarán algunos de los aspectos formales de nuestra democracia que han permanecido inactivos (como la división de poderes y el federalismo), aún es necesario hacer cambios de fondo, y no sólo en lo electoral. El reto en este sentido es reducir la hoy tajante separación entre el ciudadano, por un lado, y la política y la toma de decisiones, por el otro; en otras palabras, en introducir cambios para que la democracia representativa, constitucional, abierta y concertada pueda en efecto funcionar. De no darse estos cambios, el país se situaría en un peligroso e incierto camino, por al menos tres razones.

Primera y más importante, aparte de acentuarse el ya de por sí profundo déficit de legitimidad política y de gestión, las posibilidades de la violencia y de descomposición políticas serían muy altas. Además del nuevo contexto político generado por la rebelión del EZLN, las prácticas electorales tradicionales o una reacción autoritaria en agosto de

1994 no empatarían muy bien con una sociedad crecientemente participativa (Loaeza, 1992a, p. 12) y una economía abierta e inscrita ya en un tratado comercial con Estados Unidos y Canadá (Camp, 1993b, p. 22; Aguilar Villanueva, 1992a, p. 212; 1992b, p. 142; Loaeza, 1992a, p. 31; también véanse Camp, 1993b, p. 175; y Hamilton y Kim, 1993). En la actualidad, la ciudadanía exige elecciones transparentes y responsabilidad política de los actores, así como un sistema político-administrativo a la vez eficiente y más democrático.

En segundo lugar, los gobiernos federal y estatales no podrán arribar o mantener un modelo que realmente combine el crecimiento económico con una (sana) redistribución, si no enfrentan el control de mediano plazo que representa la posibilidad de perder el poder, y el control de corto plazo que significa la participación real de los estados y municipios no gubernamentales, en la formulación, ejecución, monitoreo y evaluación de las políticas públicas. De hecho, algunos de los errores a la vez que insuficiencias del proyecto de Salinas bien se pueden haber debido a que lo formuló y ejecutó basándose en un grupo más compacto de tecnopolíticos y sin tener contrapesos importantes.

Tercero, México enfrenta el reto de trabajar más y más productivamente. En una nación donde la desconfianza se implantó desde su mismo nacimiento,<sup>5</sup> la élite política debería terminar de caer en cuenta de que, en lugar de una barrera, la democratización electoral y político-administrativa a fondo es un paso necesario para hacer de México la nación productiva e integrada que necesita ser para lograr salir adelante en una época crecientemente competitiva.

Es cierto que arribar a una democracia electoral y administrativa institucionalizada no es tarea fácil. Requiere imaginación política y la cooperación de muchos actores y no es solamente la responsabilidad del presidente o del gobierno. Muchos mexicanos aún tienen poca confianza e interés en la política; probablemente también haya aún demasiados que mantengan puntos de vista autoritarios o intolerantes (Alducín, 1991, pp. 166 y 200; Camp, 1993b, pp. 71-74, 91-94, 178; Camp, 1993a, p. 30). Varios sectores empresariales, esferas de la Iglesia católica, los caciques regionales y algunos líderes obreros, o incluso algunos actores políticos y económicos de Estados Unidos, no han favorecido cambios políticos significativos. Asimismo, los partidos de ope-

<sup>5</sup> En una encuesta de *Este País* (agosto de 1991) sólo 34% de los encuestados respondió positivamente a una pregunta sobre la confianza hacia los demás (Meyer, 1991, p. 54).

sición aún tienen dificultades para erigirse en efectivos articuladores o canalizadoras de intereses (amén de que algunos han sufrido de cierto divisionismo interno). La situación es delicada porque probablemente bastaría la actuación irresponsable de un sólo actor para iniciar una cadena de violencia.

Con todo, es la responsabilidad del Estado (y del verdadero estadista) ver éstos y otros obstáculos como retos y no como argumentos para posponer la promoción de estructuras y prácticas más democráticas, tanto en lo electoral como en lo político-administrativo. En otras palabras, promover una mayor organización y participación de la sociedad civil es una responsabilidad colectiva pero especialmente del gobierno. Después de todo, sobre éste recaerá el juicio de la historia.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Abarca, Francisco y Ricardo Vázquez (1993), "Estrategia antinflacionaria propicia la concentración económica y comercial", en *El Financiero*, 20 de marzo, pp. 40-42.
- Acevedo Pesquera, Luis (1993), "Marcadamente especulativa la inversión desde 88; dramático descenso al cierre de 1993: caerá a 11%", en *El Financiero*, 12 de abril, p. 4.
- Aguilar Camín, Héctor (1993), "Compuerta", en *Cuadernos de Nexos*, núm. 61.
- Aguilar Villanueva, Luis (1992a), "Las reformas mexicanas: hechos y agenda", en Levine (ed.), *El desafío neoliberal*, Bogotá, Grupo Editorial Norma.
- (1992b), "Gestión gubernamental y reforma del Estado", en *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Conacyt.
- Alducín Abitia, Enrique (1991), *Los valores de los mexicanos. México en tiempos de cambio*, México, Fomento Cultural Banamex.
- Ascher, William (1984), *Scheming for the Poor; The Politics of Redistribution in Latin America*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Bailey, John (1988), *Governing Mexico*, Nueva York, St. Martin's Press.
- (1992), "Centralism and Political Change in Mexico: The Case of National Solidarity", en *Fiscal Decentralization in Mexico, 1979-1991*, documento preparado para el XVIII International Congress of the Latin American Studies Association, Los Ángeles, 24-27 de septiembre.
- (1994), "Centralism and Political Change in Mexico. The Case of National Solidarity", en Wayne Cornelius, Ann L. Craig y Jonathan Fox (eds.), *Transforming State-Society Relations in Mexico*, San Diego, Centro de Estudios de México-Estados Unidos, Universidad de San Diego, California.

- Basáñez, Miguel (1992), "¿Quinta crisis?", en *Folios de Este País*, mayo.
- Bazdresch, Carlos, Nisso Bucay, Soledad Loaeza y Nora Lustig (1992), *México: auge, crisis y ajuste*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Berry, Albert (1994), "La política hacia la micro, pequeña y mediana empresa", ponencia presentada en el panel Las Nuevas Relaciones Exteriores de México, México, CIDE, febrero.
- Bobbio, Norberto (1984), *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Camp, Roderic Ai (1993a), "Battling for the Voter; Elections, Parties and Democracy in Mexico", preparado para la Research Conference on Deepening Democracy and Representation in Latin America, Pittsburgh, abril.
- (1993b), *Politics in Mexico*, Nueva York, Oxford University Press.
- Cantor, Norman (1993), *The Civilization of the Middle Ages*, Nueva York, Harper-Collins.
- Cardoso, F.H. y E. Faletto (1978), *Dependencia y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI.
- Castañeda, Jorge (1993), "The Clouding Political Horizon", *Current History*, febrero.
- Centeno, Miguel Ángel (1990), "The New Cientificos: Technocratic Politics in Mexico 1970-1990", tesis de doctorado, Universidad de Yale.
- Chalmers, Douglas (1977), "The politicized State in Latin America", en James Malloy (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press.
- Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad (1994), *El Programa Nacional de Solidaridad: una visión de la modernización en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Cordera, Rolando (1992), "Es de esperar un organismo de planeación separado de la supersecretaría", en *Meridiano*, marzo.
- Cornelius, Wayne, Ann Craig y Jonathan Fox (1994), "Mexico's National Solidarity Program: An Overview", en Cornelius, Craig y Fox (eds.), *Transforming State-Society Relations in Mexico*, San Diego, Centro de Estudios de México-Estados Unidos, Universidad de San Diego, California.
- Crespo, José Antonio (1993), "1994: ¿Un nuevo 1988?", en *Este País*, abril, pp. 40-43.
- Crozier, Michel (1992), *¿Cómo reformar al Estado? Tres países, tres estrategias: Suecia, Japón y Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Dahl, Robert A. (1992), *La democracia y sus críticos*, México, Paidós.
- Downs, P. y J. Larkey (1986), *The Search for Government Efficiency*, Temple University Press.
- Dresser, D. (1991), *Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems*, San Diego, Universidad de California.
- Egeberg, Morten (1987), *Designing Public Organizations*, Beverly Hills, Sage Publications.
- Evans, P. (1992), "Predatory, Development and other Apparatuses: A Comparative Political Economy Perspective on the Third World State", ponencia presentada en el XV Congreso Internacional de LASA, Miami, julio.

- Gómez Maza, Francisco (1993), "Los beneficios macroeconómicos aún no llegan a la mayoría de la industria", en *El Financiero*, 14 de marzo, p. 4.
- González Tiburcio, Enrique y Aurelio de Alba (1992), *Ajuste económico y política social en México*, México, El Nacional.
- González Tiburcio, Enrique (1992), *Reforma del Estado y política social*, México, INAP.
- Gore, A., (1992) *From Red Tape to Results*, Washington, National Performance Review.
- Guerrero, Omar (1992), *El Estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdés.
- Hall, J. y J. Ikenberry (1991), *El Estado*, México, Nueva Imagen.
- Hamilton, Nora y Eu Me Kim (1993), "Economic and Political Liberalization in Mexico and South Korea", en *Third World Quarterly*, vol. 14, núm. 1.
- Harvey, Neil (1992), "The Difficult Transition: Neoliberalism and Neocorporatism in Mexico", en *Mexico Dilemmas of Transition*, Instituto de Estudios de América Latina, University of London/British Academic Press.
- Hernández, Rogelio (1993), "La administración al servicio de la política: la Secretaría de Programación y Presupuesto", en *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 1 (131), enero-marzo.
- Hood, Ch. (1991), "A Public Management for all Seasons?", *Public Administration*, vol. 69.
- INEGI (1993), *Sistema de Cuentas Nacionales de México 1988-1991*, México.
- Kliksberg, Bernardo (1989), *¿Cómo transformar al Estado?*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Levy, Santiago (1993), "Trade Liberalization and Economic Deregulation in Mexico", en María Elena Vázquez (ed.), *Public Administration in Mexico Today*, México, Secogef/Fondo de Cultura Económica.
- Loaeza, Soledad (1991), "Los partidos y el cambio político en México", en *Revista de Estudios Políticos*, octubre-diciembre.
- (1992a), "La nueva liberalización política mexicana", *Las dimensiones políticas del ajuste estructural en México*, México, UNAM-Centro de Estudios de México-Estados Unidos, Universidad de San Diego.
- (1992b), "Delamadrismo: la segunda modernización mexicana", en Bazdresch *et al.* (eds.), *México: auge, crisis y ajuste*, México, Fondo de Cultura Económica, tomo 1, pp. 56-75.
- Lozano Ascencio, Fernando (1990), "Las remesas enviadas por los trabajadores mexicanos en Estados Unidos en 1990: reflexiones sobre su monto y significado económico y social", en *México-Estados Unidos 1990*, México, El Colegio de México.
- Mayntz, Renate (1985), *Sociología de la administración pública*, Madrid, Alianza Universidad.
- Méndez Martínez, José Luis (1990), "La reforma de descentralización en Perú, 1978-1989", en *Foro Internacional*, vol. 31, núm. 1 (121), julio-septiembre.
- (1993a), "La política pública como variable dependiente; hacia un análisis más integral de las políticas públicas", *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 1 (131), enero-marzo.
- (1993b), "La importancia crucial de la modernización administrativa

- para el desarrollo político: algunas consideraciones para el caso del Distrito Federal y las demás entidades federativas" (mimeo.).
- (1994), "La política de apoyo hacia la micro, pequeña y mediana industria en México 1988-1994" (mimeo.).
- Merino, Mauricio (1993), *Fuera del centro*, Xalapa, Universidad Veracruzana.
- Meyer, Lorenzo (1991), "La prolongada transición mexicana: ¿del autoritarismo hacia dónde?", en *Revista de Estudios Políticos*, octubre-diciembre.
- Molinar, J. y J. Weldon (1993), "Programa Nacional de Solidaridad. Determinantes partidarios y consecuencias electorales" (mimeo.).
- Morici, Peter (1991), *Trade Talks with Mexico: a Time for Realism*, Washington, Washington National Planning Association.
- Muro, Ricardo del (1993), "El pacto: estabilidad social a un alto precio", en *Macrópolis*, noviembre, pp. 6-11.
- North, Douglass C. (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Olsen, Johan (1988), *Organizing Governance, Governing Organization*, Pittsburg, University of Pittsburg Press.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1992), *Reinventing Government*, A Plume Book.
- O'Donnell, Guillermo (1992), *Delegative democracy?*, Notre Dame, Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame.
- Offe, Claus (1985), *Disorganized Capitalism Contemporary Transformations of Work and Politics*, Mass., Massachusetts Institute of Technology.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (1992), *Estudios económicos de la OCDE: México*, París, OCDE.
- Paramio, Ludolfo (1991), "América Latina en los noventas", *Nexos*, núm. 168.
- Pardo, M. del C. (1992), *La modernización administrativa en México*, México, El Colegio de México/Instituto Nacional de Administración Pública.
- Peters, Guy B. (1991), "Government Reform and Reorganizations", en Farzmand Ali (ed.), *Handbook of Comparative and Development Public Administration*, Nueva York, Marcel-Dekker.
- Pipitone, Ugo (1994), *Cómo salir del atraso*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Poggi, Gianfranco (1990), *The State: Its Nature, Development and Prospects*, Standford, Standford University Press.
- Rebolledo, Juan (1993), *La reforma del Estado en México*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Reyes Heróles, Federico (1995), *Sondear a México*, México, Océano.
- Rogozinski, Jacques (1993), *La privatización de empresas paraestatales*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ruiz Sacristán, Carlos (1993), "The Restructuring Process of Bureaucratic System", en María Elena Vázquez Nava (comp.), *Public Administration in Mexico Today*, México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación/Fondo de Cultura Económica.
- Sartori, Giovanni (1989), *Teoría de la democracia; el debate contemporáneo*, México, Alianza Universidad.

- (1992), “Una nueva reflexión sobre la democracia”, *Examen*, núm. 7, febrero.
- Sedesol (1993), *La Solidaridad en el desarrollo Nacional*, México, Secretaría de Desarrollo Social.
- Vázquez, Luis Ignacio (1993), “Administrative Simplification”, en Vázquez Nava (comp.), *Public Administration in Mexico Today*, México, Secretaría de la Contraloría/Fondo de Cultura Económica.
- Weintraub, Sidney (1992), *Integración industrial México-Estados Unidos: alternativas para el futuro*, México, Diana.



**TERCERA PARTE**

# **DESCENTRALIZACIÓN**



## DESCENTRALIZACIÓN Y DEMOCRACIA: UNA PERSPECTIVA TEÓRICA\*

FRANCISCO GIL VILLEGAS

Max Weber consideraba que el Estado moderno tiene una tendencia natural e irreversible hacia la centralización burocrática. Dentro de esta tendencia, no tiene sentido plantear el problema de la democracia en los términos marxistas de una superación del dominio del hombre sobre el hombre, una vez que los medios de producción se transfieren de la propiedad privada a la propiedad colectiva, pues tanto el Estado moderno capitalista como el socialista manifiestan una tendencia común hacia la centralización burocrática. Más aún, desde la perspectiva de Weber, el socialismo acentúa los rasgos centralizadores del Estado moderno porque la burocracia estatal no se ve limitada y frenada, en su tendencia racionalizadora, por la fuerza de las estructuras burocráticas privadas del capitalismo que se rigen por criterios diferentes, y que a menudo entran en conflicto con los intereses de la racionalidad de la burocracia estatal. En otras palabras, el modelo socialista no puede verse como una alternativa a las características de cosificación burocrática del proceso de racionalización del mundo moderno, porque el problema de la dominación del hombre sobre el hombre no se elimina, sino que por el contrario se acentúa en estructuras burocráticas monolíticas y centralizadas, con la colectivización de los medios de producción. Con todo, Weber consideraba que el proceso de racionalización burocrática tiene su culminación lógica en el modelo socialista y que la única forma de controlar y limitar las consecuencias de esa tendencia centralizadora es manteniendo una pluralidad de estructuras burocráticas con intereses distintos y encontrados para que se vigilen y equilibren entre sí. El individuo, aislado, no puede oponerse al

\* El presente trabajo se publicó originalmente en Blanca Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986.

poder de una organización burocrática; la única forma de luchar contra una burocracia es por medio de otras burocracias. Sólo la competencia y el conflicto entre varias configuraciones de poder permite conservar y salvaguardar un margen de libertad para la acción individual, que aumentará en la medida en que el individuo pueda oponer hábilmente entre sí las diversas estructuras burocráticas para obtener sus propios fines. En vez de tener una sola burocracia monolítica que aplaste la libertad individual es preferible mantener una pluralidad de burocracias con intereses encontrados, con el fin de que el individuo pueda maniobrar entre ellas y consiga fines y objetivos independientes y no subordinados al criterio de la racionalidad instrumental burocrática.

Este planteamiento implica así que, desde la perspectiva del desarrollo de la libertad individual en el mundo moderno, los aspectos más negativos del proceso de racionalización burocrática sólo podrán limitarse en la medida en que haya un relativo margen de pluralismo, descentralización y control democrático parlamentario. Habrá participación política democrática en cuanto exista una pluralidad alternativa de grandes configuraciones de poder una vez que se acepta, realísticamente, que ni el Estado ni las organizaciones burocráticas pueden desaparecer y que, por lo mismo, no es posible eliminar radicalmente la dominación del hombre sobre el hombre. Lo más que puede lograrse en esta dirección es evitar que el proceso de racionalización burocrática lleve sus tendencias represivas hasta las últimas consecuencias.<sup>1</sup>

La perspectiva de Max Weber en torno de estas cuestiones nos lleva a formular varias preguntas sobre la relación entre democracia y descentralización. Por un lado, ¿qué tipo de conexión existe entre las dos nociones? ¿Es una conexión necesaria o casual? Por otro, ¿bajo qué condiciones es posible limitar o revertir la tendencia natural hacia la centralización que manifiesta el Estado moderno? Por último, ¿es posible que, bajo determinadas circunstancias, la descentralización favorezca el desarrollo político de un Estado y se oriente naturalmente hacia el mismo?

La posición de una serie de teóricos políticos, sociólogos y filósofos de la ciencia no es unívoca respecto a estas cuestiones. Para algunos, la descentralización es prerequisite de la democracia; para otros, la descentralización no es condición necesaria de las prácticas democráticas, pero ayu-

<sup>1</sup> Las ideas de Max Weber al respecto están dispersas en su fragmentada obra; pueden consultarse los siguientes textos: "Parlamento y gobierno en el nuevo ordenamiento alemán", en *Escritos políticos*, t. 1, México, Folios, 1982, especialmente pp. 75-77 y 84-88; *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, pp. 1047-1076 y "El socialismo", en *Escritos políticos*, t. 2, México, Folios, 1982, pp. 219-252.

da a fortalecerlas y desarrollarlas; y para otros más, las tendencias oligárquicas de la vida política moderna han llegado a tal punto que la descentralización sólo puede gestar nuevas estructuras oligárquicas, más pequeñas que la estructura centralizada, pero de carácter más represivo.<sup>2</sup>

Conviene analizar algunas de estas posiciones teóricas, ver en qué aspectos divergen de la perspectiva weberiana, en qué casos la fortalecen o complementan y cuáles argumentos pueden servir para responder a la pregunta ¿bajo qué condiciones el desarrollo político de un Estado moderno necesita una descentralización para fortalecer sus prácticas democráticas.

### DEMOCRACIA Y DESCENTRALIZACIÓN EN TOCQUEVILLE

Alexis de Tocqueville escribió su obra clásica *La democracia en América* con la preocupación central de analizar la relación entre descentralización y democracia, llegando a desarrollar un sorprendente paralelismo con el diagnóstico de Max Weber, aunque formulado en términos menos precisos. Si algunas de las imprecisiones de Tocqueville se reformulan conceptualmente con categorías weberianas se puede obtener una imagen mucho más clara de sus pronósticos y se pueden eliminar muchas de sus aparentes contradicciones.

¿Sobre qué bases puede afirmarse que la relación entre descentralización y democracia era la preocupación central de Tocqueville al escribir su obra clásica? Utilizando correspondencia y materiales inéditos de Tocqueville, James T. Schleifer descubrió que en 1831 Le Peletier d'Aunay, prominente figura política y primo político de Tocqueville, enterado de la partida de su pariente a América le recomendaba en una carta que enfocara su atención en la forma de centralización de la vida política americana:

Analizad sobre todo –tanto respecto al gobierno nacional como de las administraciones locales– los efectos de pequeño grado de centralización. Tanto en cómo puede favorecer la aceleración del despacho de asuntos particulares, y la generación de interés en los ayuntamientos de todas las ciudades y pueblos, cuanto en cómo puede ser desfavorable por falta de

<sup>2</sup> Alexis de Tocqueville, John Stuart Mill, Harry Eckstein, Samuel P. Huntington, Hans Kelsen, Roberto Michells, Karl Mannheim, Karl Popper y Max Weber son algunos pensadores que han manifestado diversas posiciones que trataré de comparar en este trabajo.

armonía en los asuntos que conciernen a la seguridad, y por la apertura que da a las pasiones en cada localidad.<sup>3</sup>

Tocqueville aprovechó el consejo, y de 1831 a 1840 tuvo presente el problema tratando de encontrar las complejas relaciones entre la democracia y el grado de centralización. Sin embargo, debido a la falta de precisión sobre todo en el uso de la palabra “democracia”, diversas partes de *La democracia en América* parecen contradecirse cuando analizan la relación entre democracia y centralización. En los primeros libros de esta obra Tocqueville afirma que un vigoroso gobierno local que cuente con un mínimo de interferencia del gobierno central en el manejo de sus asuntos, favorece las virtudes cívicas democráticas.<sup>4</sup> Pero en el último libro afirma que “resulta de la constitución misma de las naciones democráticas y de sus necesidades, que en ella el poder del gobierno debe ser más uniforme, más centralizado, más extenso y más poderoso que en cualquiera otra parte” (pp. 734-735). De esta forma, en las naciones democráticas “la centralización será el gobierno natural” pues “todos los pueblos democráticos son impelidos como por instinto hacia la centralización de poderes” (pp. 711-712).

La explicación para esta aparente contradicción radica en que Tocqueville daba diversos significados a la palabra “democracia”. Por un lado significa un estado social especial, que se caracteriza por el avance de la igualdad de condiciones sociales y por otro se refiere a las leyes políticas que hacen posible la estructuración de la expresión de la voluntad de la ciudadanía. El primer significado es compatible y va aparejado con la centralización; el segundo es el que es afín a la descentralización. Debido a este doble contenido, Tocqueville podía afirmar en sus manuscritos frases como las siguientes: “Sólo la democracia (con esta palabra quiero decir el autogobierno) puede mitigar y hacer tolerables los inevitables males de un Estado social democrático” y hay que “usar la democracia para moderar la democracia. Es el único camino que tenemos abierto hacia la salvación”.<sup>5</sup> Naturalmente, las frases de Tocqueville hubieran sido más claras si en lugar de “democracia”, en su

<sup>3</sup> James T. Schleifer, *Cómo nació “La democracia en América” de Tocqueville*, México, Fondo de Cultura Económica, 1984, p. 144.

<sup>4</sup> Alexis de Tocqueville, *La democracia en América*, México, Fondo de Cultura Económica, 1ª ed., 1957, pp. 86-87. Todas las citas provienen de esta edición; en adelante indico página en el texto.

<sup>5</sup> “Yale Tocqueville Manuscripts Collection”, Paquete 7, Cuaderno 2, p. 52, citado por Schleifer, *op. cit.*, pp. 206-207.

sentido de estado social caracterizado por la igualdad y la movilidad, hubiera utilizado un término como “racionalización” o “centralización” y hubiera circunscrito “democracia” a su sentido de autogobierno por medio de la participación ciudadana. De esta forma habría escrito “hay que usar la democracia para moderar la racionalización centralizadora. Es el único camino que tenemos abierto hacia la salvación” o que “sólo la democracia puede mitigar y hacer tolerables los inevitables males de un Estado racionalizado y centralizado”.

Esta propuesta de sustitución de términos no es gratuita, pues en la noción de “racionalización” de Max Weber se incluye el proceso social que Tocqueville definía como la “democracia” en sentido social. Así en los textos de Weber es explícita la conexión entre la democratización, entendida como el movimiento social que impulsa la igualdad, y la tendencia racionalizadora de la organización burocrática del Estado moderno. Weber podía afirmar, por ejemplo, que “desde el punto de vista de la política estatal, el sufragio universal está una vez más en estrecha relación con la igualdad de destinos que el Estado moderno como tal genera”;<sup>6</sup> y que, por lo mismo se puede hablar del “poder nivelador e ineluctable de la burocracia, que ha dado origen recientemente al moderno concepto de ciudadano”. Por esta razón, “hoy es una realidad la ‘democratización’, en el sentido de nivelación de la articulación profesional por medio del *Estado burocrático*”.<sup>7</sup> La noción de “racionalización” describe de esta manera, en términos precisos, la tendencia hacia la igualdad de condiciones que es compatible con el proceso centralizador del Estado moderno y deja libre el concepto de democracia para referirse al autogobierno de la participación ciudadana que sería la noción afin a una estructura descentralizada.

Por otra parte, Tocqueville es reconocido por su célebre distinción entre centralización política y centralización administrativa a pesar de que algunas veces se atribuya erróneamente la paternidad de esta distinción a Maurice Hauriou.<sup>8</sup> En el caso específico de Estados Unidos, Tocqueville consideraba que ahí se daba una combinación de centralización política con descentralización administrativa porque había una

<sup>6</sup> Max Weber “Sistema electoral y democracia en Alemania”, en *Escritos políticos*, t. 1, *op. cit.*, p. 192.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 216. La misma posición aparece en otras partes de la obra de Weber; véase, por ejemplo, *Economía y sociedad*, p. 180, donde se afirma que “la burocratización en todas partes es la sombra inseparable de la creciente democracia de masas”.

<sup>8</sup> Véase Spyridon Flogaitis, *La notion de décentralisation en France, en Allemagne et en Italie*, París, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1979, p. 10.

concentración de poder en la dirección de los asuntos “comunes a toda la nación, tales como la formulación de leyes generales y las relaciones del pueblo con los extranjeros”, pero no había una concentración del poder en “los intereses especiales para ciertas parte de la nación, por ejemplo, los de las empresas comunales” (pp. 78-79).

A pesar de que Tocqueville nunca utilizó el término Estado-nación, puede decirse que lo que él entendía por centralización política era la integración que se obtiene con la configuración de un Estado nacional, pues su ejemplo de descentralización gubernamental o política es el de Alemania en 1835, es decir, antes de que Bismarck emprendiera su unificación nacional (p. 80). Por otro lado, pese al federalismo y descentralización administrativa de Estados Unidos, éste parecía a Tocqueville sumamente centralizado precisamente porque se le podía ver operando como un Estado-nación moderno. Por esta razón, podía estipular que “muy lejos de no estar bastante centralizados, se puede afirmar que los gobiernos americanos lo están demasiado” (p. 81).

Aclarados los términos democracia y centralización se puede intentar reconstruir el discurso de Tocqueville en torno al desarrollo de la democracia en el Estado moderno.

Cuando Tocqueville terminó la segunda parte de *La democracia en América* en 1840, había encontrado que el gran peligro para el futuro de las naciones modernas no era tanto el despotismo cesarista de un solo hombre, sino el despotismo de un Estado centralizado y burocrático. Como Weber, Tocqueville consideraba que el Estado moderno tiende hacia la centralización burocrática como consecuencia del progreso de la igualdad de las condiciones sociales y del desarrollo de la industria, lo cual lo convertiría a la larga en el gran propietario industrial.<sup>9</sup> Así, en el borrador del manuscrito final Tocqueville escribía:

*La igualdad* es la gran realidad de nuestro tiempo. El desarrollo industrial, la segunda. Ambos aumentan el poder del gobierno o, más bien, los dos son uno solo [...] el progreso de la igualdad y el desarrollo de la industria son las dos grandes realidades de nuestro tiempo. Quería mostrar cómo uno y otro contribuyen a ampliar la esfera del poder central y a restringir cada día la independencia individual dentro de límites más estrechos.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> *La democracia en América, op. cit.*, pp. 722-772 y nota 5, p. 837.

<sup>10</sup> Tocqueville, “Original Working Manuscripts”, Yale CVI, vol. 4, citado por Schliefer, *op. cit.*, p. 191.

La racionalidad instrumental del aparato burocrático del Estado moderno con su tendencia natural hacia la dominación y la imposibilidad de eliminarlo, pese a los cambios políticos que pudieran llegar a ocurrir, aparece también en los manuscritos: “Podemos disputar acerca de quién maneja el instrumento de la tiranía, pero el instrumento seguirá siendo el mismo”.<sup>11</sup>

En este contexto de centralización burocrática no podrá florecer la democracia entendida como el autogobierno y el desarrollo participativo de las virtudes cívicas, pues el ciudadano se vuelve apático e inmoral:

[...] la fortuna de su aldea, la limpieza de su calle y la suerte de su Iglesia no le conmueven; piensa que todas estas cosas no le incumben de ninguna manera, y que pertenecen a un extranjero poderoso que se llama gobierno. [A este hombre] no le gusta la obediencia. Se somete en verdad al capricho de un burócrata; pero se complace en desafiar la ley como un enemigo vencido en cuanto la fuerza se retira. Por eso se le ve oscilar entre la servidumbre y el desenfreno (pp. 84-85).

Cuando un Estado centralizado requiere ayuda y cooperación de sus ciudadanos se encontrará ante la indiferencia e incapacidad de éstos. Las órdenes centralizadas inhibirán la capacidad de participación autónoma de los ciudadanos donde el Estado les dirá: “Obraréis como yo quiera, en tanto que quiera, y precisamente en el sentido que quiera. Os encargaréis de esos detalles sin aspirar a dirigir el conjunto; trabajaréis en las tinieblas y juzgaréis más tarde mi obra por sus resultados” (p. 83).

En oposición a esta situación, Tocqueville veía en las instituciones locales vigorosas el fundamento para fortalecer las virtudes cívicas democráticas y participativas. La descentralización administrativa crea las condiciones propicias para el desarrollo de las instituciones locales y la participación ciudadana; ésta era la gran ventaja de la descentralización estadounidense y una de las causas fundamentales a la que debía su prosperidad y cultura cívica. En una situación así, decía Tocqueville,

Un particular concibe la idea de un negocio cualquiera y aunque esa empresa llegara a tener relación directa con el bienestar de la sociedad, no se le ocurre dirigirse a la autoridad pública para obtener su concurso. Da a conocer su plan, se ofrece a ejecutarlo, llama a las fuerzas individuales

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 204.

en auxilio de la suya y lucha cuerpo a cuerpo contra todos los obstáculos. A menudo, sin duda, triunfa menos que si el Estado estuviera en su lugar; pero a la larga, el resultado general de todas las empresas individuales sobrepasa con mucho a lo que podría hacer el gobierno (p. 86).

Tocqueville entendía el autogobierno local como escuela insuperable para la política democrática porque desarrollaba la comprensión práctica de responsabilidades públicas y privadas, y porque la familiaridad con el procedimiento democrático y cooperativo en la resolución de asuntos cotidianos produce, a la larga, respeto por el mismo procedimiento cuando éste opera a distancia. Esta situación, que sólo puede ocurrir con una descentralización administrativa, no sólo contribuye a garantizar la libertad, sino que también promueve el bienestar, la prosperidad y estimula la energía social creativa. Desafortunadamente, esta situación ideal sólo surge de manera natural y espontánea y no puede crearse fácilmente por medio de un programa de gobierno una vez que el Estado se encuentra centralizado. La experiencia europea demuestra que “siempre es fácil centralizar la administración y casi imposible descentralizarla aunque parezca fácil”.<sup>12</sup> El intento de llevar a cabo la descentralización desde arriba afecta la estabilidad política de un orden estatal determinado:

[...] como casi todas las cosas dañinas de este mundo, la centralización administrativa es fácil de entender y, una vez constituida, es muy difícil de destruir, como no sea por el cuerpo social mismo [...] Cuando el legislador emprende la tarea de dividir esta fuerza administrativa que ha concentrado en un punto, no sabe por dónde empezar, porque no puede quitar una sola pieza del ingenio sin desordenar todo el conjunto. A cada momento advierte que es necesario cambiarlo todo o nada; pero, ¿qué mano tendrá el atrevimiento necesario como para romper de un solo golpe la máquina administrativa de un gran pueblo? El intentarlo equivaldría a querer introducir el desorden y la confusión en el Estado.<sup>13</sup>

No obstante este pesimismo manifiesto, Tocqueville creía que era posible remediar los excesos del centralismo burocrático y confiaba en que se pudieran establecer instituciones políticas democráticas a pesar de que un pueblo no tuviera una estructura administrativa originalmente descentralizada. Las instituciones democráticas no debían confundirse con las instituciones estadounidenses y por eso era posible ima-

<sup>12</sup> “Yale Tocqueville Manuscripts Collection”, citado por Schleifer, *op. cit.*, p. 160.

<sup>13</sup> *Ibid.*, pp. 160-161.

ginar el desarrollo y fortalecimiento de la democracia en países que no contaran con todas las ventajas naturales y organizativas del pueblo americano. Una sociedad democrática podría existir ahí donde las fuerzas nacionales estuvieran más centralizadas que en Estados Unidos: “donde el pueblo ejerciera un imperio menos directo y forzoso sobre los asuntos generales, y donde sin embargo cada ciudadano, gozando de ciertos derechos, tomara parte, en su esfera, en la marcha del gobierno” (p. 330). Para lograr este objetivo Tocqueville proponía el desarrollo de instituciones locales vigorosas, mayor facilidad y libertad para la asociación de los individuos y bloquear la tendencia hacia la centralización administrativa. Entre los remedios que prescribía contra esta tendencia estaban el desarrollo de las libertades locales, la libertad de asociación, la libertad de prensa, el poder judicial independiente y los derechos civiles y políticos del individuo. Tocqueville insistía en que la última barrera contra el despotismo del Estado burocrático centralizado estaba en las opiniones y *mores* de un pueblo y en el intento de despararramar un poder descentralizado sobre toda la sociedad. Los efectos negativos de la democracia, entendida como el avance de la igualdad de condiciones que tendía hacia la centralización, podrían contrabalancearse con la democracia política, es decir con algún grado de participación popular o, más ampliamente, con la libertad política. Éste es el sentido de la ambigüedad de la frase, contradictoria en apariencia, de usar a la democracia política descentralizada para moderar los excesos de una “democracia” social racionalizadora y centralizadora.

Existen así muchas afinidades electivas entre Max Weber y Tocqueville. El diagnóstico de la tendencia centralizadora del Estado moderno es esencialmente el mismo, como lo es el balance de las posibilidades y limitaciones de la democracia participativa en ese contexto. Sin embargo existen también importantes diferencias que es necesario recalcar. En primer lugar, los medios propuestos para fomentar las prácticas democráticas y limitar la tendencia centralizadora del Estado no son idénticos. Mientras que Weber da mayor peso al procedimiento parlamentario que a las instituciones locales vigorosas, para fortalecer la democracia y controlar la expansión del poder burocrático, Tocqueville apenas considera el papel del parlamento como institución democrática y pone todo el énfasis de su análisis en los procedimientos y creatividad de las instituciones locales fuertes.<sup>14</sup> En segundo lugar,

<sup>14</sup> En *La democracia en América* Tocqueville dedicó escasas cinco páginas a “la elocuencia parlamentaria en Estados Unidos”.

mientras Weber veía en el carisma del líder plebiscitario un elemento esencialmente distinto al de la racionalización burocrática y lo evaluaba, por lo mismo, como un aspecto favorable para el control y limitación de ese proceso, Tocqueville lo veía como algo incomprensible y esencialmente peligroso: una democracia plebiscitaria era para él la combinación más nefasta entre el despotismo democrático y el de un solo hombre (pp. 335-336). Por último, a semejanza de Michells, Weber era sumamente escéptico frente a la posibilidad de que una descentralización del poder no fomentara nuevas estructuras burocráticas, de dimensiones más pequeñas a la de una estructura centralizada, pero operando de cualquier modo con un criterio de racionalidad instrumental potencialmente antidemocrático. Lo saludable para el mantenimiento de prácticas democráticas no es tanto el *tamaño* cuanto el *pluralismo* de las estructuras burocráticas, si se acepta que éstas caracterizan inevitablemente la forma moderna de organización.

Las instituciones parlamentarias son fundamentales para la visión weberiana de la democracia porque ellas, no las instituciones locales, garantizan las condiciones de existencia del pluralismo político y sirven de ejemplo a los procedimientos democráticos de las asociaciones locales. Un ejemplo no considerado por Weber, pero ilustrativo de su posición, sería preguntarse si los procedimientos democráticos y prestigio de la *Oxford Union Society* son los que dan ejemplo al Parlamento británico, o si no es más bien a la inversa y el ejemplo y prestigio del segundo han moldeado las prácticas y prestigio de la sociedad de debates de la Universidad de Oxford.

Desde luego, esto no quiere decir que Weber estuviera en favor de una estructura política centralizada. Por el contrario, a pesar de considerar los procedimientos parlamentarios como los más adecuados para fortalecer las prácticas democráticas, Weber no era ciego a las ventajas relativas de la descentralización para mantener una sociedad pluralista. En su estudio sobre *La ciudad*, el sociólogo alemán había observado cómo la diferencia estructural esencial entre Occidente y otras culturas procedía del surgimiento de una burguesía creativa y autónoma, proveniente de las instituciones municipales de las ciudades medievales. Estas ciudades se habían desarrollado gracias a las características de la descentralización feudal europea donde las dos grandes configuraciones de poder de ese momento, constituidas por el Papa y el Emperador, no habían podido dominar y controlar el desarrollo de la autonomía urbana burguesa. Gracias a esa relativa autonomía, la burguesía desarrolló instituciones municipales fuertes y un derecho formalizado que ayudó, a su vez, a racionalizar la formalización de la

economía capitalista de Occidente. Todo esto constituyó eventualmente el fundamento para la aparición y desarrollo de los valores humanistas del Renacimiento, con los cuales se consolidó el valor de la libertad individual.<sup>15</sup> Este desarrollo histórico no ocurrió en civilizaciones como la de China o el Islam, porque en ellas predominaron estructuras de dominación centralizadas (tradicionales, patrimoniales o sultanistas), que obstaculizaron el progreso de movimientos políticos hacia la autonomía urbana. Lo decisivo en esta diferencia entre Oriente y Occidente fue la existencia en un caso y ausencia en el otro de un poder centralizado que inhibiera el desarrollo autónomo de los intereses políticos y económicos de la burguesía.<sup>16</sup>

De manera análoga, en el mundo contemporáneo lo decisivo, desde el punto de vista del conglomerado de valores de la herencia cultural de Occidente, es evitar que una burocracia monolítica y centralizada extermine el margen relativo a la autonomía individual, lo que sólo puede lograrse mediante el fortalecimiento de un pluralismo de configuraciones de poder burocrático que, con el fortalecimiento de las instituciones parlamentarias, favorezcan el pluralismo de posiciones políticas y con ello se garantice el proceso democrático nacional. Es decir, lo importante para salvaguardar la democracia en el mundo moderno es la combinación del parlamentarismo con la existencia de varios centros de poder burocrático y no tanto el ejemplo o energía creativa que pueda provenir de las instituciones locales vigorosas como creía Tocqueville. Así, desde la perspectiva weberiana, no es necesaria y fundamental una descentralización regional para fortalecer la democracia y, por lo mismo, el ejemplo de Estados Unidos no es del todo relevante para un intento de democratización en un Estado centralizado. En todo caso, el ejemplo del parlamentarismo británico podría ser más adecuado para la democratización de países que se desenvuelven en un ambiente moderno de centralización política.<sup>17</sup>

Aunque Tocqueville creía firmemente que la clave de la democracia moderna radica en las instituciones locales vigorosas y no en el proceso parlamentario, también es cierto que no veía factible la exportación de las instituciones democráticas estadounidenses tal y como lo llegarían a proponer, en la segunda mitad del siglo XX, algunos autores de la teoría de la modernización política.<sup>18</sup> La excepción más brillante en

<sup>15</sup> Max Weber, *Economía y sociedad*, op. cit., pp. 998-1047.

<sup>16</sup> *Ibid.*, pp. 938-955.

<sup>17</sup> Max Weber, "Parlamento y gobierno...", op. cit., pp. 106-123.

<sup>18</sup> Véase, por ejemplo, Seymour Martin Lipset, *The First New Nation, The United States*

esta tendencia fue la de Samuel P. Huntington, quien encontró que las instituciones políticas de Estados Unidos son paradójicamente anacrónicas para servir de ejemplo a otros países pues, cuando fueron exportadas de Inglaterra al nuevo mundo, pertenecían en esencia a los Tudor y como tales tenían un carácter acentuadamente medieval. Entre los principios e instituciones Tudor que se exportaron, se encontraban la idea de la unión orgánica entre la sociedad y el gobierno, la armonía de las autoridades en el seno de este último, la subordinación del gobierno a la ley fundamental, el entrelazamiento de las esferas de lo político y lo jurídico, el equilibrio de poderes entre la Corona y el Parlamento, y la vitalidad de las autoridades gubernamentales locales.<sup>19</sup> Todo esto contribuyó a que la institucionalización política de Estados Unidos se constituyera en un curioso anacronismo, entre otras cosas porque nunca fue plenamente centralizada:

El sistema político norteamericano del siglo XX está más cerca del de los Tudor en el siglo XVI que el de Gran Bretaña del siglo XX. “Los americanismos en política como los del lenguaje son muchas veces anglicismos que murieron en Inglaterra pero sobrevivieron en el nuevo mundo.” Los británicos rompieron sus pautas tradicionales en el siglo XVII. Los americanos no lo hicieron entonces, y después sólo lo efectuaron en parte. Por consiguiente, en América la modernización política resultó extrañadamente atenuada e incompleta. Institucionalmente, el sistema americano nunca fue subdesarrollado, pero jamás fue del todo moderno. En una era de autoridad racionalizada, burocracia centralizada, y dictadura totalitaria, sigue siendo un curioso anacronismo. En el mundo actual, las instituciones políticas norteamericanas son únicas e inimitables, aunque sólo lo sea porque son tan antiguas.<sup>20</sup>

Estas observaciones son pertinentes para contextualizar en horizontes más amplios el significado de *La democracia en América* de Tocqueville. Sin embargo, conviene presentar ahora la crítica a su tesis de la congruencia íntima entre las instituciones locales vigorosas –que operan en un marco descentralizado– y la democracia.

---

in *Historical and Comparative Perspective*, Nueva York, Basic Books, 1963, pp. 15-98, y Gabriel Almond y James S. Coleman, *The Politics of the Developing Areas*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1960.

<sup>19</sup> Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968, pp. 94-96.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 98.

CRÍTICAS A LA TESIS DE LA CONGRUENCIA ÍNTIMA  
ENTRE LA DESCENTRALIZACIÓN Y LA DEMOCRACIA

Tocqueville no es el único teórico de la política que ha afirmado la tesis de la “congruencia” entre descentralización y democracia aunque posiblemente es el más brillante. John Stuart Mill, por ejemplo, consideraba que “una constitución democrática que no esté apoyada por instituciones democráticas locales y esté confinada al gobierno central, no sólo carece de libertad política, sino que a menudo crea precisamente un espíritu que opera en sentido contrario”.<sup>21</sup> Más recientemente, Harry Eckstein ha dicho que una forma de gobierno es legitimada por la familiaridad con sus procedimientos en otras esferas no controladas centralmente, tales como las familias, las escuelas, los clubes, los sindicatos y los niveles locales de gobierno. Así, supuestamente, las prácticas democráticas en la toma de decisiones de las asociaciones locales fortalecen el procedimiento democrático nacional.<sup>22</sup>

La primera crítica a la tesis de la “congruencia” fue adelantada con el ejemplo de la sociedad de debates de la Universidad de Oxford y el Parlamento británico, puesto que la posible direccionalidad de ejemplo y prestigio va más bien del centro a la periferia y no viceversa. Pero ésta es una crítica referida exclusivamente al sentido de la direccionalidad y no a la tesis de la “congruencia” íntima en sí misma, la cual ha sido cuestionada formalmente por el jurista Hans Kelsen y sociológicamente por Roberto Michells.

Kelsen utiliza formalmente las nociones de centralización y descentralización del Estado en términos estrictamente formales como construcciones lógicas, típico-ideales, referidas al ámbito de validez de un orden jurídico determinado. Por esta razón, “los estados históricos, esto es, los órdenes jurídicos positivos de cada Estado, no han sido ni plenamente centralizados ni descentralizados por completo; siempre ha habido en ellos una parte de centralización y otra de descentralización, habiéndose aproximado más o menos, según los casos, a uno u otro de estos tipos ideales”.<sup>23</sup> A partir de estos tipos ideales es posible

<sup>21</sup> John Stuart Mill, *Political Economy*, Toronto, Toronto University Press, 1962, p. 444.

<sup>22</sup> Harry Eckstein, *Division and Cohesion in Democracy*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1966, pp. 225-240.

<sup>23</sup> Hans Kelsen, *Teoría general del Estado*, México, Editora Nacional, 1979, p. 215. Aunque, metodológicamente, Kelsen parece inclinado a concebir el tipo ideal en un sentido weberiano, en realidad el concepto proviene de Georg Jellinek, quien acuñó el término y fue maestro de Kelsen en Heidelberg. El término se difundió, sin embargo,

construir otros referidos a la legislación y la ejecución. En este último se opone la “descentralización administrativa” a la “descentralización por autonomía” entendiendo por ésta la división en parcelas del territorio estatal en provincias, comarcas y municipios. Es aquí, en la noción de “autonomía”, donde “suelen andar mezcladas y confundidas dos ideas, que no tienen nada que ver la una con la otra desde el punto de vista sistemático: la idea de la democracia y la de la descentralización”.<sup>24</sup> Así, Kelsen considera que desde el punto de vista *formal sistemático*, las nociones de descentralización y democracia no se implican recíprocamente aunque puedan ir aparejadas, por casualidad, en la realidad empírica o se utilicen supuestos tácitos para hacer la identificación. En la noción de autonomía, según Kelsen, no sólo se intenta conectar las dos nociones teóricas distintas de la descentralización y la democracia, sino se confunden también dos tipos históricos diversos, como lo son el *self-government* inglés y la autonomía continental. La identificación de las dos nociones teóricamente distintas se lleva a cabo porque

[...] se parte del supuesto tácito de que la autonomía o, mejor, la democracia implicada en el principio autonómico, conduce a una especie peculiar de descentralización: la descentralización es, pues, consecuencia de la democracia, y a la inversa. Si la democracia es el principio de la autodeterminación y, por eso, implica necesariamente el hecho de que las normas son creadas por los mismos que han de ser sus súbditos, con exclusión de todo flujo extraño, parece que este principio de la democracia coincide, en efecto, con la característica de la descentralización, a la que aludíamos: independizar la determinación de los contenidos de las normas locales de toda instancia central.<sup>25</sup>

Sin embargo, esta coincidencia no es forzosa sino casual porque formalmente la descentralización es “compatible tanto con la autocracia como con la democracia”.<sup>26</sup> Es compatible con la primera, si el ór-

---

después de que Max Weber introdujo importantes cambios conceptuales en éste, que ya eran conocidos cuando Kelsen fue a estudiar a Heidelberg. Véase Georg Jellinek, *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1981, pp. 25-30 (la primera edición es de 1900), y compárese con Max Weber, “La objetividad cognoscitiva de la ciencia social y de la política social”, en *Ensayos sobre metodología sociológica*, Buenos Aires, Amorrortu, 1973, especialmente pp. 79-95 (el artículo apareció en 1904).

<sup>24</sup> Kelsen, *op. cit.*, p. 238.

<sup>25</sup> En la misma obra y página de la nota anterior.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 239. En una versión posterior de la teoría del Estado, escrita especial-

gano gubernamental local no es establecido por la propia comunidad regional sino designado autocráticamente por una autoridad central, independientemente de que el ámbito de validez de su orden jurídico sea perfectamente descentralizado al ser sus normas localmente definitivas y tener un contenido que no se halla determinado por ninguna norma central.<sup>27</sup> La distinción de Kelsen es esencialmente formal y por eso es necesario buscar empíricamente los casos en dónde aplicar estos tipos ideales, para ver cómo se acercan en mayor o menor medida a ellos: un presidente municipal elegido formalmente por el municipio pero impuesto, de hecho, por un poder central, sería un caso en donde la descentralización del orden jurídico coincidiría no con la democracia sino con la autocracia; un cacique regional que gobernara dentro de límites no interferidos por el poder central sería otro caso parecido; por último, la compleja organización constitucional de la monarquía dual del Imperio austrohúngaro después de 1867, sería un polémico caso en el que coinciden autocracia y descentralización por la coexistencia de funciones entre tres gobiernos, al lado de una concepción de la nacionalidad dividida en sus aspectos políticos y personales, lo cual “representaba no un principio de unificación sino de partición” autocráticamente sancionado.<sup>28</sup>

Plantear estos casos, sin embargo, es rebasar la perspectiva formalista e internarse en el análisis histórico y sociológico al margen de los intereses estrictamente jurídico-normativos de la teoría del Estado de Kelsen, la cual condenó peyorativamente, en referencia explícita a Max Weber, las supuestas insuficiencias teóricas de un análisis sociológico del Estado.<sup>29</sup> Lo cierto es que presupuestos formalistas de la visión

---

mente para el público estadounidense, Kelsen modificó la tesis de la compatibilidad de la descentralización con la autocracia al afirmar que el método de creación jurídica de la democracia implica la descentralización en sentido dinámico, que también “tiene la tendencia inmanente hacia la descentralización en sentido estático”, mientras que, en la autocracia, hay “una tendencia inmanente hacia la centralización”. Respecto a la autonomía local afirmó que ésta “es una combinación directa y deliberada de las ideas de descentralización y democracia”. Véase Hans Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM, 1958, pp. 370-375. (Esta obra apareció originalmente en 1945 en Estados Unidos; *Teoría general del Estado*, citada arriba, apareció en 1925 en Alemania.)

<sup>27</sup> H. Kelsen, *Teoría del Estado*, p. 239.

<sup>28</sup> Para este último ejemplo ver David Thompson, *Europe Since Napoleon*, Middlesex, Penguin Books, 1966, pp. 297-300.

<sup>29</sup> En tres artículos, publicados en 1912, 1915 y 1921 —dos de los cuales aparecieron en la revista de ciencias sociales editada por Max Weber—, Kelsen fue dirimiendo gradualmente sus diferencias con Weber y con Jellinek en cuanto a la posibilidad de dividir una

kelseniana, tales como la norma hipotética fundamental o la identificación entre Estado y Derecho,<sup>30</sup> resultan inadecuados para el análisis sociológico del problema de la conexión entre democracia y descentralización en las estructuras reales del poder o en referencia a situaciones históricas específicas. Lo insuficiente e inadecuado de estos presupuestos para un análisis sociológico deriva de que, al considerar primero al Derecho como un orden coercitivo que ejerce el monopolio de la fuerza en nombre de la comunidad,<sup>31</sup> e identificar después al Derecho con el Estado por ser éste, en sí mismo, el orden jurídico que ejerce el monopolio de la coacción;<sup>32</sup> y al afirmar finalmente que la validez última de las normas jurídicas no puede derivar de la tradición, del carisma, de los derechos naturales o de la decisión del soberano, sino de una *norma fundante hipotética*,<sup>33</sup> Kelsen restringe su análisis al

---

teoría sociológica de una teoría jurídico-normativista del Estado. En los artículos de 1912 y 1915 Kelsen acepta la utilidad de esa división pero en el de 1921 la rechaza radicalmente. La posición definitiva de Kelsen quedó integrada en *Der soziologische und der juristische Staatsbegriff. Kritische Untersuchung des Verhältnisses zwischen Staat und Recht*, Tubinga, Mohr, 1922. Una versión resumida apareció en el segundo número de la revista de sociología que dirigía Max Scheler; véase H. Kelsen, "Staat und Recht. Zum Problem der soziologischen oder juristischen Erkenntnis des Staates", en *Kölner Vierteljahrsschrift für Soziologie*, núm. 2, 1922, pp. 18-37. Hay dos resúmenes en español para ver, sin detalles, las reservas que Kelsen presentó a Weber en esos escritos, *Teoría general del Estado*, *op. cit.*, pp. 25-27, *Teoría general del derecho y del Estado*, *op. cit.*, pp. 208-212 y 224-225. Por su parte, en su "Sociología del Derecho", Weber consideró dignos de mención a Radbruch, a Sohm, a Stammler y a Jellinek, pero no a Kelsen; véase *Economía y sociedad*, *op. cit.*, pp. 498-660.

<sup>30</sup> Ver Hans Kelsen, *Teoría pura del derecho*, México, UNAM, 1981, pp. 201-232 y 291-321. Kelsen no desarrolló las tesis de la identidad del Estado y el Derecho y de la norma hipotética fundamental sino hasta 1920 y, por lo mismo, estas ideas no aparecieron en los artículos que Weber publicó en su revista; véase H. Kelsen, "Zur Soziologie des Rechts. Kritische Betrachtungen", en *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, núm. 34, 1912, pp. 601-614, en el que incluso afirma que los juristas "no deben y no pueden atreverse a ignorar las conclusiones de la sociología. El punto de vista específicamente jurídico percibe solamente un aspecto del fenómeno del derecho", p. 602; y Kelsen, "Einige Grundlegung der Rechtssoziologie", aparecido en la misma publicación, núm. 39, 1915, pp. 839-876. La crítica más abierta y radical en contra de Weber apareció después de su muerte, cuando Kelsen contaba con las armas formalistas de la identidad del Derecho y el Estado, y la norma hipotética fundamental, las cuales no podía aceptar un tratamiento sociológico del Estado. El primer escrito en que criticó a Weber utilizando la nueva posición fue "Der Staatsbegriff der 'verstehenden' Soziologie", en *Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik*, núm. 1, 1921, pp. 104-119.

<sup>31</sup> Hans Kelsen, *Teoría pura del derecho*, *op. cit.*, pp. 49-50, y *Derecho y paz en las relaciones internacionales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1943, pp. 33-36 y 81-84.

<sup>32</sup> H. Kelsen, *Derecho y paz en las relaciones internacionales*, *op. cit.*, pp. 100-101.

<sup>33</sup> H. Kelsen, *Teoría pura del derecho*, *op. cit.*, pp. 201-214.

ámbito de solamente un tipo específico de legitimidad para el Estado y el Derecho: el que Weber denominó legal racional.<sup>34</sup>

Esto deja a un lado otros criterios fundantes de la legitimidad tanto para la dominación estatal como para otras formas de dominación. El Estado puede legitimarse con criterios que no sean necesariamente el racional-legal de una norma fundante hipotética y esto aparece en la definición que Weber da del Estado como “el monopolio legítimo de la coacción física en un territorio determinado”, donde quedan abiertas varias posibilidades de legitimación además de la legal racional.<sup>35</sup> Al mismo tiempo, existen formas específicas de dominación no plenamente reguladas por el Estado, que no se legitiman en una racionalidad legal sino en la tradición o el carisma o en una mezcla de ambas, y que es justamente lo que empieza a aparecer en ejemplos sociológicos como el de la naturaleza de la dominación que ejerce un cacique regional. Por último, la teoría del Estado de Kelsen tiene la gran laguna de que, a pesar de tomar formalmente en cuenta las funciones administrativas del Estado,<sup>36</sup> su marco conceptual no tiene cabida para analizar cómo la fuerza organizativa de la institución histórica y social de la burocracia ha moldeado, de manera fundamental, la esencia y características del Estado moderno que son, después de todo, los dos elementos básicos de cualquier intento de elaboración de una teoría moderna del Estado.

A diferencia de los diagnósticos históricos y sociológicos de Weber y Tocqueville, quienes veían que el Estado moderno tiende naturalmente hacia la centralización burocrática, Kelsen se limita a establecer

<sup>34</sup> M. Weber, *Economía y sociedad*, *op. cit.*, pp. 707-708.

<sup>35</sup> *Ibid.*, p. 1056. Se podría decir que la diferencia esencial entre la definición del Estado de Weber y la de Kelsen radica en que el segundo, al identificar el Derecho con el Estado, tácitamente afirma que la legitimidad del Estado sólo puede ser jurídica, a pesar de que rechaza la idea de que el Derecho sea la base de la legitimación del Estado, porque eso sería afirmar una dualidad y no una identidad entre Estado y Derecho. Por eso, para Kelsen, el Estado es simplemente “el orden jurídico que ejerce el monopolio de la coacción”, mientras que para Weber es “el monopolio *legítimo* de la coacción”, donde la legitimación puede ser, entre varias posibilidades, jurídica por no haber identidad entre Estado y Derecho. La palabra “monopolio”, originalmente asociada con el Estado por Weber, no aparece en los textos de Kelsen previos a 1940, y por eso no se encuentran en la primera versión de su *Teoría pura del Derecho*; ahí, simplemente reconocía “en el orden coactivo del Derecho, al Estado como orden”, y afirmaba que el Derecho “es precisamente el mismo orden coactivo que aparece como Estado”, H. Kelsen, *Teoría pura del derecho*, Buenos Aires, Losada, 1941, pp. 166-168 (1a. ed. en alemán, 1934).

<sup>36</sup> H. Kelsen, *Teoría general del Estado*, *op. cit.*, pp. 309-324.

construcciones lógico-normativas que le impiden afirmar o negar la realidad considerada en estos diagnósticos. La validez del análisis kelseniano queda así restringida a consideraciones lógico-formalistas —y como tal puede resultar de cierta utilidad elucidatoria— pero es insuficiente para realizar un análisis de las relaciones efectivas de poder en un nivel histórico o sociológico. En función de esta limitación, es necesario considerar ahora una perspectiva teórica que cuestiona la conexión entre descentralización y democracia, no en un nivel formalista o sistemático, sino desde el punto de vista de la sociología política.

En su célebre libro sobre los partidos políticos, Roberto Michells expone la tesis de que los requerimientos técnicos de las formas de organización moderna fomentan una tendencia inevitable hacia la oligarquía. Esta tendencia aparece incluso en organizaciones comprometidas explícita y directamente con los ideales democráticos, pues las necesidades de una toma rápida de decisiones y de una dedicación de tiempo completo a las actividades organizativas por sus dirigentes, acaban por divorciar los intereses de la base de la organización de los de su élite dirigente.<sup>37</sup>

Michells estudió especialmente los sindicatos y partidos socialistas de Europa de principios del siglo xx, pero afirmaba que los elementos esenciales de la “ley de hierro de la oligarquía” se extendían a toda forma moderna de organización. “Quien dice organización dice oligarquía.” Al igual que Weber, Michells consideraba que el Estado moderno tiende naturalmente hacia el centralismo burocrático y que el partido político, como forma moderna de organización, tiene muchos rasgos comunes con el Estado. Ambas organizaciones necesitan una burocracia fuerte que se oriente naturalmente hacia la centralización, sobre la base de que es necesaria cierta unidad administrativa para la conducción rápida y eficiente de los asuntos pertinentes.<sup>38</sup> Pero la orientación burocrática no es compatible con la libertad individual y la participación democrática porque “la burocracia es el enemigo jurado de la libertad individual y de toda iniciativa audaz en materia de política interna”.<sup>39</sup>

Partiendo de estos supuestos, Michells tenía que cuestionar necesariamente la tesis de la “congruencia” entre descentralización y democracia, sobre el fundamento sociológico de que los esfuerzos por la

<sup>37</sup> Roberto Michells, *Los partidos políticos*, 2 ts., Buenos Aires, Amorrortu, 1969.

<sup>38</sup> *Ibid.*, t. 1, p. 215.

<sup>39</sup> *Ibid.*, t. 1, p. 216. Michells cita a este respecto el discurso de la participación de Alfred Weber en el congreso de la *Verein für Sozialpolitik* en Viena, 1909.

descentralización no podrían constituir excepción o salida a la “ley de hierro de la oligarquía”. Si bien la idea de la descentralización en general implica “un intento de rebelión contra la autoridad suprema del ejecutivo central”, sería un grave error pensar que esos movimientos centrífugos son el fruto de las tendencias democráticas de las masas. El origen de esos movimientos es más bien de carácter antidemocrático pues, en muchos casos, provienen de la falta de simpatía de los líderes regionales por una centralización nacional fuerte, porque prefieren retirarse a gobernar autoritariamente sus propias esferas locales de acción antes que subordinarse a una autoridad central. En muchos casos el líder local, “por ser incapaz de gobernar todo el país, prefiere gobernar su casa, pues considera que es mejor reinar en el infierno que servir en el paraíso”.<sup>40</sup>

La tendencia hacia la descentralización política se había manifestado en Francia, Italia y Alemania a principios de siglo, no tan sólo entre los líderes de las organizaciones partidistas regionales sino también entre los líderes locales provinciales, comunales y regionales. Sin embargo, esos movimientos representaban para Michells únicamente “un intento por repartir la autoridad, y por dividir las grandes oligarquías en cierto número de oligarquías menores”.<sup>41</sup> En Alemania, por ejemplo, la persistencia de numerosos estados pequeños e independientes había favorecido las tendencias descentralizadoras, y en todos los partidos de las provincias, desde Bavaria hasta Hessen, se afirmaba la autonomía frente al ejecutivo central de Berlín. Esto, sin embargo, no impedía “que cada uno de ellos ejerciera una autoridad centralizada dentro de su propio dominio”. Por esta razón, afirmaba Michells, el “movimiento de descentralización que se manifiesta dentro de varios partidos socialistas, no está en pugna con el principio esencial de la oligarquía”,<sup>42</sup> ya que la tendencia a la descentralización del gobierno del partido y la oposición a una centralización nacional o internacional “nada tienen que ver con el deseo de más libertad individual”.<sup>43</sup>

Este autor podía observar que aunque en ciertos casos la autonomía de algunas regiones en Italia y Alemania había fomentado la liberalización democrática, esto se debía más a peculiaridades económicas e históricas de la región que a un proyecto deliberado para obtener la

<sup>40</sup> *Ibid.*, t. 1, p. 224.

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. 226.

<sup>42</sup> *Ibid.*, p. 225.

<sup>43</sup> *Ibid.*, p. 227.

democracia por medio de la descentralización.<sup>44</sup> Apoyado en el análisis de las peculiaridades regionales que condicionaban la acción de los partidos políticos en Francia, Italia y Alemania, Michells concluía con la siguiente expresión de su cuestionamiento de la tesis de la “congruencia” entre la descentralización y la democracia:

Como lo hemos demostrado *in extenso*, las diversas tendencias hacia la descentralización, que se manifiestan en casi todos los partidos nacionales, aunque alcanzan para evitar la formación de una única oligarquía gigante, determinan la creación de muchas oligarquías pequeñas, cada una de las cuales no es menos poderosa dentro de su propia esfera. El predominio de la oligarquía en la vida partidaria sigue siendo indestructible.<sup>45</sup>

Ahora bien, aunque existen pruebas suficientes para demostrar que el análisis sociológico de las tendencias oligárquicas de los partidos políticos modernos de Michells fue sugerido y dirigido por Max Weber<sup>46</sup> (al grado que el primero ha sido llamado un “alumno” del

<sup>44</sup> *Ibid.*, pp. 218-229.

<sup>45</sup> *Ibid.*, p. 229.

<sup>46</sup> En la revista de ciencias sociales dirigidas por Weber, Michells publicó entre 1906 y 1908 tres artículos sobre la sociología de los partidos políticos en Alemania, que serían reunidos en su obra definitiva (1911). Véase R. Michells, “Die Deutsche Sozialdemokratie. Parteimitgliedschaft und Soziale Zusammensetzung”, en *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, núm. 23, 1906, pp. 471-556; “Die Deutsche Sozialdemokratie im Internationale Verbände”, *loc. cit.*, núm. 25, 1907, pp. 148-231, y “Die oligarchischen Tendenzen der Gesellschaft”, *loc. cit.*, núm. 27, 1908, pp. 73-135. Sin embargo, ya desde 1905, Weber había editado y criticado un artículo sobre el mismo tema, complementándolo con un proyecto alternativo de investigación que adelantaba lo que Michells haría después en sus artículos y su libro clásico. Véase R. Blank, “Die soziale Zusammensetzung der sozialdemokratischen Wählerschaft Deutschlands”, en *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, núm. 20, 1905, pp. 507-549, y M. Weber “Bemerkungen im Anschluss an den vorstehenden Aufsatz”, *ibid.*, pp. 550-553. En este pequeño artículo, Weber anunciaba que era urgente estudiar la estructura organizativa, la composición social, la ideología y el liderazgo de los partidos socialistas europeos, lo cual podría hacerse con diez posibles puntos de investigación, entre los que sobresalían: “1) La relación entre el liderazgo organizado del movimiento obrero y las masas de sus dirigidos; 2) el efecto de los grupos no proletarios dentro del partido, frente a la necesidad de atraer grupos no proletarios fuera del partido durante las campañas electorales; [...] 5) la diferencia entre los miembros con educación superior y aquellos que, debido a barreras de clase social, no pudieron obtener educación superior; 6) tendencias universales de los partidos a convertirse en un fin en sí mismos frente a sus seguidores; 7) tendencia de los cuadros dirigentes (*Parteipräsidenten*) de la social democracia a oponerse a una dirección radical del partido; 8) interés de los sindicatos en seguir tácticas “conservadoras” en el partido; [...] 10) importancia de las opera-

segundo)<sup>47</sup> es necesario señalar que, a pesar de las semejanzas existentes entre los dos autores, hay por lo menos una diferencia fundamental en su respectiva visión del futuro de la democracia en un mundo burocratizado.

Michells y Weber coinciden tanto en su cuestionamiento sociológico de la tesis de la “congruencia” entre democracia y descentralización, como en que el socialismo es la vía de la salvación para llegar a la democracia.<sup>48</sup> Pero mientras el primero no veía salida factible a la “ley de hierro de la oligarquía”, y por lo mismo consideraba que no había ninguna forma posible de alcanzar la democracia en las condiciones sociales de la modernidad, Weber veía en el fortalecimiento de las instituciones y las prácticas parlamentarias el medio para lograr el desarrollo de la democracia en la vida moderna. La ley de hierro de la oligarquía es verificable en el ámbito de la organización interna de los sindicatos y los partidos políticos y, en esto, Michells tenía razón. Pero lo que él no consideró fue la posibilidad, prevista primero por Weber y posteriormente por Schumpeter, de que la pluralidad de estructuras partidistas y su competencia mutua por la captación del voto de un amplio electorado provocara a la larga el fortalecimiento de la democracia, no en la organización partidista, sino de todo el sistema político.<sup>49</sup> Por otro lado sólo un fuerte control parlamentario limitaría los excesos de la burocracia estatal para poder salvaguardar las condiciones de existencia de una democracia política.<sup>50</sup>

---

ciones cotidianas y las cuestiones tácticas tales como la huelga general, cambios al programa y cuestiones teóricas” (pp. 551-553). La correspondencia Weber-Michells, en propiedad de Wolfgang Mommsen, permite reconstruir la forma en que el primero fue supervisando y asesorando paso a paso la investigación del segundo. Véase Wolfgang Mommsen, “Max Weber and Roberto Michells”, en *Archives Européennes de Sociologie*, núm. 22, 1981, pp. 101-116, y W. Mommsen, *Max Weber und die Deutsche Politik: 1890-1920*, 2a. ed., Tubinga, Mohr, 1974, pp. 111-121.

<sup>47</sup> W. Mommsen, *Max Weber und die Deutsche Politik...*, *op. cit.*, p. 111.

<sup>48</sup> Weber coincidía con Michells en que: “Cualquier pensamiento que estipule que el socialismo producirá una liberación del hombre por el hombre, está afirmando una utopía”, carta de Weber a Michells, 4 de agosto de 1908, citada por Mommsen, *op. cit.*, p. 421.

<sup>49</sup> M. Weber, “Parlamento y gobierno en el nuevo ordenamiento alemán”, *op. cit.*, pp. 138-146; “Sistema electoral y democracia en Alemania”, *op. cit.*, pp. 214-217, y *Economía y sociedad*, *op. cit.*, pp. 138-746. Schumpeter desarrolló la misma idea años después y la hizo célebre con el nombre de “Teoría realista de la democracia”; véase J. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper & Brothers, 1942, obra que recupera el contenido de varios artículos de Schumpeter publicados en la revista de Weber, de la que fue coeditor de 1917 a 1933.

<sup>50</sup> M. Weber, “Parlamento y gobierno en el nuevo ordenamiento alemán”, *op. cit.*, pp. 155-159, y “Sistema electoral y democracia en Alemania”, *op. cit.*, p. 214. Conviene

Weber logró relativizar así su exasperación frente a la expansión del proceso burocrático en los partidos políticos y aprendió a reconocer algunas de sus posibles ventajas. Los procedimientos internos de las maquinarias partidistas podrían no ser plenamente democráticos, pero al orientarse los partidos a la competencia para ganar un amplio electorado, tendrían que prepararse para la responsabilidad de un liderazgo nacional y, con ello, fortalecerían el proceso democrático general de manera más eficaz y segura que si quedaban al margen del Parlamento y la contienda electoral en calidad de meros grupos opositores, celosos de guardar su virginidad y pureza ideológicas.<sup>51</sup> En las condiciones sociales de la modernidad, la preservación de la democracia depende por lo tanto de la “*nivelación de los grupos dominados respecto a los grupos dominadores burocráticamente articulados, los cuales pueden poseer (de hecho) una estructura autocrática*”.<sup>52</sup> En otras palabras, si se quiere salvaguardar una estructura democrática global, es necesario favorecer la presencia de una pluralidad de estructuras burocráticas, partidistas o de otro tipo, que aglutinen diversos intereses, sea o no democrática su organización interna. Bajo estas circunstancias, la posibilidad de que la pluralidad competitiva de varias organizaciones burocráticas extendiera su influencia democrática global a los procedimientos organizativos internos era algo que, para Weber, quedaba abierto: “En el sentido aquí apuntado, la ‘democratización’ no debe significar necesariamente el aumento de la participación activa de los dominados en el dominio dentro de la organización considerada. Esto puede ser la consecuencia del proceso aquí señalado, pero puede no presentarse” (*loc. cit.*).

Por medio de esta perspectiva, Weber encontró una salida relativizada a la “ley de hierro de la oligarquía”, y con ello un punto crucial de divergencia frente a la visión de Michells. No obstante, hay varios aspectos planteados por el último, no afectados por la salida alternati-

---

notar aquí que, al margen de su teoría “pura” del Derecho, Kelsen también veía en el parlamentarismo la única forma realista de salvaguardar la democracia en el mundo moderno; véase H. Kelsen, *Esencia y valor de la democracia*, México, Editora Nacional, 1980, p. 50, donde afirma: “Aunque la democracia y el parlamentarismo no son idénticos, no cabe dudar en serio —puesto que la democracia directa no es posible en el Estado moderno— que el parlamentarismo es la única forma real en que se puede plasmar la idea de la democracia dentro de la realidad social presente”. Esta obra apareció originalmente resumida como artículo en la revista de Weber (“Vom Wesen und Wert der Demokratie”, *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*, núm. 47, 1920, pp. 50-85).

<sup>51</sup> M. Weber, “Sistema electoral y democracia en Alemania”, *op. cit.*, p. 193.

<sup>52</sup> M. Weber, *Economía y sociedad*, *op. cit.*, p. 739.

va propuesta por Weber, que merecen una ejemplificación para entender mejor la magnitud de su cuestionamiento a la tesis de la “congruencia” entre la descentralización y la democracia.

El problema de las estructuras oligárquicas descentralizadas y el carácter antidemocrático de algunas tendencias descentralizadoras, expuestos en el análisis de Michells, resultan sumamente relevantes para la situación mexicana. El desarrollo del poder regional en México, en las instancias históricas en que el poder central se ha retirado, no ha sido precisamente favorable a las prácticas democráticas, aunque tampoco lo ha sido la tradición centralista; podríamos concluir que, en sentido estricto, el proceso democrático no es variable dependiente ni de la centralización ni de la descentralización. La diferencia entre las dos tendencias se halla más bien en que la tradición centralista favoreció el desarrollo político de México como un Estado moderno, mientras la tradición centrífuga del regionalismo lo ha alejado de esa instancia.<sup>53</sup>

La tendencia hacia la centralización política que se manifiesta en México después de la Revolución de 1910-1917, determinó una disminución del poder regional que había quedado liberado en todo el país durante la etapa del movimiento armado. Hasta la fundación del PNR en 1929, en cada estado luchaban facciones personalistas por el control de gubernaturas y presidencias municipales de manera no institucionalizada y antidemocrática. La formación del PNR institucionalizó la lucha política, controló la dirección y el reclutamiento político y restringió el poder de los gobernadores. Los municipios y estados que habían gozado de cierta autonomía fueron recibiendo cada vez menos recursos propios y se hicieron más dependientes del gobierno federal en obras públicas, educación y otros servicios sociales. Todo esto era reflejo tanto de la institucionalización política llevada a cabo por el PNR como de la expansión del poder de la administración central, y constituía la consolidación de una etapa necesaria del desarrollo político caracterizada por la concentración del poder en una instancia centralizada.

La etapa de desarrollo político de concentración de poder afectó la forma de dominación de los caciques regionales. Pero como lo han

<sup>53</sup> Lorenzo Meyer considera que en México se ha dado un proceso pendular entre el centralismo y la dispersión y el localismo, donde la tradición centralista ha sido borbónica, porfiriana y priísta; véase su artículo “México en el siglo xx. La concentración del poder político”, en M. Palacios (comp.), *La unidad nacional en América Latina: del regionalismo a la nacionalidad*, México, El Colegio de México, 1983, pp. 131-147.

demostrado, entre otros estudios, los de los casos de San Luis Potosí y Veracruz, la resistencia al poder central tenía muchas causas, ninguna de las cuales puede atribuirse a un proyecto de democratización,<sup>54</sup> porque la forma de dominación era de carácter tradicional y carismático pero no democrático. Es decir, las tendencias descentralizadoras de los caciques regionales en México eran contrarias al proceso de institucionalización del proceso político pero, al igual que los casos analizados por Michells en Europa, no respondían a un interés por la democratización sino por perpetuar formas de dominación oligárquica local.

En el ámbito de las estructuras organizativas partidistas, también se ha observado que la concentración del poder fue una etapa necesaria del proceso de desarrollo político y que los escasos intentos de democratización interna del partido oficial, a través de un proyecto de descentralización, fracasaron porque la selección descentralizada de candidatos para puestos de elección popular no llevaba al fortalecimiento del procedimiento democrático, como se esperaba, sino más bien a una regresión de la vida política institucional al fomentar una participación política violenta que rebasaba los canales institucionales.<sup>55</sup> Como resultado de estos fracasos, la Ley Federal Electoral de 1951, que estuvo en vigor hasta el 22 de diciembre de 1977, selló un sistema de selección interna de los candidatos de los partidos políticos confirmando así la ley de hierro de la oligarquía de Michells para el caso mexicano. Este giro político fue necesario, sin embargo, porque el control de la maquinaria partidista garantizaba, por medio de la concentración del poder, una fase necesaria del proceso de institucionalización en el desarrollo político del país. La descentralización política en ese momento hubiera fomentado no solamente tendencias antidemocráticas locales, sino también, y esto era realmente lo importante, una regresión del proceso de institucionalización política porque “si se soltaba el control del mecanismo partidario, se corría el riesgo de favorecer los intereses caciquiles de los gobernadores y del gran capital provinciano”.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Romana Falcón, *El agrarismo en Veracruz: la etapa radical (1928-1935)*, México, El Colegio de México, 1977, y *Revolución y caciquismo; San Luis Potosí 1910-1938*, México, El Colegio de México, 1984; Enrique Márquez, *La casa de los señores Santos; un cacicazgo en la Huasteca potosina, 1876-1910*, tesis, México, El Colegio de México, 1979.

<sup>55</sup> Luis Medina, *Evolución electoral en el México contemporáneo*, México, Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral, 1978, pp. 22-23, donde se refiere el fracaso de la selección descentralizada de candidatos a puestos de elección popular en Guanajuato y Tamaulipas en 1947 y 1948.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 25.

Éstos son entonces algunos ejemplos extraídos de la experiencia mexicana que ilustran la relevancia del análisis de Michells en su cuestionamiento radical de la tesis de la “congruencia” entre la descentralización y la democracia. Pero estos ejemplos plantean también el problema de la perspectiva teórica del desarrollo político que relativiza, desde otros ángulos, la tesis de la “congruencia” y establece una diferenciación en las etapas del desarrollo de un sistema político.

Partiendo del punto de vista de que el desarrollo político implica cambios en la distribución y expansión del poder en un sistema político, Samuel P. Huntington establece una secuencia de desarrollo donde en una primera instancia es necesario socavar y disminuir los centros de poder locales, estableciendo una centralización del poder en las instituciones políticas nacionales; en una segunda instancia, la demanda participativa de nuevos grupos en el sistema político requiere su asimilación en el sistema, lo que significa, de hecho, una expansión del poder del mismo; finalmente, “en una tercera fase, muy posterior, esta expansión puede permitir una nueva dispersión del poder dentro del sistema”.<sup>57</sup> Cada una de estas etapas puede ser, bajo diferentes circunstancias, la clave para definir en qué consiste el desarrollo político de un sistema determinado. Dependiendo de la perspectiva relevante, se puede definir así el desarrollo político —dice Huntington— en términos “de la concentración, de la expansión o de la dispersión del poder [...] y en un punto u otro de la historia de un país, cada uno constituye el desarrollo y presenta desafíos a la adaptabilidad del sistema político” (p. 145).

Fuera de establecer la tercera fase del desarrollo político como caracterizada por la dispersión del poder originada en las demandas de los grupos participativos y en el establecimiento de controles recíprocos entre los grupos y las instituciones,<sup>58</sup> Huntington no determina con precisión bajo qué condiciones concretas puede ser necesaria la etapa de dispersión del poder y de qué manera puede llevarse a cabo. Si es cierto que en un momento determinado la adaptabilidad política de un sistema depende ya no de la concentración sino de la expansión y dispersión del poder, es necesario ver cómo ese proceso puede fortalecer las estructuras y procedimientos democráticos y qué tanto puede identificarse a la dispersión con la descentralización del poder. En su representación de cómo la sociedad burocratizada de la modernidad

<sup>57</sup> Samuel P. Huntington, *op. cit.*, p. 145.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 146.

requiere de una planeación democrática, Karl Mannheim abordó precisamente este tipo de problemas.

#### PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA Y DISPERSIÓN DEL PODER

Desde la década de los años treinta, Karl Mannheim consideraba que en una época de crisis social y económica se hace patente la necesidad impostergable e inevitable de la planeación en la vida moderna. El dilema contemporáneo ya no es el de “planeación” versus “no planeación”, sino qué tipo de planeación es preferible y para qué objetivos. Tanto la visión pesimista del fascismo como la “esperanza utópica del marxismo” aparecieron como respuesta a una crisis de desintegración social y tuvieron éxito en conseguir apoyo masivo a la idea de que la planeación totalitaria representa la única solución de la crisis. Sin embargo, Mannheim creía que una respuesta alternativa a la crisis puede venir de una planeación democrática para la libertad, aun cuando ésta sea más compleja y difícil de obtener y preservar que una planeación totalitaria para la conformidad.<sup>59</sup>

Puesto que la presencia del Estado es necesaria en toda una serie de aspectos de la vida social y económica del mundo moderno, la planeación es ineliminable. Es necesario edificar un nuevo sistema social mediante la planeación para la libertad sujeta al control democrático que, en sus aspectos concretos y específicos, debe consistir, según

<sup>59</sup> El Mannheim que nos ocupa en este ensayo no es tanto el autor de *Ideología y utopía* (1929) y de otros trabajos de sociología del conocimiento elaborados en Heidelberg durante la República del Weimar (publicados en buena parte en el *Archiv für Sozialwissenschaft und Sozialpolitik*), como el que emigra a Inglaterra en 1933, a consecuencia de su expulsión de la Alemania nazi, y formula proposiciones concretas de planeación democrática para superar tanto la crisis de desintegración social como la amenaza de la planeación totalitaria. A partir de 1935, las ideas de Mannheim a este respecto aparecieron principalmente en los siguientes trabajos: *Mensch und Gessellschaft im Zeitalter des Umbaus*, Leiden, 1935 (trad. esp. *El hombre y la sociedad en la época de la crisis*, Buenos Aires, La Pléyade, 1969), *Man and Society in an Age of Reconstruction*, London Routledge and Kegan Paul, 1940, versión inglesa muy modificada y aumentada del texto alemán (trad. esp. *Libertad y planificación social*, México, Fondo de Cultura Económica, 1944), y *Libertad, poder y planificación democrática*, de la misma editorial, 1953 (trad. del original en inglés, 1950). Descripción de la evolución intelectual de Mannheim y de las razones para el cambio de problemática a partir de su migración a Inglaterra en Gunter W. Remmling, *La sociología de Karl Mannheim*, México, Fondo de Cultura Económica, 1982, pp. 143-178.

Mannheim, en una “planificación para el equilibrio entre la centralización y la dispersión del poder”.<sup>60</sup>

Mannheim establece así que las condiciones de la democracia en el mundo moderno no pueden hacer a un lado los requerimientos realistas de cierto tipo de planeación, y que esto sólo puede lograrse dentro de un marco centralizado aunque orientado hacia un equilibrio con la dispersión del poder. En otras palabras, la democracia es compatible con la centralización y, en las condiciones modernas de las necesidades del Estado, no es realista aspirar a una estructura descentralizada.

Para ser efectiva, la planeación para la libertad debe estar centralizada pero sujeta a un control democrático proveniente de la dispersión del poder en varios arreglos institucionales. El control parlamentario es el control de los controles mediante métodos democráticos, pero también existen otros arreglos institucionales operando en la misma dirección, como son el equilibrio funcional de poderes y el manejo de una opinión pública responsable.<sup>61</sup> Mannheim considera así que la planeación centralizada y controlada democráticamente constituye la fórmula para que queden garantizadas centralmente la libertad y la democracia y, por eso, no tiene sentido destruir o socavar los puntos dominantes centrales, sino procurar tan sólo la incorporación de la autoridad central planificadora al plan mismo.

En la etapa más elevada, la libertad sólo puede existir cuando está asegurada por la planificación. No puede consistir en limitar los poderes del planificador, pero sí en una concepción de la planificación que garantice la existencia de formas esenciales de la libertad mediante el plan mismo [...] Como ya hemos dicho, en la etapa de la planificación la libertad sólo puede quedar garantizada si la autoridad que planifica se incorpora al plan mismo. Ya sea un individuo, o un grupo, o una asamblea popular, la autoridad soberana ha de estar obligada por un control democrático a dejar en su plan ancho campo para la libertad una vez que han sido coordinados los instrumentos para influir la conducta humana; [por un lado] deben incluirse en el plan mismo garantías constitucionales de la libertad, [pero por el otro] la libertad sólo puede ser asegurada por la dirección estratégica desde los puntos dominantes y no por su destrucción.<sup>62</sup>

<sup>60</sup> K. Mannheim, *Libertad, poder y planificación democrática*, op. cit., p. 51.

<sup>61</sup> K. Mannheim, *Libertad y planificación social*, op. cit., pp. 337-338.

<sup>62</sup> *Ibid.*, pp. 384-385.

El problema de la libertad en la sociedad moderna queda replanteado así como la creación de zonas libres dentro de la estructura planificada: "Siempre que sea posible y el plan no se ponga en peligro, deben hacerse toda clase de esfuerzos para mantener la forma primaria de la libertad de adaptación individual".<sup>63</sup>

Mannheim presenta el caso de Inglaterra para demostrar cómo la libertad y la democracia no son incompatibles con una fuerte centralización, ya que este modelo constitucional es incluso extrapolable a otras instituciones, como la BBC que tradicionalmente ha sido "un experimento muy prometedor encaminado a resolver el problema de un servicio de comunicaciones centralizado, según tendencias democráticas".<sup>64</sup> Puesto que la planeación exige una concentración de la autoridad, la libertad en Gran Bretaña queda garantizada por un control democrático mediante los recursos parlamentarios y por eso mismo hay que fortalecer, y no debilitar, la supremacía del Parlamento y la responsabilidad del Gabinete: "El ejemplo de Inglaterra demuestra así que la democracia y la libertad no son incompatibles con una fuerte centralización; en realidad se ha dicho acertadamente que el poder en Inglaterra se ha hecho responsable ante el pueblo mediante la centralización".<sup>65</sup>

Ahora bien, aunque Mannheim insistirá en que este tipo de planeación deberá darse sobre las "máximas" de que, primero, solamente un fuerte gobierno centralizado puede llevar a cabo la planeación y de que, segundo, la centralización es necesaria, pues la coordinación de las distintas medidas es esencial para la planeación, también repetirá insistentemente y con todo tipo de argumentos que, en tercer lugar, "la centralización en una sociedad planificada es esencial únicamente en cuanto a ciertos asuntos de capital importancia política".<sup>66</sup>

Esto quiere decir que siempre que esté justificado, las autoridades centrales deberán delegar el poder de adoptar decisiones a las autoridades locales, para reforzar la autonomía local y con ello un proceso democrático que "tratará de fomentar la independencia y la iniciativa popular siempre que sean compatibles con la planificación".<sup>67</sup> Pero esto no debe verse como un proceso de descentralización, contradictorio con los requisitos centrales de la planeación sino como un mero

<sup>63</sup> *Ibid.*, p. 385.

<sup>64</sup> K. Mannheim, *Libertad, poder y planificación democrática*, *op. cit.*, pp. 145 y 173-175.

<sup>65</sup> *Ibid.*, p. 147.

<sup>66</sup> *Ibid.*, p. 147.

<sup>67</sup> *Ibid.*, p. 148.

medio de *dispersión* del poder para estimular la iniciativa individual y desarrollar en la colectividad un sentimiento de identificación con su gobierno y su plan. De esta forma, el diálogo entre las autoridades centrales y locales servirá de puente para cruzar el vacío entre las abstracciones de la planeación en gran escala y las realidades cotidianas experimentadas por los ciudadanos individuales. Esta idea de cómo la dispersión de poder puede darse, dentro de una estructura centralizada, lleva a la cuarta “máxima” de Mannheim para la planeación democrática, según la cual, en una sociedad democráticamente planificada, “el gobierno y la comunidad ya no son entidades separables” (*loc. cit.*).

En cuanto a la práctica de este tipo de planeación, Mannheim considera que ésta deberá implicar el servicio social del Estado en toda una serie de áreas de la vida social, tales como el control centralizado y democrático de los medios de comunicación y la educación para obtener la concientización general de la necesidad de una planeación democrática. En el ámbito económico, el papel de las autoridades centrales no puede limitarse al control de los monopolios arbitrarios.

También se necesita la competencia legal del gobierno en otras áreas de amplio significado, como el mantenimiento de la plena utilización de los recursos de la producción y del empleo. La meta de la estabilidad económica exige esfuerzos adicionales de los planificadores centrales: deben ajustar la tasa de interés, controlar la inversión, ampliar las empresas públicas, detener la pérdida de recursos, redistribuir la riqueza y las rentas mediante los impuestos, reforzar el consumo de masas, ampliar los servicios sociales, eliminar el ciclo de negocios tradicional, impedir el desempleo masivo, estabilizar los ingresos y mitigar la pobreza.<sup>68</sup>

Por último, la planeación liberal de una sociedad industrial compleja “presupone un cuerpo de funcionarios públicos técnicamente competente, administrativamente centralizado y políticamente sano”,<sup>69</sup> lo cual puede lograrse con el desarrollo de controles democráticos de la burocracia oficial para impedir la corrupción administrativa y la concentración indebida de poder burocrático. Al igual que Weber, Mannheim considera en este punto que el control democrático de la burocracia no debe de ser exclusivamente parlamentario, sino que

<sup>68</sup> Citado por Gunter Remmling, *op. cit.*, p. 239. Véase también K. Mannheim, *Libertad, poder y planificación democrática*, *op. cit.*, pp. 153-162.

<sup>69</sup> *Ibid.*, p. 167.

también ayuda mucho el establecimiento de una pluralidad de burocracias rivales para vigilarse entre sí:

La competencia sublima con frecuencia el antagonismo y lo transforma en crítica constructiva. Los funcionarios de un departamento rival pueden ser los mejores críticos del funcionario correspondiente. Conocen los detalles de la profesión, y pueden penetrar fácilmente tras la cortina del "secreto oficial". Además, se puede ordenar la redacción de informes regulares y completos de los organismos administrativos, sobre asuntos de interés no solamente para los organismos parlamentarios y los dirigentes que toman las decisiones políticas, sino también para el público en general.<sup>70</sup>

La fórmula clave para obtener un apoyo masivo orientado democráticamente para el logro de todos estos aspectos tiene que provenir, según Mannheim, de una reestructuración de los valores y formas de socialización, no solamente de los funcionarios públicos sino de toda la sociedad en general. Por esta razón, Mannheim dedica enormes porciones de sus obras al diagnóstico prescriptivo de cómo lograr la creación de nuevos actores sociales mediante valores orientados al desarrollo de una personalidad democrática que, por medio de la educación, genere una nueva integración social adaptada a las condiciones de la vida social moderna.<sup>71</sup> En otras palabras, la planeación democrática tiene que apoyarse necesariamente en una renovación moral de la sociedad.

Al llegar a este punto, Mannheim se ubica voluntariamente no en la tradición sociológica alemana de sus años de formación en el Heidelberg de la república del Weimar dominada por la figura de Max Weber, sino en el de la tradición sociológica francesa de los "ingenieros sociales" que arranca con Saint-Simon y alcanza su máxima expresión en Comte y Durkheim. El problema de cómo los "planificadores sociales" deben orientarse hacia la creación de nuevas estructuras normativas para generar una solidaridad orgánica acorde con las necesidades de la integración social de un nuevo tipo de sociedad, será presentada por Mannheim en términos de un esfuerzo originado en el proceso democrático, pero que, no obstante, tiene innegables resonancias de la tradición sociológica francesa.

Este proyecto presentará así muchos flancos al tipo de críticas que considera sumamente arriesgado el intento de establecer una "planea-

<sup>70</sup> *Ibid.*, p. 170.

<sup>71</sup> *Ibid.*, pp. 213-372; Mannheim, *Libertad y planificación social*, *op. cit.*, pp. 202-333, *Diagnóstico de nuestro tiempo*, *op. cit.*, *passim*.

ción de la ideología”, aun cuando ésta busque fundamentarse en un proceso democrático. En la perspectiva de Max Weber, por ejemplo, las instituciones parlamentarias son la clave para alcanzar la democracia, pero ésta no puede quedar sujeta a un pretendido proyecto de planificación premeditada. En la tradición del racionalismo crítico, Karl Popper afirma por su lado que, para que sea verdaderamente democrático, todo proyecto de planeación debe ser propuesto como una mera “conjetura” tentativa que esté sujeta a las posibles “refutaciones” y modificaciones que presenten los distintos individuos o sectores que se vean afectados por la aplicación abstracta de un plan económico, ideológico o administrativo,<sup>72</sup> lo cual contradice todos los presupuestos de centralización necesaria propuestos por Mannheim. Por último el filósofo inglés Isaiah Berlin se manifestaba, por la misma época en que apareció el último libro de Mannheim, en contra de los peligros de cualquier proyecto de planeación que se legitime en las características tecnológicas de la época moderna, ya que eso tendería a volcarse, a la larga, en una justificación para un nuevo tipo de tolerancia antidemocrática. Para Berlin, el progreso tecnológico parece demandar, ciertamente, la racionalidad y la necesidad de un plan, sólo que “la ansiedad por alcanzar el éxito de un tipo particular de sociedad planeada inclina naturalmente a los planificadores a buscar el aislamiento de fuerzas peligrosas, que, por ser incalculables, pueden poner en peligro el plan”.<sup>73</sup> Según Berlin no podemos ni debemos sacrificar los avances tecnológicos, ni un mínimo de bienestar social, pero tampoco los principios democráticos que, por otro lado, no pueden planearse; por eso, lo que necesitamos –dice en el mismo ensayo– es

una aplicación menos fanática y mecánica de principios generales, por más racionales y correctos que puedan parecer, y una aplicación más cautelosa, menos arrogante y confiada de soluciones generales aceptadas y probadas a casos individuales no examinados, [para lograr] un rompimiento saludable con el exceso de control en las vidas humanas en una época de planificación social y tecnología (p. 40).

En síntesis: puesto que ninguna solución es infalible y puede estar garantizada contra el error, ninguna disposición puede ser definitiva;

<sup>72</sup> Karl Popper, *Conjeturas y refutaciones. El desarrollo del conocimiento científico*, Buenos Aires, Paidós, 1983, pp. 57-93 y 403-425.

<sup>73</sup> Isaiah Berlin, “Political Ideas in the Twentieth Century”, en su libro *Four Essays on Liberty*, Oxford, Oxford University Press, 1969, p. 39 (también *Foreign Affairs* 1950, año en que apareció la obra póstuma de Mannheim, *Libertad, poder y planificación democrática*).

con esto Berlin socava el punto de partida de la legitimidad de la planeación democrática centralizada propuesta por Mannheim.

A pesar de estas limitaciones, el proyecto de Mannheim merece detenida atención no tan sólo por ser uno de los esquemas más elaborados para poner en entredicho la tesis de la “congruencia” esencial entre descentralización y democracia, sino también porque contiene muchas observaciones acertadas sobre cómo la dispersión del poder no tiene por qué ser contradictoria con una estructura centralizada. La dispersión del poder, entendida como una difusión del mismo para la creación de una estructura pluralista, puede operar, según Mannheim, dentro de una organización centralizada en donde la libertad y la democracia quedan garantizadas por arreglos y controles institucionales centralizados. Este enfoque es particularmente relevante para sistemas que ya tuvieron en la fase de su desarrollo político una concentración y una expansión del poder. La dispersión del poder deberá verse ahora como el elemento definitorio de una nueva etapa de diferenciación social del desarrollo político, especialmente acorde con sistemas que no contaron con una estructura originalmente descentralizada y que alcanzaron su formación como Estado-nación en términos de una concentración necesaria del poder. A diferencia de la escueta descripción de Huntington de la etapa de dispersión del poder como criterio definitorio del desarrollo político, el enfoque de Mannheim presenta toda una serie de condiciones concretas para llevar a cabo tal proceso bajo el presupuesto clave de que democracia, planificación, dispersión del poder y centralización no son nociones excluyentes y contradictorias entre sí sino que, por el contrario, pueden ser compatibles y complementarias.

Pero quizá la razón coyuntural más importante para prestar atención en México a las ideas de Mannheim, radica en que presentan sorprendentes “afinidades electivas” con el discurso ideológico y varios aspectos del proyecto de gobierno de Miguel de la Madrid. Por eso mismo, las propuestas concretas de Mannheim pueden servir para comprender la congruencia interna, los alcances y límites que presentan algunos aspectos de ese proyecto de gobierno. No es posible detenerse aquí en un análisis de estas coincidencias, pero baste decir que los nuevos artículos 25 y 26 de la Constitución mexicana, que entraron en vigor en febrero de 1983 y que establecen la rectoría del Estado y el sistema nacional de planeación democrática, resultan compatibles con el esquema de defensa del centralismo democrático propuesto por Mannheim y son, por el contrario, difícilmente conciliables con un programa de descentralización.<sup>74</sup> Por otra parte, es muy importante su-

<sup>74</sup> El nuevo texto del artículo 26 de la Constitución estipula un proyecto de planea-

brayar que la crítica weberiana a este proyecto de gobierno radicaría no sólo en exponer todas las dificultades y peligros que presenta cualquier propuesta de planeación ideológica, sino también en considerar que si el objetivo de democratización es realmente prioritario, entonces éste es alcanzable por medio del fortalecimiento del Parlamento, del respeto a las elecciones, de la consolidación de un pluralismo partidista y no por medio de ningún "sistema" de planeación democrática o algún programa de descentralización.

Traducido a las condiciones políticas del México contemporáneo, esto quiere decir que la democracia sería alcanzable mediante un pleno respeto a la aplicación real y efectiva de la reforma política y no por medio de un proyecto de descentralización que desvía la atención del meollo del problema democrático en México: respeto a las elecciones y aceptación de un verdadero pluralismo político como expresión de una nueva fase de la dispersión del poder entendido como el criterio definidor del desarrollo político en las condiciones actuales. El proyecto de descentralización puede ser deseable por razones instrumentales de eficiencia, aun cuando en este caso podría entrar en conflicto con los objetivos generales de la planeación, pero resulta desorientador y confuso si se le presenta como expresión, condición necesaria o método para lograr la democracia.

---

ción democrática con un claro sesgo centralista, porque el Estado queda encargado de la organización del mismo y el Ejecutivo establece los procedimientos de participación y consulta popular. El artículo 26 dice: "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional[...] Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal. La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución". El sesgo centralista también se advierte en la definición de rectoría del Estado (Art. 25): "El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regularización y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución". Véase el análisis de las nuevas reformas en J. F. Ruiz Massieu y Diego Valadés (comps.), *Nuevo derecho constitucional mexicano*, México, Porrúa, 1983.

## SÍNTESIS Y CONCLUSIONES

En la tradición de la filosofía política el tema de la democracia siempre ha ocupado un lugar central. Sin embargo, la forma de concepción de este problema y la discusión valorativa acerca de su deseabilidad en las condiciones de la modernidad han estado configuradas en mayor medida por el peso de la evidencia sociológica en la teoría democrática contemporánea antes que por lo que lo estuvieron en la filosofía política clásica. La evidencia sociológica, como llegó a afirmar Max Weber, tiende a ser cada vez más relevante y crucialmente configurativa incluso para los problemas más abstractos de la teoría política. Si los filósofos políticos tradicionales buscaban justificar con argumentos a priori el tipo de sistema que les hubiera gustado ver realizado, el sociólogo político contemporáneo se pregunta más bien qué tipo de sistema es posible, bajo qué tipo de condiciones y con qué clase de probables consecuencias. En realidad no importa si el sociólogo comienza con un punto de vista prescriptivo, ya que éste irá configurándose y modificándose en relación con la evidencia que maneje, tanto acerca de las posibilidades cuanto de las consecuencias de un problema determinado.

En función de estas consideraciones, podemos extraer ahora las siguientes conclusiones principales de las ideas y puntos de vista expuestos en este trabajo:

1) La democracia y la descentralización son dos nociones que no se implican recíprocamente en el plano sistemático-conceptual, aun cuando puedan coincidir en circunstancias históricas y sociales particulares.

2) La democracia no es una variable dependiente ni de la descentralización ni de la centralización, puesto que existen casos concretos de democracias centralizadas y autocracias descentralizadas. La democracia depende más bien de otro tipo de condiciones y factores.

3) La coincidencia de democracia con descentralización se ha dado en aquellas instancias históricas en que se contó con una estructura originalmente descentralizada, no creada por ningún proyecto de gobierno o planificación premeditada. La centralización es muy fácil de obtener, pero la descentralización resulta tarea muy difícil una vez que el Estado nacional se ha configurado centralmente. La lección de Tocqueville radica en que demostró la coincidencia de democracia y descentralización en América, al tiempo en que veía la imposibilidad de exportar ese modelo a otras naciones, como Francia, donde el Estado nacional se había consolidado centralmente. Tocqueville veía un pro-

yecto de descentralización aplicado en estos casos desde arriba, como sumamente peligroso para el mantenimiento de la integridad estatal. Por su parte, Max Weber no ocultaba su admiración por la organización descentralizada de Europa medieval ya que, gracias a ésta, pudieron desarrollarse los valores y el proceso de racionalización propio de Occidente, pero como Tocqueville, Weber consideraba que esta coincidencia se dio de manera original y espontánea y no fue creada por ningún proyecto estatal. Desde la perspectiva weberiana, la democracia en las condiciones modernas depende más de la posibilidad de preservar y fomentar una organización institucional *pluralista* –perfectamente compatible con una organización centralizada– que de la creación deliberada de una estructura descentralizada. La lucha contra la tendencia hacia el centralismo burocrático depende más del mantenimiento de una pluralidad de organizaciones burocráticas que se opongan y balanceen entre sí, así como del parlamentarismo, y no tanto del tamaño de las instituciones o de un proyecto descentralizador.

4) La aplicación de un esquema deliberado de descentralización a partir de una organización estatal centralizada corre el riesgo, previsto por la enunciación de la “ley de hierro de la oligarquía” de Michells de que se fomente no la creación de organizaciones democráticas sino pequeñas estructuras oligárquicas al servicio de intereses autoritarios. Para Michells no había salida a esta “ley de hierro”, pero para Weber la solución se basa en el fortalecimiento de las instituciones parlamentarias como el medio más adecuado para crear y mantener una organización pluralista, que logre dinamizar el funcionamiento global de un sistema democrático.

El desarrollo político de un sistema determinado puede exigir, después de haber llevado a cabo un proceso de concentración y expansión del poder, una fase de *dispersión* del mismo, como consecuencia de los requerimientos de adaptabilidad política frente a las demandas que provengan de una estructura social diferenciada. La dispersión del poder, sin embargo, no debe confundirse con un proceso de descentralización, ya que también puede definirse como la formación de una organización *pluralista* perfectamente compatible con un arreglo institucional centralizado. De esta forma, la creación de un sistema político pluripartidista, la canalización de una creciente participación política por medio de instituciones políticas pluralistas, flexibles y adaptables, el desarrollo de una opinión pública informada, crítica y diversificada y el establecimiento de un sistema electoral que fortalezca la pluralidad de posiciones políticas en el Poder Legislativo, constituirían tanto los requisitos del proceso de desarrollo político en la fase de dispersión

del poder, como el medio más adecuado para alcanzar la democracia, siempre que ésta no se considere sólo un medio instrumental de legitimación ideológica, y se vea real y auténticamente como un fin en sí mismo y como un objetivo prioritario.

5) Todo esto puede lograrse sin programas de descentralización y sin proyectos de planificación ideológica. La democracia no puede planearse, pues el fortalecimiento de una estructura política pluralista implica que muchos aspectos del debate público y la toma de decisiones quedan abiertos admitiendo la posibilidad de contradicción y conflicto en las distintas posiciones y opiniones políticas. Un proyecto de "parlamentación", entendido de esta manera tan amplia, y que, por lo mismo, no tendría que modificar un sistema presidencialista, es posiblemente el medio más adecuado para llevar a cabo la consolidación de un arreglo institucional pluralista acorde con las exigencias de dispersión del poder reclamadas por el desarrollo y la adaptabilidad de un sistema político complejo, evolucionado y diferenciado.

6) La descentralización administrativa puede llegar a ser una necesidad deseable desde el punto de vista de la eficiencia y otros criterios instrumentales. Pero, en tal caso, no debe confundirse con los principios y objetivos de un proyecto democrático. Si éste es un objetivo auténtico y prioritario, y no sólo un medio instrumental de legitimación para otros propósitos y fines, entonces puede lograrse más adecuadamente con formas, instituciones y medios que nada tienen que ver con un esquema de descentralización. Si el proyecto democrático se presenta como un fin en sí mismo, pero en realidad se le pretende utilizar sobre todo como medio instrumental de legitimación para otros objetivos, el elemento de comunicación distorsionada, implícito en tal procedimiento, acabará por hacerse evidente y anularse como medio de creación de legitimidad. Todo intento de creación administrativa de legitimidad se destruye a sí mismo tan pronto el medio de su creación se hace evidente.<sup>75</sup>

7) La realidad política mexicana parece necesitar en este momento de una dispersión del poder para alcanzar una organización plura-

<sup>75</sup> Tesis expuesta con gran precisión para los casos de países capitalistas desarrollados por Jürgen Habermas, *Problemas de legitimación en el capitalismo tardío*, Buenos Aires, Amorrortu, 1975. Véase también las siguientes obras: Alan Wolfe, *Los límites de la legitimidad*, México, Siglo XXI, 1980; Claus Offe, *Strukturprobleme des Kapitalistischen Staates*, Frankfurt, Suhrkamp Verlag, 1973, y Jürgen Habermas y Niklas Luhmann, *Theorie der Gesellschaft und Sozialtechnologie. Was leistet die Systemforschung?*, Frankfurt, Suhrkamp Verlag, 1974.

lista como medio más adecuado para lograr la democracia. Por este camino, la fase de dispersión del poder no entra en contradicción con el sesgo centralista de los artículos 25 y 26, entre otros, de la Constitución mexicana y, por eso mismo, lo más congruente sería no hablar de proyectos de “descentralización”. Quizá la expresión más adecuada y congruente para la ejecución de un programa de descentralización administrativa, llevado a cabo en función de criterios de eficiencia e instrumentalidad, sería el de “desconcentración” de funciones.

8) Finalmente, la tesis de la congruencia esencial entre democracia y descentralización podría cuestionarse desde un punto de vista no considerado en las posiciones teóricas expuestas aquí, y consistiría en preguntarse si la disyuntiva real a la que se enfrenta en este momento el gobierno mexicano no radica más bien en orientarse, por un lado, hacia una decisión autoritaria por la descentralización o, por otro, optar por una decisión centralista en favor de la democratización efectiva del sistema político por medio del pleno respeto a la aplicación y ejecución hasta sus últimas consecuencias de la reforma política.



## LA REFORMA DE DESCENTRALIZACIÓN EN PERÚ, 1978-1989\*

JOSÉ LUIS MÉNDEZ

La gran meta de la propuesta debe ser y será la regionalización y por Dios les digo y les juro que los apristas en el poder y en el parlamento cumpliremos con regionalizar el Perú para hacerlo democrático...

ALAN GARCÍA PÉREZ,  
Lima, 28 de julio de 1987

¿De veras? –bostezó Bermúdez–. Aquí cambian las personas, teniente, nunca las cosas.

MARIO VARGAS LLOSA,  
*Conversación en la Catedral*

### INTRODUCCIÓN

La descentralización ha sido una de las reformas más buscadas en el mundo en las últimas décadas. Se le ha considerado una solución al subdesarrollo, a la ineficiencia administrativa y al autoritarismo. Desafortunadamente, en la mayoría de los casos, la descentralización ha fracasado.<sup>1</sup> Este artículo busca contribuir al entendimiento de las causas de este fracaso mediante el estudio, en un marco comparativo, del proceso de

\* La investigación para este artículo fue posible gracias al apoyo de la Fundación Tinker y el Consorcio Universidad de Cornell-Universidad de Pittsburgh. La Universidad del Pacífico y la familia Parodi me hospedaron amablemente durante mi estancia en Perú. Agradezco también los comentarios de los doctores James Malloy, B. Guy Peters y Mitchel Seligson, de la Universidad de Pittsburgh. El artículo se publicó originalmente en *Foro Internacional*, vol. 31, núm. 1 (121), 1990, pp. 88-119.

<sup>1</sup> La literatura sobre descentralización es inmensa. Algunas de las obras más gene-

formulación de la reforma de descentralización en el Perú en el periodo 1978-1989. ¿Cómo podemos entender el proceso de formulación de dicha reforma? Para responder a esta pregunta discutiré algunos de los enfoques para el análisis del proceso político en América Latina.

Los estudios sobre política latinoamericana han destacado en muchas ocasiones el papel del Estado. Recientemente, la importancia del Estado como actor y como institución en los países más desarrollados ha sido también subrayada. De hecho, toda una corriente, bajo la etiqueta de “el nuevo institucionalismo”, ha emergido como una de las más importantes dentro de la ciencia política anglosajona. Mi atención en este artículo se centrará entonces en discutir la manera como el Estado puede influir en los procesos sociales. Para este efecto discutiré el papel desempeñado por las élites estatales, las instituciones legales y el tipo de régimen. Argumentaré que el proceso de formulación de la reforma de descentralización en Perú durante el periodo 1978-1989 puede ser entendido con la ayuda del enfoque del “Estado politizado”. En lugar de poner el énfasis en el peso del Estado como actor o como institución, esta perspectiva considera al Estado como una entidad muy fragmentada en donde el proceso de negociación entre actores políticos se convierte en la principal unidad de análisis.

Éste es un estudio de caso y por ende no es posible hacer generalización alguna. Sin embargo, se busca mostrar que el Estado latinoamericano puede ser menos “fuerte” de lo que se piensa, y destacar las posibilidades que ofrece el enfoque del Estado politizado para el estudio de América Latina. Este enfoque no niega la importancia del Estado en la región, lo que sería absurdo. Más bien, busca destacar el alto grado de fragmentación de dicho Estado e intenta avanzar hacia una definición más precisa del papel que éste desempeña en ciertos procesos sociales.

En este artículo trataré también de responder a otras dos preguntas. En orden decreciente de importancia, éstas son: ¿cómo podemos definir y evaluar el contenido final de la reforma de descentralización? y ¿cómo podemos definir y evaluar la estrategia para llevar a cabo dicha reforma? Voy a responder a la primera pregunta argumentando que el carácter excesivamente uniforme de la reforma puede llevar a una relación “esqui-

---

rales sobre los límites de la descentralización en distintos países son: D. Ashford, *British Dogmatism and French Pragmatism*, Londres, Allen and Unwin, 1982; L. Hammergreen, *Development and the Politics of Administrative Reform*, Boulder, Westview Press, 1983; L. Graham, “Public Policy and Administration in Comparative Perspective”, en H. Wiarda (ed.), *New Directions in Comparative Politics*, Boulder, Westview Press, 1985; L. Picard y R. Zariski (eds.), *Subnational Politics in the 1980s*, Nueva York, Praeger, 1987.

zofrénica” entre las capacidades formalmente transferidas a las regiones y los recursos otorgados a éstas. En cuanto a la segunda pregunta, sostendré que la estrategia de descentralización implicó un tecnocratismo y un centralismo *excesivos*, y que esto tuvo efectos contraproducentes.

El ensayo está dividido en tres secciones. En la primera presento algunas consideraciones teóricas relacionadas con la pregunta principal y con las dos subordinadas. La segunda sección se refiere al proceso de formulación de la reforma durante el periodo 1978-1985. En la tercera parte describo dicho proceso durante la presidencia de Alan García; también discuto el contenido de la reforma y la estrategia para su implantación.

### CONSIDERACIONES TEÓRICAS

#### *Elementos teóricos para el entendimiento del proceso de formulación de la reforma*

¿Cómo podemos entender el proceso de formulación de la reforma de descentralización en el Perú? Existe una variedad de enfoques útiles para responder a esta pregunta. Cada uno pone el énfasis en factores diferentes (socioeconómicos, culturales, políticos, etc.), todos los cuales pueden afectar un proceso de reforma. Sin embargo, he decidido concentrarme en explorar la influencia de los factores políticos sobre el proceso de reforma. Tomo en consideración tres enfoques: 1) el “estatista”; 2) el institucional, y 3) el del “Estado politizado”:

1) *El enfoque estatista*. En gran medida como reacción al pluralismo y marxismo tradicionales —que concebían al Estado como una “caja negra” que no valía la pena estudiar o como una entidad dependiente de la burguesía o del sistema capitalista—, a fines de los años setenta algunos autores empezaron a destacar la importancia del Estado como un actor independiente en los países más desarrollados. Uno de los primeros en hacerlo fue Krasner, quien utilizó un enfoque “estatista” para analizar la política exterior de Estados Unidos.<sup>2</sup> Un poco más tarde, aunque basado en una visión más “individualista”, Nordlinger destacará la importancia de un enfoque centrado en el Estado para entender los procesos políticos en varios de los países más desarrollados. En

<sup>2</sup> S. Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy*, Princeton, Princeton University Press, 1978.

1981 este autor señaló que el Estado democrático “es frecuentemente autónomo en la traducción de sus preferencias en acciones estatales”, aun cuando tales preferencias sean distintas a las de los grupos de la sociedad civil con mayor peso político.<sup>3</sup>

La visión del Estado como un actor independiente ya había aparecido en estudios sobre América Latina antes del surgimiento del enfoque estatista en Estados Unidos. Así, autores como Newton, Véliz o Wiarda habían hablado de la existencia de una tradición jerárquica y centralista en América Latina. Wiarda, por ejemplo, diría que “América Latina sigue siendo jerárquica, autoritaria[...] corporativista y patrimonialista en su esencia”.<sup>4</sup> Conceptos relacionados con otras tradiciones de pensamiento, como la del “Estado burocrático autoritario” de O’Donnell, no concibieron al Estado como altamente independiente de la burguesía o del capitalismo; sin embargo, destacaron la existencia de una “dominación burocrática” sobre la mayoría de los grupos sociales, lo que hasta cierto punto hacía referencia a la existencia de una unidad de comanda, ejercida jerárquica y racionalmente.

2) *El enfoque institucional.* La reacción en contra de los enfoques centrados en la sociedad civil fue continuada hacia mediados de los años ochenta por algunos autores que comenzaron a insistir en la importancia de las instituciones. En 1985, Skocpol, por ejemplo, destacó la importancia del Estado como actor, pero agregó que éste puede ser más importante como institución, en tanto que “sus configuraciones organizacionales, conjuntamente con sus patrones de actividad, afectan la cultura política, fomentan ciertos tipos de formación de grupos y acciones políticas colectivas (y no otros) y hacen posible la emergencia de ciertos temas políticos (y no de otros)”.<sup>5</sup> Aunque el concepto de “institución” ha tenido diferentes significados, uno de los factores que esta perspectiva subraya es el de las instituciones legales. En este sentido, una forma de visualizar las instituciones ha sido como un conjunto

<sup>3</sup> E. Nordlinger, *On the Autonomy of the Democratic State*, Cambridge, Harvard University Press, 1981, p. 202.

<sup>4</sup> Wiarda, en P. Klaren y T. Bossert (ed.), *Promise of Development*, Boulder, Westview Press, 1986, p. 218. Puede decirse que los enfoques estatista e institucional deben mucho a la literatura sobre el Estado en Latinoamérica. Para esto véase J. Migdal, “Studying the Politics of Development and Change: The State of the Art”, en A. Finifter (ed.), *Political Science: The State of the Discipline*, Washington, The American Political Science Association, 1983.

<sup>5</sup> En P. Evans *et al.*, *Bringing the State Back In*, Cambridge, Cambridge University Press, 1985, p. 21.

de reglas legales que “forman”, o cuando menos afectan, las visiones de los actores sociales, definen lo que es “apropiado” hacer y establecen los límites de la acción social.<sup>6</sup>

La perspectiva institucional ha comenzado ya a ser aplicada de una manera explícita en el estudio de los procesos políticos no sólo de los países más desarrollados sino también de los del Tercer Mundo. En cuanto a América Latina, recientemente autores como Valenzuela han destacado la importancia de las instituciones legales y señalado la necesidad de ponerles mayor atención.<sup>7</sup>

Una versión más precisa del enfoque institucional es la ofrecida por aquellos autores que estudian los efectos del tipo de régimen sobre las políticas gubernamentales.<sup>8</sup> En estos estudios generalmente se alega que los regímenes autoritarios tienden a conducir a políticas más unificadas y con mayores posibilidades de ser implantadas, mientras que los regímenes democráticos, con una mayor dispersión de poder, tienden a generar políticas más descoordinadas.

3) *El enfoque del Estado politizado*. A diferencia de los anteriores, éste no pone tanto énfasis en la “autonomía” del Estado o la fuerza de las instituciones legales. Más bien, se concentra en los procesos de negociación entre los actores políticos. De acuerdo con este enfoque:

a) los actores sociales tienen una visión instrumental de las instituciones políticas y por tanto las consideran “tentativas”. Dichas instituciones están sujetas al cuestionamiento político de los actores y su reconstrucción es vista no tanto como una violación de principios sino como el resultado de importantes confrontaciones. De hecho, todo acuerdo político es tentativo ya que su adecuación para la consecución de fines políticos es una necesidad constante;

b) así, la actitud de los actores hacia las instituciones o los acuerdos tiende a cambiar con las circunstancias. El proceso de toma de decisiones es muy fluido, abierto y errático. Las políticas son seriamente afectadas por el contexto político, los actores involucrados, la cambiante

<sup>6</sup> J. G. March y J. P. Olsen, “The new Institutionalism: Organizational Factors in Political Science”, en *American Political Science Review*, núm. 78, 1984, p. 741.

<sup>7</sup> A. Valenzuela, “Political Science and the Study of Latin America”, en C. Mitchel (ed.), *Changing Perspectives in Latin American Studies*, Stanford, Stanford University Press, 1988. Artículos basados en este enfoque han comenzado a proliferar en las revistas académicas estadounidenses.

<sup>8</sup> Véase por ejemplo S. Hughes y K. Mijeski, *Politics and Public Policy in Latin America*, Boulder, Westview Press, 1981, y J. Sloan y K. Tedin, “The Consequences of Regime Type for Public Policy Outputs”, en *Comparative Political Studies*, abril, 1987.

naturaleza de los recursos a su disposición y el asunto en discusión. Se usa el término “politizado” para describir el proceso de interacción política, ya que éste no implica una confrontación violenta ni una negociación ordenada;

c) los actores políticos tienden a guiarse por intereses pragmáticos y de corto plazo.<sup>9</sup> A pesar de la constante retórica, en la práctica dichos intereses tienden a ser el producto de procesos de negociación y de contextos políticos inmediatos más que de ideologías bien definidas u objetivos institucionales de largo plazo. La definición de los grupos, los ámbitos de negociación y los intereses se realiza durante los encuentros mismos. La sobrevivencia política de los actores —que puede depender del resultado de sus decisiones— es una preocupación constante y, en consecuencia, los actores tienden a diseñar políticas que tengan resultados visibles e inmediatos.

d) el Estado desempeña un papel central, pero no en el sentido de imponer decisiones “desde arriba”. Es central porque su presencia abarca múltiples ámbitos y porque los actores estatales gozan de mayores instrumentos políticos para “empujar” los procesos sociales en una dirección o en otra. Sin embargo, la capacidad del Estado para inducir acciones colectivas “desde arriba” es muy limitada. Esto se debe cuando menos a dos factores. Primero, una estructura estatal que tiende a reflejar, más que la institucionalización de jerarquías, la existencia de diversas camarillas personalizadas orientadas a defender sus propios privilegios, intereses y visiones, y segundo, la frecuente existencia de actores no estatales con capacidad potencial para resistir las iniciativas estatales por medio de una movilización social intensa (aunque ésta puede ser sólo temporal). Existe entonces una cierta interdependencia entre los diferentes actores, aun cuando dicha interdependencia suele ser asimétrica, y las políticas estatales tiendan a reflejar en gran medida los procesos de negociación y las cambiantes alianzas entre diversos agentes.

Para Cardoso, por ejemplo, los funcionarios públicos con mucha frecuencia privatizan y controlan partes del aparato del Estado “casi con interdependencia del gobierno”; o bien organizan “anillos burocráticos”, esto es, pactos de grupos públicos y privados bajo el liderazgo de algún funcionario del gobierno.<sup>10</sup> Para Malloy, las relaciones en-

<sup>9</sup> Para un interesante estudio del pragmatismo político en América Latina véase B. Ames, *Political Survival: Politicians and Public Policy in Latin America*, Berkeley, University of California Press, 1987.

<sup>10</sup> F. H. Cardoso, “Sobre la caracterización de los regímenes autoritarios en Améri-

tre los diversos actores estatales implican “juegos de suma cero” alrededor de las fuentes de beneficios. El faccionalismo interno de las organizaciones se ha asociado a relaciones “personales” que surgen de la necesidad de asegurar beneficios o protección y la consecuente formación de redes de intermediarios. Por estar basado en beneficios más que en abstracciones, este tipo de vínculos impide la extensión horizontal y la institucionalización del poder; así, estas “camarillas” no pueden crecer mucho y por tanto la fragmentación y las dificultades para llegar a acuerdos tienden a mantenerse.<sup>11</sup>

El enfoque del Estado politizado fue formulado para América Latina. Sin embargo, tiene muchos puntos en común con una de las perspectivas más recientes e importantes dentro de la literatura de políticas públicas comparadas: la perspectiva de las “redes políticas”. Esta perspectiva sostiene que, dada la creciente dispersión y diferenciación funcional del Estado benefactor, las políticas públicas tienden a reflejar la interacción entre las organizaciones dentro de “redes” fluidas. En consecuencia, las políticas son el resultado de la negociación entre varias organizaciones más que del poder jerarquizado de los funcionarios a la cabeza del Estado o de las presiones de la sociedad civil. Estas redes pueden ser de diferente naturaleza, y varias tipologías han sido desarrolladas para capturar esta complejidad.<sup>12</sup>

Me he extendido más en el enfoque del Estado politizado porque creo que es útil para profundizar en el estudio del proceso de formulación de la política de descentralización en Perú. Sin embargo, cabe señalar que esta perspectiva puede ayudarnos también a entender mejor

---

ca Latina”, en D. Collier (ed.), *El nuevo autoritarismo en América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1985, pp. 49 y 54.

<sup>11</sup> J. Malloy y M. Seligson (eds.), *Authoritarians and Democrats: Regime Transition in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1987. Para la dinámica de las relaciones personalizadas, véase E. Wolf, “Kinship, Friendship and Patron-Client Relations in Complex Societies”, en S. Schmidt *et al.* (eds.), *Friends, Followers and Factions*, Berkeley, University of California Press, 1977.

<sup>12</sup> Para el enfoque del Estado politizado véase D.A. Chalmers, “The Politicized State in Latin America”, en J. Malloy (ed.), *Authoritarianism and Corporatism in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1977. Algunas de las ideas del enfoque son compartidas por Sloan en *Public Policy in Latin America*, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1984. Para la perspectiva de las redes políticas véase B.G. Peters, “Policy Networks and Public Policy”, ponencia presentada en la Conferencia sobre Estructuras Gubernamentales Contemporáneas, Madrid, mayo de 1989, y M. M. Atkinson y W.D. Coleman, “Strong States and Weak States; Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Systems”, en *British Journal of Political Science*, núm. 19, 1989.

la interpenetración, complejidad y diversidad de las relaciones entre Estado y sociedad, así como la fluidez de los procesos políticos en América Latina. Siempre y cuando sea usado como “tipo ideal”, este enfoque puede ser valioso para una mejor comprensión de muchas áreas de la política latinoamericana, la cual frecuentemente es sólo vista a la luz de la “dominación” ejercida por el Estado o la burguesía sobre la sociedad. En mi opinión, la importancia que se concede en los estudios de América Latina a estos dos últimos actores ha hecho perder de vista los procesos de negociación e influencia mutua entre una multiplicidad de actores, ninguno de los cuales es simple receptor pasivo de órdenes o fiel seguidor de las reglas inherentes a las instituciones.<sup>13</sup>

Con todo, el enfoque tiene sus limitaciones. En primer lugar, la existencia de relaciones recíprocas no implica que no haya dominación o que los actores estatales no sean en muchas ocasiones los más poderosos. De lo que se trata es de enfatizar en que los actores estatales frecuentemente no pueden imponer sus intereses tal y como lo desean, y que necesitan entrar en procesos de negociación que pueden tener efectos importantes sobre las políticas gubernamentales. En segundo lugar, es posible que el enfoque politizado sea más útil para el estudio de unas políticas, periodos y países que para el de otros. En tercer lugar, este enfoque no debe ser considerado como “la explicación” de los procesos políticos en América Latina, sino sólo como uno de varios posibles tipos ideales.

*Elementos teóricos para la definición y evaluación del contenido y la estrategia de la reforma de descentralización*

Para definir y evaluar el *contenido* final de la reforma de descentralización (nuestra segunda pregunta) es conveniente referirse a las tres formas de descentralización que regularmente se distinguen en la literatura sobre el tema. Éstas son:

1) Desconcentración, que implica la transferencia de funciones administrativas de niveles centrales a niveles regionales de la estructura administrativa del Estado.

2) Delegación que sugiere la transferencia de la administración de alguna función más o menos específica hacia organizaciones que no pertenecen estrictamente a la estructura administrativa regular (por ejemplo las paraestatales).

<sup>13</sup> Una obra que puede servir para entender mejor el papel desempeñado por las instituciones es la de A. Giddens, *The Constitution of Society*, Cambridge, Polity Press, 1984.

3) Devolución, que implica la creación de unidades regionales con amplia autonomía política del centro (por ejemplo los estados en una estructura federal), ya sea mediante la transferencia de facultades políticas a entidades regionales ya existentes o por medio de la creación de dichas entidades.<sup>14</sup>

Definir y evaluar una reforma de descentralización no es tarea fácil. Las relaciones centro-locales incluyen distintas dimensiones en varios ámbitos; estas relaciones pueden ser políticas, administrativas, económicas y sociales, y surgir en por lo menos cuatro ámbitos: el de la nación, el del Estado, el de la región y el de la localidad. Una reforma de descentralización suele considerar diferentes cambios en estos distintos ámbitos y dimensiones. El debate en torno de estos asuntos ha sido largo y vago, ya que es muy difícil definir con precisión cada uno de los ámbitos y las dimensiones, la manera en que se relacionan y los resultados de los diferentes tipos de relaciones entre ellos. En seguida presentaré algunos de los aspectos, problemas e implicaciones de una reforma de descentralización, y trataré de formular algunos criterios para su evaluación.

En épocas recientes, muchos países han propuesto la devolución o la desconcentración de funciones hacia entidades regionales (algo comúnmente llamado "regionalización"). Aunque el concepto de región es difícil de definir, de lo que se trata por lo general es de crear entidades intermedias entre las unidades locales (como los municipios) y las autoridades nacionales, asumiendo que ello resultará en una planificación más eficiente, el surgimiento de economías de escala, mayor desarrollo regional o mayor participación en la toma de decisiones.<sup>15</sup>

Sin embargo, a veces la regionalización no cumple con sus promesas. Por un lado, las ganancias producto de economías de escala se revierten después de cierto punto por el aumento en los costos de operación. Con frecuencia, la eficiencia en la oferta de servicios varía de acuerdo con el tipo de servicio y el ámbito en el que se ofrece.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> D. Rondinelli y A. Nellis, "Assessing Decentralization Policies in Developing Countries: The Case for Cautious Optimism", en *Development Policy Review*, núm. 4, 1986.

<sup>15</sup> J. Padua y A. Vanneph, "Introducción", en J. Padua y A. Vanneph (eds.), *Poder local, poder regional*, México, El Colegio de México-CEMCA, 1986, p. 17; J. Borja, "Descentralización una cuestión de método", en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 4, 1984, p. 18; D. Krane, "Does the Federal Unitary Dichotomy Make Any Difference?", en Picard y Zariski, *op. cit.*, p. 48, y R. Riddell, *Regional Development Policy*, Nueva York, St. Martin's Press, 1985, p. 209.

<sup>16</sup> B. G. Peters, *The politics of Bureaucracy*, Nueva York, Longman, 1984, p. 124.

En algunas ocasiones la regionalización ha implicado una visión de las autoridades centrales o nacionales opuesta a los mejores intereses de las provincias. Sin embargo, se ha dicho que en realidad sólo dichas autoridades pueden asegurar el desarrollo de las regiones, en particular de las menos desarrolladas, y asegurar así una mayor igualdad regional. En consecuencia, no debe asumirse que las relaciones entre las autoridades centrales y las regiones son inherentemente contradictorias; aún más, el centralismo no siempre denota "lejanía" o ineficiencia y puede ofrecer mayor justicia y una mejor supervisión de las decisiones ya que la responsabilidad de éstas suele ser más clara, mientras que la descentralización puede acarrear problemas para la definición de dicha responsabilidad.<sup>17</sup>

Una devolución hacia los niveles regionales no necesariamente conlleva una mayor participación popular o una mayor estabilidad en las regiones. La autonomía regional puede generar o reforzar el autoritarismo local, dada la presencia frecuente, al menos en América Latina, de redes clientelistas en ese ámbito. En algunos casos una mayor autonomía ha favorecido el resurgimiento de conflictos intrarregionales.<sup>18</sup> La devolución o desconcentración ha implicado también mayores costos, generalmente debido a la duplicación de oficinas.<sup>19</sup> En los casos en los que se requiere crear nuevas regiones, ha sido muy difícil definir las, dado que no hay ningún método preciso para hacerlo y las loca-

<sup>17</sup> Para estas diferentes ideas, véase M. Palacios, "La fragmentación regional de las clases dominantes en Colombia: una perspectiva histórica", en *State and Region in Latin America. A Workshop*, Amsterdam, Center for Latin American Research and Documentation, 1981; B. Roberts, "State and Region in Latin America", en *ibid.*, p. 36; Rhodes, *op. cit.*, p. 17; Peters, *The politics of...*, *op. cit.*, p. 123, y A. Gunlicks, "The German Federal System Today: National, State and Local Relations in an Era of Cooperative Federalism", en Picard y Zariski, *op. cit.*, p. 101.

<sup>18</sup> Rondinelli y Nellis, *op. cit.*, p. 18; F. Gil Villegas, "Descentralización y democracia: una perspectiva teórica", en B. Torres (comp.), *Descentralización y democracia en México*, México, El Colegio de México, 1986, p. 65; Picard y Zariski, *op. cit.*, p. 4; I. F. Rothenberg, "Administrative Decentralization and the Implementation of Housing Policy in Colombia", en M. Grindle, *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princeton, University of Princeton Press, 1980, pp. 146-168; J. Thomas, "Restructuring the Periphery: The Quasi-Governmental Neighborhood in Cincinnati", en Picard y Zariski, *op. cit.*, p. 149; R. A. Rhodes, *Beyond Westminster and Whitehall. The Sub-central Governments of Britain*, Londres, Routledge, 1992, p. 17; G. de la Peña, "Poder local, poder regional: perspectivas antropológicas", en Padua y Vanneph (eds.), *op. cit.*, p. 46.

<sup>19</sup> Borja, *op. cit.*, p. 23 y Borja, "Transformaciones territoriales e instituciones en Europa", en *Revista Mexicana de Sociología*, octubre-diciembre, 1986, p. 246; D. Rondinelli, "Decentralizing Public Services in Developing Countries: Issues and Opportunities",

lidades casi siempre han resistido los cambios de fronteras o la creación de autoridades por encima de ellas.<sup>20</sup>

Un estudio de varias naciones encontró que un problema común a los esfuerzos de descentralización ha sido una suerte de “esquizofrenia” entre el deseo y la necesidad de esta reforma y las posibilidades reales de llevarla a cabo. Dada la gravedad de los problemas políticos y económicos de la mayoría de los países donde se intentan, las reformas suelen conceder amplias funciones a las regiones. Sin embargo, en la mayoría de los casos los recursos económicos, técnico-administrativos y de información para cumplir con dichas funciones en el ámbito regional son inadecuados. Por un lado, las entidades centrales suelen negarse a transferir estos recursos. Esto no es del todo sorprendente, ya que la descentralización siempre refleja el grado de centralismo existente; en otras palabras, la reforma se hace desde el centro e implica un proceso en el que se pide a entidades centralizadas y esencialmente centralizadoras que se “autodescentralicen”. Por otro lado, Rondinelli señala que un problema al que la descentralización frecuentemente se ha enfrentado es la baja capacidad técnico-administrativa de las regiones. En este sentido, la descentralización suele necesitar programas de adiestramiento que requieren recursos que con frecuencia no se pueden o no se quieren otorgar. Carentes de la experiencia o la información necesarias, los administradores regionales se ven obligados a recurrir al “consejo” de las autoridades centrales, con lo cual la descentralización es revertida en términos prácticos.<sup>21</sup>

Dado todos estos problemas, muchos autores muestran poco optimismo frente a la descentralización. Algunos han recomendado considerarla como un proceso gradual de aprendizaje. Para Rondinelli y Nellis, el éxito de la descentralización es más probable cuando tiene alcances limitados, se basa en la capacidad administrativa existente en las regiones, distingue entre los distintos tipos de servicios,

---

en *The Journal of Social, Political and Economic Studies*, primavera, 1989, p. 95, y D. Rondinelli *et al.*, “Analyzing Decentralization Policies in Developing Countries: A Political Economy Framework”, en *Development and Change*, vol. 20, 1989.

<sup>20</sup> Véase Palacios, *op. cit.*, p. 12, y Picard y Zariski, *op. cit.*, p. 70. No está claro qué criterio (geográfico, económico, étnico, cultural) debe ser usado para definir una región.

<sup>21</sup> Para estos problemas véase Rondinelli y Nellis, *op. cit.*, p. 84; C. A. de Matos, “Paradigmas, modelos y estructuras en la práctica latinoamericana de planeación regional”, en *Pensamiento Iberoamericano*, julio-diciembre, 1986, y L. Picard, “Decentralization, ‘Recentralization’ and ‘Steering Mechanisms’: Paradoxes of Local Government in Denmark”, en *Polity*, verano, 1983.

toma en cuenta el tipo de clientelas e instituciones locales, prevé largos periodos para la institucionalización de la reforma, transfiere funciones gradualmente e incluye el adiestramiento de funcionarios locales.

De lo dicho anteriormente se pueden escoger dos criterios que, a pesar de ser generales, pueden servirnos de guía para evaluar una reforma de descentralización. Por un lado, toda reforma debe implicar un adecuado equilibrio entre centralización y descentralización, equilibrio que por supuesto debe ser definido en términos específicos; por otro, la reforma deberá evitar la mencionada “esquizofrenia” entre las funciones transferidas a las regiones y los recursos disponibles en las mismas para su ejecución.

Para definir y evaluar la *estrategia* de la reforma de descentralización (nuestra tercera pregunta) es necesario observar las estrategias seguidas por otros países. En la década de los setenta, Inglaterra intentó introducir cambios en las relaciones centro-locales siguiendo una estrategia centralista. Se podría pensar que este tipo de tácticas tienen la ventaja de evitar que las presiones de grupos sociales “comprometan” una reforma. Sin embargo, según Rhodes, en una sociedad muy diferenciada como la británica, dicha estrategia llevó a consecuencias imprevistas y a una politización del proceso que en realidad sólo complicó la reforma. Ashford opina que la práctica inglesa produjo cambios erráticos y reversiones costosas, sin ser capaz de conducir a cambios importantes en las relaciones entre el centro y las regiones.

Las reformas administrativas llevadas a cabo en Venezuela y Perú en los años setenta también reflejaron un monopolio del centro en las decisiones, lo que impidió contar con el apoyo de las regiones y promovió una planificación poco realista.<sup>22</sup>

Una estrategia diferente, por ejemplo, fue la seguida por Francia en los años setenta, la cual, según Ashford, consistió en un mayor contacto entre las regiones y el centro y en una reforma de descentralización más gradual. Para ese autor, este método puede producir cambios más permanentes, aceptables y efectivos, ya que implica mayores esfuerzos por generar apoyo para el cambio. Colombia es otro país que siguió una reforma paulatina. La ventaja de ésta es que por lo menos permite la realización de ciertos cambios. Sin embargo, tanto en Francia como en Colombia la realización de transformaciones estructurales rápidas o radicales fue difícil.

<sup>22</sup> Rhodes, *op. cit.*, p. 8, Ashford, *op. cit.*, p. 27, Hammergreen, *op. cit.*, pp. 164 y 189.

Parecería entonces que lo mejor es evitar tanto la alineación de las regiones del proceso de elaboración de la reforma como el bloqueo de la misma debido a un proceso excesivamente gradual. Según Wilson y Kaimowitz, la reforma de descentralización en Nicaragua incluyó ciertas directivas del Estado pero también una importante participación de las regiones. Puede ser entonces que, por lo que se refiere a la descentralización, Nicaragua haya sorteado mejor los diferentes riesgos inherentes al proceso de elaboración de este tipo de reformas.<sup>23</sup> Sin embargo, es obvio que distintos países enfrentarán diferentes tipos de dilemas, para los cuales no hay recetas fáciles.

#### LA FORMULACIÓN DE LA REFORMA DE DESCENTRALIZACIÓN, 1978-1985

##### *Antecedentes*

Durante la mayor parte de su larga historia como “Estado unitario” Perú ha estado dividido en departamentos, provincias y distritos, todos subordinados al ejecutivo central. Empero, las relaciones centro-locales han cambiado en forma significativa a lo largo de los años. Durante el periodo 1956-1968 se dio una creciente diferenciación estatal bajo regímenes liberales encabezados por coaliciones gubernamentales débiles; en ese periodo los partidos políticos y grupos de presión llegaron a tener una fuerte influencia dentro de organizaciones regionales crecientemente autónomas. Por otro lado, entre 1963 y 1968 los gobiernos provincial y distrital fueron elegidos democráticamente.<sup>24</sup>

Como se sabe, en 1968 Velasco implantó un régimen militar, bajo el cual hubo importantes reformas redistributivas y se alentó la movilización social y política. Sin embargo, las organizaciones regionales pasaron de nuevo a ser controladas por el centro, mediante la supervisión militar directa, la eliminación de impuestos recolectados localmente y la expansión de los poderes del Instituto Nacional de Planeación (INP).

<sup>23</sup> Véase Hammergreen, *op. cit.*, pp. 164 y 189; P. Wilson, “Regionalization and Decentralization in Nicaragua”, en *Latin American Perspectives*, primavera de 1987, p. 250, y D. Kaimowitz, “The Role of Decentralization in the Recent Nicaraguan Agrarian Reform”, en W. Thiesenhusen (ed.), *Searching for Agrarian Reform in Latin America*, Boston, Mass., Unwin Hyman, 1989, p. 406.

<sup>24</sup> G.D. Schmidt, *State, Society and the Policy Process. Planning, Decentralization and Public Investment in Peru, 1956-1980*, Ithaca, Cornell University Press, 1987, p. 327.

En 1975 Velasco fue derrocado por el general Morales Bermúdez. Éste intentaría desconcentrar la administración sustituyendo las altamente centralizadas “corporaciones”, por un nuevo sistema de Organizaciones Regionales de Desarrollo (Ordes). No obstante, varios intereses burocráticos se resistirían a la implantación de esta reforma. Pronto surgieron conflictos entre los ministros y los comandantes a la cabeza de las Ordes, entre altos oficiales y técnicos dentro del INP, y entre éste y el Ministerio de Economía y Finanzas y el Instituto Nacional de Administración Pública. La fragmentación del Estado se dio también en el ámbito local, ya que hacia mediados de la década de los setenta existía un cúmulo de oficinas locales de los diferentes ministerios que con frecuencia competían entre sí. Todo esto se complicaba por la extrema complejidad de las relaciones políticas locales en muchas áreas de Perú, en donde existen sistemas duales de autoridad: un sistema burocrático formal por un lado y viejas jerarquías informales por el otro.<sup>25</sup> La pérdida de fuerza de la coalición gobernante después de 1975 exacerbó aún más los conflictos entre varias agencias, los cuales –según Schmidt– terminaron por detener el proyecto de desconcentración de Morales Bermúdez.<sup>26</sup>

Por otro lado, Morales detuvo de manera súbita el proceso de redistribución, movilización y reformas que había iniciado Velasco. Como señalan Dávila y Lovón, este repentino alto a las reformas provocó importantes manifestaciones y huelgas; algunas de éstas se dieron bajo la forma de movimientos regionales que protestaban contra la falta de inversión regional y el centralismo político. En este caso, no se trataba de movimientos clasistas o partidarios, sino de movilizaciones regionales y multiclasistas; su emergencia se puede entender a la luz de varios factores: 1) la larga historia de fragmentación étnica, económica, política, cultural y geográfica en el Perú; 2) el rápido crecimiento en los años setenta de varias ciudades en el país; 3) el tradicionalmente bajo nivel de institucionalización, en donde el Estado o los partidos políticos no han ejercido una fuerte hegemonía de carácter nacional, y 4) las crecientes tendencias centralistas del Estado.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Véase Schmidt, *op. cit.*, pp. 324 y 327; Hammergreen, *op. cit.*, pp. 77 y 80 y B. J. Isbell, *To Defend Ourselves*, Illinois, Waveland, 1985, pp. 20, 21 y 38.

<sup>26</sup> Schmidt, *op. cit.*, p. 324.

<sup>27</sup> McClintock señala cómo en Perú las divisiones étnicas se empalman con las clasistas y culturales y cómo estas divisiones han sido también divisiones regionales, hasta cierto punto debido a la especialmente compleja estructura topográfica de Perú. En consecuencia, en este país ha habido una difícil convivencia entre lo que casi son dos

*El debate constitucional*

Presionado por la fuerte movilización política en 1978 el gobierno militar convocó a una asamblea constituyente para iniciar la redemocratización del país. La descentralización fue considerada un asunto muy importante, y pronto se nombró un comité para redactar el capítulo constitucional sobre descentralización. Este comité empezó favoreciendo una desconcentración. Sin embargo, cuando se discutía la reforma, la Universidad del Pacífico organizó una conferencia que concluyó que la reforma debería acercarse más a una devolución. La publicación de las conclusiones de esta conferencia en la prensa, así como las opiniones expresadas por grupos de izquierda, presionaron al comité para que tomase una posición más radical.<sup>28</sup> Al final, se propuso una solución de compromiso entre la desconcentración y la devolución. La Constitución terminó indicando que “las regiones se constituirían sobre la base de áreas contiguas integradas histórica, económica, administrativa y culturalmente [...] La descentralización se efectúa de acuerdo al Plan Nacional de Regionalización [...] Las regiones comprendidas en el Plan Nacional de Regionalización se crean por ley a iniciativa del Poder Ejecutivo, o a pedido de las corporaciones”.<sup>29</sup> Cada región sería creada por una ley específica. Las regiones tendrían su propio gobierno, formado por una asamblea y un consejo regionales; parte de la Asamblea sería elegida popularmente. La Constitución también señaló que estos gobiernos deberían gozar de autonomía económica y administrativa, y dejó además abierta la posibilidad de una posterior transferencia de facultades legislativas. Con todo, los recursos y funciones por transferirse no fueron especificados con precisión;

---

naciones dentro de una. C. McClintock, “Peru: The Possibilities for Democratic Consolidation After Centuries of Unstable, Non-Democratic Rule”, Washington, 1987 (mimeo.), p. 62. Entrevistas con Guillermo Dávila (Oficina Técnica del Congreso), Lima, 1988 y a Gerardo Lovón (Centro de Estudios Bartolomé de las Casas), Cuzco, 7 de julio de 1988; N. Henríquez, “Notas y tesis sobre los movimientos regionales en el Perú”, en E. Ballón (ed.), *Movimientos sociales y crisis: el caso peruano*, Lima, DESCO, 1986, p. 178; B. Caravedo, *Descentralismo y democracia*, Lima, Gredes, 1983, p. 204, y “Ciudad y región: los límites del nuevo descentralismo”, 1988, mimeo., p. 36; J. Cotler, “Democracy and National Integration”, en C. McClintock y A.F. Lowenthal (eds.), *The Peruvian Experiment Reconsidered*, Princeton, Princeton University Press, 1983.

<sup>28</sup> Entrevista con B. Caravedo (Gredes), Lima, 27 de junio de 1988. B. Caravedo, “El debate descentralista durante la asamblea constituyente”, en *El problema regional hoy*, Lima, TAREA-CENAP, 1983.

<sup>29</sup> *Constitución Política del Perú*, Lima, Editorial Desarrollo, 1980, pp. 119-120.

en realidad, la inmensa mayoría de funciones y recursos fue dejada en manos de las autoridades centrales. Además, aunque la Constitución permitió cierta flexibilidad al establecer que cada región sería creada por una ley específica, dio prácticamente todo el poder sobre la formulación de la reforma a las autoridades centrales, ya que se pensó que sólo así se podrían sortear los múltiples conflictos y la diversidad de intereses que habían hecho fracasar reformas parecidas en el pasado.<sup>30</sup>

### *El proceso de formulación de la reforma, 1980-1985*

En 1980, un nuevo gobierno civil fue inaugurado con la elección de Fernando Belaúnde como presidente. De acuerdo con la Constitución, este primer gobierno debería, por un lado, restablecer el sistema de corporaciones regionales mientras se hacía efectiva la regionalización y, por el otro, aprobar el plan nacional para llevarla a cabo.

En 1981, el Congreso reinstaló las corporaciones en los 24 departamentos entonces existentes. En principio, estas corporaciones tendrían una cierta autonomía administrativa y financiera y su órgano máximo sería una asamblea formada por presidentes municipales y representantes de varias organizaciones. Sin embargo, por lo general se reconoce que las corporaciones han funcionado bajo un esquema demasiado centralista y muy poco democrático. Por ley, deben seguir las directivas de los ministerios centrales; además, la participación social en las asambleas de las corporaciones tiende a ser muy limitada. Por último, la ley de corporaciones estableció que el gobierno central transfiriera sólo 6% del presupuesto total a estas entidades. En 1989 Schmidt concluyó que las organizaciones regionales eran mucho más débiles y dependientes que las correspondientes al periodo 1956-1968.<sup>31</sup>

De acuerdo con los lineamientos de la Constitución, en 1980 los presidentes provinciales y distritales se eligieron democráticamente; sin embargo, pese a que ciertas funciones y recursos fueron otorgados

<sup>30</sup> G. Schmidt, *Donors and Decentralization in Developing Countries: Insights from AID Experience in Peru*, Boulder, Westview Press, 1989, p. 28. Véase también C. Peñaherrera, "Planificación y regionalización del sur", en *El sur peruano: realidad poblacional*, Lima, AMIDEP, 1983.

<sup>31</sup> Corde Arequipa, "Ley de corporaciones departamentales" (mimeo.), pp. 2 y 3; entrevista con Rolando Ortíz (Corde Arequipa), Arequipa, 15 de julio de 1988; G. Schmidt, "Political Variables in Governmental Decentralization in Peru, 1949-1988", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, primavera, 1989, p. 214.

a los gobiernos locales, no se modificó esencialmente el centralismo ejercido por medio de las corporaciones.

En agosto de 1980 Belaúnde formó una comisión para que redactara el Plan de Regionalización. Se integró con altos funcionarios públicos y diversos expertos, bajo la coordinación del director del INP. Según dos especialistas peruanos, el presidente —un arquitecto de profesión— vio este asunto como un problema de planeación espacial, que debería ser solucionado por ingenieros.

Casi dos años y medio después, en enero de 1983, Belaúnde por fin presentó el plan ante el Congreso. Dicho plan señalaba que la comisión había discutido ocho posibilidades de delimitación regional, que incluían desde cuatro hasta 14 regiones; para evaluar estas ocho opciones, se usó un modelo matemático ponderado que incluyó criterios políticos, administrativos y técnicos. El modelo fue corrido en una computadora y la opción de doce regiones obtuvo la valoración más alta, por lo cual fue seleccionada.<sup>32</sup>

Es difícil entender por qué la comisión decidió no considerar más de 14 regiones y prefirió proponer doce. En primer lugar, como ya mencioné, la creación de regiones más grandes no lleva automáticamente a una administración pública más eficiente o democrática. En segundo lugar, en el mismo plan se señalaba que éste había sido producto de lo que los especialistas (la mayoría del INP) pensaron que era mejor, y no se hacía alusión alguna a esfuerzos por conocer la opinión de grupos sociales o de las mismas regiones. Así, una decisión crucial como la de limitar el número de regiones a doce parece haber sido tomada por una computadora.<sup>33</sup>

¿Por qué tardó tanto la formulación del plan? Una variedad de factores puede citarse para explicar esta lentitud. Los más importantes parecerían ser 1) el poco interés de Belaúnde; 2) la resistencia del creciente número de entidades burocráticas estatales, y 3) los pocos beneficios políticos inmediatos que la aceleración de la reforma podía tra-

<sup>32</sup> "Plan Nacional de Regionalización", en el diario oficial *El Peruano*, febrero de 1983, pp. 7, 51-54; entrevistas con Guillermo Dávila (Oficina Consejera Técnica del Congreso), Lima, 23 de junio y 21 de julio de 1988 y con Luis Bustamante (profesor investigador, Universidad del Pacífico), Lima, 20 de julio de 1988.

<sup>33</sup> No se puede discutir aquí cuál habría sido el número más adecuado de regiones; sin embargo, vale la pena notar que regionalizaciones llevadas a cabo recientemente por países más pequeños que Perú han incluido más de 14 regiones, como España (17), Francia (21) y Nigeria (19).

erle al presidente, dada la reducción de la fuerza de los movimientos regionales después de la redemocratización.<sup>34</sup>

Por la forma en que fue elaborado, el plan se criticó ampliamente y terminó siendo rechazado por el Congreso. Mientras los departamentos más pequeños temieron su absorción por los más grandes, estos últimos insistieron en estar a la cabeza de las regiones.<sup>35</sup>

En junio de 1984 se presentó un nuevo plan al Congreso, que evitó la delimitación de regiones y se confinó a sugerir que no debían ser más de doce. Aunque estableció algunas líneas muy generales, pospuso la formulación concreta de la reforma hasta que el congreso elaborara una "ley de bases". El plan fue entonces aceptado.<sup>36</sup>

La idea de la ley de bases es un ejemplo de cómo las instituciones legales han sido ajustadas a las necesidades políticas del momento. Incapaces de elaborar una reforma de descentralización que pudiera ser aceptada, Belaúnde y el INP tuvieron que recurrir a esta solución; sin embargo, esto implicó una desviación importante de la Constitución, que no preveía ley de base alguna.

#### LA FORMULACIÓN DE LA REFORMA DE DESCENTRALIZACIÓN, 1985-1989

##### *García y la Constitución*

En 1985 Alan García, del APRA, llegó a la presidencia de la república con una mayoría de votos sin precedente y mayorías sustanciales en las dos cámaras del Congreso.

Varios de los especialistas y participantes en la elaboración de la reforma de descentralización que fueron entrevistados concuerdan en que en un principio García trató de seguir su propio criterio en lo relativo a la regionalización, independientemente de lo que decía la Constitución y el plan nacional. Su principal preocupación era la guerrilla. Para luchar contra ella, tenían que identificarse las áreas más pobres del país para iniciar en ellas programas específicos de inversión. García estaba interesado sobre todo en establecer oficinas "microrre-

<sup>34</sup> Entrevistas con Caravedo, *op. cit.*, con Fernando Villafuerte (Centro de Estudios Bartolomé de las Casas), Cuzco, 5 de julio de 1988, y con Eduardo Alvear (ATUSPARIA Organization in Chimbote, Perú), Chosica, 25 de junio de 1988.

<sup>35</sup> Schmidt, *Donors and Decentralization in Developing Countries...*, *op. cit.*, p. 33.

<sup>36</sup> "Aprueban el Plan Nacional de Regionalización...", en *El Peruano*, 21 de junio de 1984.

gionales" en esas áreas. Esta política se inició desde el principio de su gestión. Durante los primeros meses de su gobierno García mostró una actitud incierta respecto a la descentralización. Por un lado, dio mayores libertades a las corporaciones y por el otro, quería controlar de manera firme las oficinas microrregionales. Pero aún más importante, por un buen tiempo se negó pública y repetidamente a la creación de gobiernos regionales. Al contrario de lo que estipulaban la Constitución y el Plan Nacional de Regionalización, para él las regiones debían coincidir con los 24 departamentos existentes y contener 180 microrregiones.<sup>37</sup> Esta actitud de García ofrece un ejemplo más de cómo las instituciones legales pueden ser supeditadas a los intereses políticos.

A pesar de la oposición del presidente, hacia finales de 1985 la Comisión de Regionalización de la Cámara de Diputados y algunos técnicos del INP empezaron a discutir el proyecto de ley de bases de regionalización elaborado por la anterior legislatura.<sup>38</sup> Esta comisión estaba presidida por Rómulo León Alegría, del APRA. Aunque tenía una mayoría aprista, la comisión incluía también representantes de otros partidos que gozaban de cierta influencia. En la comisión había también técnicos del INP, que venían trabajando en el proyecto desde hacía varios años y que por lo tanto tenían un gran peso dentro de la comisión (debe notarse, sin embargo, que según un miembro de ese instituto, había serias disputas entre varios de los departamentos del INP, que se peleaban la legitimidad de opinar sobre la regionalización). Entrevistas con miembros del INP, de la Comisión Técnica de la Cámara de Diputados y del APRA indicaron que los apristas en la comisión no se encontraban muy familiarizados con el tema.<sup>39</sup>

Desde fines de 1985 hasta mediados de 1986 hubo una negociación entre Alan García y la comisión, en la cual esta última trató repetidamente de convencer a aquél de los beneficios de la regionalización. Para septiembre de 1986 el presidente dio señas de estar finalmente a favor. El 12 de ese mes, la Cámara de Diputados publicó un proyecto de ley de bases que limitaba el número de regiones a do-

<sup>37</sup> Véase G. Schmidt, *Donors and Decentralization in Developing Countries...*, *op. cit.*, p. 33. La oposición del presidente fue confirmada en entrevistas con Bustamante y Dávila.

<sup>38</sup> L. Bustamante, *Descentralización y regionalización: proceso abierto*, Lima, Fundación Ebert, 1988.

<sup>39</sup> Entrevistas con Juan Coronado (diputado, APRA, ex presidente de la Comisión de Regionalización de la Cámara de Diputados), Lima, 21 de julio de 1988; con Ricardo Salazar (INP), Lima, 2 de julio, y con Dávila, 20 de julio de 1988.

ce. En 23 largas páginas, dicho proyecto establecía de manera pormenorizada las funciones que ejercerían cada uno de los órganos del gobierno regional. En este sentido, seguía un criterio altamente reglamentador y uniformizante; la mayoría de estas funciones sería ejercida por las oficinas sub y microrregionales, que serían órganos desconcentrados del gobierno regional.<sup>40</sup> Además, se organizó un foro de regionalización para el 15 de septiembre, que sería inaugurado por el primer mandatario. Para sorpresa de todo el mundo, García dijo en su discurso inaugural que la regionalización era en realidad una mala idea.

A fines de 1986, mientras la comisión discutía el proyecto de ley de bases, el presidente publicaba el Plan Nacional de Desarrollo 1986-1990, que según la Constitución debía guiar las diferentes políticas del Estado. El plan introdujo un elemento que no se había considerado anteriormente y que vino a confundir el proceso aún más: estableció que podía haber tres tipos de regiones, cada uno con diferentes funciones y capacidades, y que los departamentos podían escoger cualquiera de los tres.<sup>41</sup>

### *García cambia de opinión*

Finalmente, hacia principios de 1987, el presidente aceptó la propuesta de doce regiones, a pesar de insistir todavía en las 180 microrregiones. Esto lo llevó a convocar rápidamente una sesión extraordinaria del Congreso y a proponerle una ley de bases (que, según Bustamante, no tenía nada que ver con lo expuesto en el Plan Nacional de Desarrollo o en el proyecto de septiembre de 1986).<sup>42</sup>

Las razones de este cambio de actitud de García no son fáciles de descifrar. Varios autores y especialistas en el tema coinciden en que para esas fechas el presidente —por razones políticas— había adquirido un nuevo interés en la regionalización. Por una parte, se señala que la regionalización fue vista por García como un instrumento para recuperar la legitimidad de su gobierno que, debido al avance de la guerrilla y a otros problemas, había caído abruptamente; por otra, la regionalización prometía extender la influencia del APRA y del presidente mis-

<sup>40</sup> "Proyecto de ley de bases de la regionalización", en *El Peruano*, 12 de septiembre de 1986.

<sup>41</sup> Bustamante, *op. cit.*

<sup>42</sup> Bustamante, *op. cit.*, y entrevista con Dávila.

mo sobre la política nacional a mediano plazo, dado el predominio del partido en muchas regiones del país.<sup>43</sup>

Después de una breve discusión parlamentaria del proyecto, la ley de bases fue promulgada el 19 de marzo de 1987. Esta legislación no siguió los lineamientos de documentos anteriores, tales como el proyecto de septiembre de 1986 o el Plan Nacional de Desarrollo. A diferencia del primero, que como indiqué fue un documento de 23 páginas excesivamente reglamentador y uniformizante, la ley de bases es un documento de diez cuartillas que vuelve a un grado de generalidad cercano al de la Constitución:<sup>44</sup> la mayoría de las funciones y procedimientos de los diferentes niveles del gobierno regional serían en gran medida establecidos por las leyes creadas para cada región. En lugar de dar a las regiones la posibilidad de escoger entre tres tipos de regiones, como indicaba el Plan Nacional, la ley de bases indicó que los proyectos de región serían remitidos al Congreso por el Poder Ejecutivo, ya fuera a iniciativa del propio Ejecutivo o por recomendación de las corporaciones, aunque en este último caso las corporaciones tendrían que conseguir el voto favorable de los consejos provinciales de la región por crearse. Básicamente, la ley dio a los gobiernos regionales funciones administrativas y pospuso la transferencia de las legislativas y económicas. Un tema que causó múltiples desacuerdos fue el de las microrregiones, ya que algunos insistieron en que éstas no eran sino un mecanismo centralizador, que además duplicaba y entraba en conflicto con las funciones de los gobiernos municipales. Con todo (de nuevo a diferencia del proyecto de 1986), la ley suprimió las oficinas subregionales pero mantuvo las microrregionales.<sup>45</sup>

### *La discusión y propuesta de regiones por los departamentos*

Aunque la Constitución indicaba que las regiones podían ser creadas por iniciativa directa del Ejecutivo, a mediados de junio el INP y la co-

<sup>43</sup> Entrevistas con Caravedo y Dávila; J. Robles, "Regionalización-descentralización", en *Actualidad Económica*, marzo, 1988.

<sup>44</sup> Según Salazar, la ley fue redactada en términos muy generales para que las regiones no la rechazaran. Si esto es verdad, ejemplifica de nuevo la visión "instrumental" de las normas legales. Entrevista con Salazar, *op. cit.*

<sup>45</sup> "Ley de bases de la regionalización", *El Peruano*, 20 de marzo de 1987. Entrevistas con Dávila y con Henry Pease (profesor-investigador de DESCO; miembro y actual candidato presidencial del Partido Izquierda Unida), Lima, 20 de julio de 1988.

misión de regionalización publicaron y turnaron a las regiones un documento titulado *Procedimientos para la formulación de solicitudes para la creación de regiones*, a fin de que los departamentos propusieran proyectos de región. El INP propuso a los departamentos un proyecto de regionalización consistente en once regiones y un “área de tratamiento especial” (Lima-Callao). Los criterios usados fueron las “áreas geoeconómicas”, el tipo de especialización productiva regional, así como la presencia de ciudades importantes, infraestructura de comunicaciones e identidad cultural. El proyecto menciona que para su elaboración se realizaron varios estudios y consultas populares (aunque la existencia de estas últimas fue puesta en duda por la prensa).<sup>46</sup>

Esta medida puede interpretarse como un intento de legitimar el proyecto de regionalización elaborado por el INP, ya que se dio un plazo de sólo 23 días para que los departamentos acordaran y entregaran sus propuestas. La respuesta de los departamentos al llamado varió, como pudimos observar en nuestra visita a tres de ellos en 1988. Cuzco, Puno y Arequipa. En los dos primeros había habido una polémica activa sobre regionalización cuando menos desde 1980. La participación en las discusiones tendió a limitarse a funcionarios públicos, líderes partidistas, profesionales y académicos de los departamentos. El debate en torno de la creación de regiones parece haberse dado en un clima de cooperación, en la mayoría de los casos dentro de un marco de comisiones con representaciones de varias instituciones. Todo parece indicar que los representantes del centro en los departamentos —esto es, los funcionarios de las corporaciones— trataron de generar consenso más que de imponer sus visiones. Según varios de los oficiales de las corporaciones entrevistados, las diversas organizaciones departamentales, incluyendo a las corporaciones, hicieron con frecuencia propuestas contrarias a las del INP, aunque éste trató siempre de imponer su proyecto. Por ejemplo, las autoridades centrales parecen haber rechazado repetidamente ciertos procedimientos internos que grupos arequipeños proponían para su gobierno, así como el deseo de Puno de formar una región. En Puno, la actitud hacia la regionalización era muy pesimista; dada la extrema escasez de recursos humanos y de capital, algunos de los funcionarios en este departamento esperaban obtener poco de cualquier cambio legal en las relaciones centro-locales.<sup>47</sup>

<sup>46</sup> INP, “Propuesta de delimitación de regiones”, Lima, 15 de junio de 1987 (mimeo.); *El Comercio*, 26 de junio de 1988.

<sup>47</sup> Entrevistas con Ortiz, *op. cit.*; con Roy Soto (Corde Arequipa; miembro del APRA), Arequipa, 14 de julio de 1988; con Fausto Mercado (Corde Arequipa), Arequipa,

El debate más importante en los departamentos visitados fue quizá el relativo a Puno, Cuzco y Madre de Dios. El proyecto del INP proponía la creación de tres regiones en el sur: una formada por los departamentos de Cuzco, Madre de Dios y Apurímac; otra por Puno, Moquegua y Tacna, y una más por Arequipa. No obstante, según Villena y Lovón, Madre de Dios no quería unirse a Cuzco porque en el pasado éste había concentrado la mayoría de los recursos. Así Puno, Moquegua, Tacna y Madre de Dios elaboraron y enviaron una propuesta al Congreso para unirse en una región. Sin embargo, a la carretera que comunicaba a Puno con Madre de Dios le faltaba un tramo, situación que aprovechó Cuzco para presionar al congreso a que rechazara la propuesta de esos departamentos.<sup>48</sup>

### *La "nueva" ley de bases y la creación de regiones*

Después de haberlas discutido, los departamentos enviaron sus propuestas al gobierno central; la mayoría de ellas contenía descripciones específicas de las funciones por sectores y de los órganos de gobierno de las regiones. Dichas proposiciones fueron revisadas por el Ejecutivo, quien consideró que eran muy diferentes entre sí y elaboró un proyecto de ley de bases que envió con carácter de urgente al Congreso, convocado a una sesión extraordinaria para el 20 de enero. Volviendo a la concepción uniformizante y reglamentadora del proyecto de septiembre de 1986, el proyecto del presidente ocupó 23 páginas para especificar las funciones y la organización interna que habrían de tener los diferentes órganos de cada uno de los gobiernos regionales; al igual que el anterior, incluyó las oficinas subregionales.<sup>49</sup>

---

15 de julio de 1988; con Jaime Villena (Corde Puno), Puno, 12 de julio de 1988; con Teodocio Lupa (Corde Puno), Puno, 13 de julio de 1988, y con Walter Angulo (consejero municipal), Cuzco, 11 de julio de 1988. Corde Puno, "Proyecto de ley orgánica de la región Puno", Puno, Corde Puno, julio de 1987 (mimeo.).

<sup>48</sup> Entrevista con Villena, *op. cit.*, y con Gerardo Lovón (Centro de Estudios Bartolomé de las Casas), Cuzco, 7 de julio de 1988; Corde Puno, "Anteproyecto de ley orgánica de la región fronteriza Lupaka", Puno, Corde Puno (mimeo.), enero de 1988; Corde Puno, "Proyecto de ley de creación de la región sur altiplánica Manco Capac", Comisión de Regionalización de la Municipalidad del Cuzco, Colegios profesionales del Cuzco, Centro de Estudios Bartolomé de las Casas; Corde Cuzco, "Proyecto de ley alternativo de creación de la región inca", Cuzco (mimeo.), 23 de junio de 1988.

<sup>49</sup> "Proyecto de ley de ampliación y modificación de la Ley núm. 24650", en *El Peruano*, 21 de enero de 1988.

El Congreso revisó el proyecto y le hizo modificaciones importantes: 1) la remoción de las microrregiones; 2) la especificación de las “secretarías regionales”, que habrían de sustituir a las oficinas locales de los ministerios; 3) el otorgamiento a los gobiernos regionales de 25% del impuesto de ventas y la transferencia progresiva, en tres años, de los impuestos sobre la renta y el patrimonio; cuando menos 2.5% del ingreso permanente del tesoro público debía transferirse a las regiones cada año hasta alcanzar 60%, y 4) la limitación del veto presidencial sobre las decisiones de los gobiernos regionales.<sup>50</sup> Tal como lo indicaba la Constitución, 40% de los miembros de cada asamblea regional sería elegido por voto popular, otro 30% sería formado por representantes de diversas organizaciones locales y el último 30% sería constituido por los alcaldes provinciales de la región.

En junio de 1988, el Ejecutivo promulgó el “Texto único ordenado de la ley de bases de regionalización”, a fin de unir la primera ley de bases (Ley 24650) con la segunda (24792). Un reconocido jurista peruano, Luis Bustamante, ha recalcado que la “unificación” de estas dos leyes se dio en contra de la más elemental técnica legislativa.<sup>51</sup> Lo anterior muestra de nuevo la visión “instrumental” de las normas legales en este proceso.

Una vez aprobada la ley de bases, el siguiente paso era la promulgación de las leyes de creación de cada una de las regiones. La visión instrumental de las instituciones legales se reflejaría aquí una vez más. La Constitución señala claramente que “la creación de regiones se efectúa dentro de los cuatro años siguientes” a la aprobación del Plan Nacional de Regionalización, lo cual significaba que la fecha límite era el 21 de junio de 1988. No obstante, en ese mismo mes surgió un desacuerdo entre diputados y senadores. El Senado aprobó, al parecer unánimemente, un proyecto de ley que fijaba como fecha límite el 5 de abril de 1991, puesto que consideraba la ley de bases como parte del Plan Nacional y por lo tanto la cuenta debía empezar a partir de la aprobación de éste (marzo de 1987). La Cámara de Diputados por su parte consideró que la fecha límite era el 31 de diciembre de 1988 ya que si bien los cuatro años debían empezar a partir de la promulgación del Plan, éstos debían ser años calendario. Los diputados se negaron entonces a discutir el proyecto de ley de los senadores, que a su

<sup>50</sup> “Modifican varios incisos del artículo 7 de la Ley núm. 24650”, en *El Peruano*, 11 de febrero de 1988.

<sup>51</sup> Bustamante, *op. cit.*

vez acusaron a los primeros de “violiar la Constitución”. Este conflicto llevó a un *impasse*. Se podría pensar que el interés de los integrantes de la cámara alta en aplazar el proceso obedecía a la necesidad de discutir ampliamente las leyes de creación de regiones. Sin embargo, en la prensa prevalecía la opinión de que la actitud de los senadores se debía más que todo a su interés por reelegirse, posibilidad que una pronta reforma ponía en riesgo (una vez creadas las regiones, serían electos por región y no con base en un distrito nacional único). Según Coronado, los senadores fueron apoyados por varios grupos de la burocracia interesados en posponer la regionalización. A pesar del mandato constitucional, así como de las presiones del presidente y el APRA —cuya asamblea general concluyó que la fecha límite debía ser el 31 de diciembre de 1988—, los senadores impusieron sus preferencias.<sup>52</sup>

Con todo, esto no implicaba que las regiones no pudieran ser aprobadas antes de la fecha límite. De hecho, los senadores fueron presionados para acelerar la creación de regiones; para abril de 1989 las leyes de creación de todas las regiones, excepto Lima-Callao, habían sido aprobadas. Como era de esperarse por lo extenso de la ley de bases, éstas han sido bastante sucintas.

Cabe señalar que a pesar de los repetidos intentos de Madre de Dios y Puno por formar parte de una misma región, el Congreso decidió seguir el proyecto del INP. Así, se creó una región que contenía a Cuzco, Madre de Dios y Apurímac; una segunda con Puno, Moquegua y Tacna, y una más que sólo incluyó a Arequipa. La mayoría de las otras regiones también siguieron la propuesta del INP.

A mediados de noviembre, cinco regiones (Grau, Ucayali, Amazonas, Arequipa y Moquegua-Tacna-Puno) eligieron a los representantes de sus asambleas regionales, que ya empiezan a ser instaladas. Sin embargo, el debate en torno de este proceso sigue siendo acalorado; Frenedmo, el partido al que pertenece Mario Vargas Llosa, ha criticado fuertemente la forma apresurada de la regionalización y propone que las elecciones regionales que están pendientes se pospongan. El APRA se ha negado a hacerlo, en parte porque la instalación de los gobiernos regionales le abriría la posibilidad de seguir ejerciendo influencia política en caso de no ganar las elecciones presidenciales de 1990 (que es lo más probable); además, llevar a cabo la reforma durante el gobierno de Alan García aumentaría la legitimidad del APRA. En marzo

<sup>52</sup> Para todo este debate véase *El Comercio*, 17, 23 y 27 de junio de 1988 y 21 de febrero de 1989; *Sur*, mayo y junio de 1989, y entrevista con Juan Coronado, *op. cit.*

de 1990 se estaba ya preparando el marco normativo para la transferencia a las regiones de las empresas públicas y del personal y recursos de algunos ministerios. Los comicios para formar las asambleas regionales de las otras regiones están programados también para 1990.<sup>53</sup>

*Resumen: el proceso de formulación de la reforma*

Volviendo a nuestra primera y más importante pregunta: ¿cómo podemos entender el proceso de formulación de la reforma de descentralización durante el periodo 1978-1989?

El enfoque del Estado politizado señala que las instituciones políticas o legales no son permanentes y que cualquier arreglo es cuestionable porque su utilidad varía de acuerdo con (cambiantes) fines políticos. Si observamos el proceso de formulación de la reforma, sería difícil decir que las instituciones legales lo han “determinado”. Es probable que algunas normas constitucionales hayan marcado ciertos límites al proceso de reforma, pero en general lo establecido en las leyes respecto a la forma y los plazos de la regionalización estuvo sujeto a interpretaciones que servían a los cambiantes intereses políticos de los actores. Las leyes fueron cambiadas una y otra vez a lo largo del proceso de negociación. Belaúnde y el Congreso tuvieron que recurrir primero a una ley de bases no prevista en la Constitución, dada la necesidad política de aprobar un plan de regionalización, pero también debido a la incapacidad para llegar a un acuerdo sobre los puntos sustanciales de dicho plan. Más tarde, García trató de hacer a un lado algunas de las normas constitucionales, buscando evitar mayores problemas y combatir mejor a la guerrilla. Después de algún tiempo, aceptó y decidió promover la regionalización, de nuevo por razones pragmáticas; aun después de haber aceptado la regionalización, el comportamiento del presidente fue contradictorio. La primera ley de bases contradujo los proyectos anteriores, sólo para que la segunda los recuperase en parte, y así sucesivamente.

Aunque las élites estatales en el ámbito central —funcionarios del INP, diputados, senadores, el presidente, etc.— fueron quizá los actores más poderosos y por lo tanto su profunda influencia no debe ser subestimada, no se puede decir simplemente que dichas élites “impusieron” sus visiones. Es claro que estos actores establecieron los ritmos y

<sup>53</sup> *El Comercio*, 20 y 22 de febrero y 10 de marzo de 1990.

“dirigieron” el proceso de toma de decisiones; obviamente, fueron grupos en el centro los que redactaron y aprobaron los diferentes proyectos de reforma. Mientras que la fuerza de los actores regionales ha oscilado, los centrales han tenido una influencia constante. Sin embargo, también hay que señalar que no hubo un actor principal en este proceso. En ocasiones los proyectos de algunos actores centrales fueron rechazados, como fue el caso del plan de regionalización de Belaúnde o las ideas originales de García. En general hubo importantes procesos de negociación entre diversos actores, que incluyeron desde influyentes técnicos relacionados con el INP hasta foros universitarios, diputados, senadores, líderes locales, etcétera. Los actores centrales estaban divididos y no fueron capaces de presionar en favor de un proyecto específico. Hubo importantes diferencias entre el Ejecutivo y el Legislativo, así como diferencias internas en el Ejecutivo (entre el presidente y el INP), en el INP (entre sus diferentes departamentos), y en el Congreso (entre los diputados y entre éstos y los senadores). En suma, las élites estatales deben ser vistas como actores poderosos que siempre actuaron dentro de una red de grupos interdependientes; la dispersión del poder hizo muy difícil la imposición de un proyecto desde el centro.

Tal como sugiere el enfoque del Estado politizado, durante el periodo 1978-1989 y especialmente a partir de 1985, importantes actores tendieron a seguir intereses que podemos calificar de pragmáticos. La ponderación de los efectos potenciales de las decisiones en la sobrevivencia política parece haber sido un factor básico en las decisiones tomadas por ciertos actores, como García o los senadores. Los intereses de los actores parecen haber sido más el resultado de las cambiantes circunstancias y procesos de negociación que de ideologías definidas o de objetivos de largo plazo para las instituciones estatales.

Como señalé anteriormente, la perspectiva institucional subraya la importancia del tipo de régimen. ¿hasta qué punto el modelo “politizado” —presente en la formulación de la reforma— ha sido producto del tipo de régimen? Por un lado, es muy probable que la instauración de un gobierno democrático haya aumentado la “dispersión” del poder en el país, y desde este punto de vista la importancia del enfoque institucional no debe ignorarse. Sin embargo, por otro, mi breve descripción del fracaso de la reforma de desconcentración de Morales Bermúdez parecería indicar que existió una compleja red de intereses y organizaciones en torno de la política de descentralización incluso durante este gobierno militar, y que por tanto la fragmentación política es hasta cierto punto independiente de la forma de régimen. No obstante, ésta es una respuesta preliminar. Una evaluación más completa de la influencia del

tipo de régimen sobre el proceso de formulación de la reforma requeriría de un estudio más profundo del régimen militar.

Así, se puede concluir que la política de descentralización estuvo marcada por la existencia de un modelo politizado durante el periodo 1978-1989 y que, aunque esto sea menos claro, ese modelo también estuvo presente en el régimen militar. Como dije antes, la identificación de este modelo debe verse sólo como un primer paso hacia una explicación más global de los procesos políticos, que nos permita relacionar este modelo con condiciones estructurales específicas.

### *Definición y evaluación de la reforma*

La segunda pregunta de este ensayo fue ¿cómo podemos definir y evaluar el contenido de la reforma de descentralización?

Dado que la reforma establece sobre todo una transferencia de facultades administrativas y económicas, que habrá de darse sólo de manera gradual, y limita las capacidades legislativas de los gobiernos regionales, creo que sería más apropiado referirse a ella como una desconcentración. De acuerdo con la ley de bases, el Ejecutivo puede revisar o vetar leyes regionales, hay facultades que no se pueden delegar y las leyes que deleguen facultades políticas, legislativas o incluso económicas (como en el caso con algunos impuestos), deberán indicar los límites de su aplicación.

Con todo, el grado de autonomía económica y administrativa que los gobiernos regionales pueden llegar a tener formalmente es bastante amplio, al menos para los estándares latinoamericanos. Las asambleas regionales podrían ser un importante mecanismo de participación y movilización en las regiones. Puede esperarse también que algunos gobiernos regionales presionen para que se les “devuelvan” ciertas facultades políticas y legislativas. En este sentido, la reforma puede llevar a cambios que, en el contexto de América Latina, se podrían calificar de radicales.

¿Cómo podemos evaluar la reforma? Hacer una evaluación de ésta en términos de los criterios presentados en la primera sección es por ahora muy difícil. En primer lugar, la reforma no se ha hecho efectiva. Además, la situación del país es extraordinariamente inestable debido a la crisis económica y militar de los últimos años. Algunos argumentan que la reforma ha sido muy rápida y que otorga demasiadas funciones a las regiones, lo cual llevará al caos; para otros, es la única solución para las condiciones de extrema pobreza y descontento.

to que existen en las provincias; otros más dudan de que la descentralización tenga efectos reales, debido a la falta de capacidad técnica en muchas regiones y a la resistencia de las burocracias centrales a cambiar los sistemas contables y administrativos que han sido fundamentales para el mantenimiento del centralismo.<sup>54</sup> Sólo la puesta en marcha de la reforma puede dar la razón a unos o a otros. Si algo se puede decir sobre ella en estos momentos es que, dadas las condiciones de variabilidad e incertidumbre, debió haber sido menos uniforme. En algunas regiones la mayor autonomía puede conducir a un aumento de la participación popular en las decisiones regionales y a una mejor administración de los recursos de la región, sin que ello se oponga necesariamente a los intereses nacionales. Sin embargo, en otras regiones la participación popular puede reducirse, ya que es posible que la regionalización no altere radicalmente —o incluso profundice— relaciones clientelistas en el ámbito local. Además, es probable que, como ha sucedido en otras partes del mundo, las autoridades en algunas regiones no sean capaces de ejercer sus nuevas funciones sin una enorme ayuda técnica y financiera; no obstante, los recursos no son precisamente abundantes (a finales de febrero, por ejemplo, se celebró en la región Mariátegui —Puno, Moquegua y Tacna— una de las primeras reuniones de asamblea regional en el país, pero muchos delegados no pudieron asistir por falta de recursos).<sup>55</sup> Finalmente, la situación en los departamentos con una fuerte presencia guerrillera es muy difícil. Si la inclusión de una comunidad en una región es aceptada por sus habitantes, puede aumentar la legitimidad de las autoridades locales y reducirse el apoyo al movimiento guerrillero Sendero Luminoso. Sin embargo, si la población de un área no está satisfecha con la demarcación territorial o la reforma fomenta viejas rivalidades dentro de las regiones o entre ellas (como sucedió con la reforma agraria de los años setenta), esto favorecerá a la guerrilla. Como indiqué, la estructura social y política de muchas comunidades es bastante compleja y su resistencia a las reformas propuestas por el centro data de tiempo atrás.

En síntesis, es posible que tanto la “esquizofrenia” común a otras experiencias de descentralización así como los conflictos entre los intereses “nacionales” y el deseo de descentralización surjan en al menos algunas regiones del país.

<sup>54</sup> Entrevista con Ortiz, *op. cit.*

<sup>55</sup> *El Comercio*, 24 de febrero de 1990.

*Evaluación de la estrategia de la reforma*

La tercera y última pregunta de este ensayo ha sido ¿cómo podemos definir y evaluar la estrategia seguida para la formulación de la reforma? A lo largo del proceso de reforma, aunque especialmente al principio, se pensó que dada la existencia de una red tan compleja de grupos, lo mejor era seguir una estrategia centralista. El Congreso puso entonces la formulación de la reforma en manos de las autoridades centrales, especialmente del Poder Ejecutivo. Esta táctica sólo resultó en un mayor retraso y complicación del proceso. Por un lado, en gran medida porque fue elaborado por una pequeña comisión de “expertos”, el plan de regionalización no pudo ser aprobado en la forma prevista por la Constitución; por otro lado, la decisión de limitar las regiones a doce, tomada como base en un modelo matemático y sin una clara justificación, implicaba que algunos departamentos tenían que ser unidos, lo que pudo haber aumentado los conflictos interdepartamentales sin necesidad. La delimitación de las doce regiones por el INP también parece haberse realizado sin mayores consultas, aunque es cierto que hubo un momento en que el proceso se abrió a la participación de los departamentos, dicha participación se dio bajo severos límites de tiempo. Puede decirse que en general el INP mantuvo una posición demasiado centralista y tecnocrática.

Sin embargo, Rhodes y Ashford –para el caso de Gran Bretaña– y Mildavsky y Caiden –para el de los países en desarrollo– han señalado que en sociedades altamente diferenciadas, esta estrategia tiende a complicar más que a facilitar los procesos políticos. Autores como Wilson han mostrado que estrategias más flexibles han llevado a reformas menos politizadas en otros países. Para Mildavsky y Caiden, es natural que las condiciones de pobreza, inestabilidad e incertidumbre del Tercer Mundo aparezcan como “obstáculos” para los planificadores cuando éstos desean seguir lineamientos tecnocráticos. Algunos de estos estudios recomiendan que se reconozca dicha complejidad y se busquen estrategias flexibles con un cierto grado de apertura, en lugar de olvidar la complejidad e interdependencia sociales por considerarlas “inconveniencias políticas”. “En lugar de buscar un escape prematuro de las limitaciones –afirman Mildavsky y Caiden– los países pobres necesitan aprender a lidiar y sacar provecho de ellas.”<sup>56</sup> Ciertamente no hay estra-

<sup>56</sup> A. Mildavsky y N. Caiden, *Planning and Budgeting in Poor Countries*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1974, p. 308. Rhodes, *op. cit.*, p. 97; Ashford, *op. cit.*, p. 26, Wilson, *op. cit.*

tegas “ideales” de reforma; todo proceso de cambio se enfrentará siempre a dilemas difíciles de resolver. Sin embargo, en el caso peruano una mayor consideración de los intereses regionales por parte de quienes desde el centro elaboraron la reforma pudo haber conducido a un mejor diseño y generado un mayor apoyo para su implantación.

Con todo, es obvio que en Perú la reforma se formuló de manera centralizada no sólo por erróneas consideraciones estratégicas sino también por el grado de centralización que había alcanzado el país. Actores centrales favorecieron un planteamiento centralizado de la reforma a fin de poder defender sus intereses. Así, la reforma ha sido obstaculizada por el mismo centralismo que busca cambiar.

### CONCLUSIONES

En este artículo me propuse tres objetivos. El primero y más importante fue entender el reciente proceso de formulación de la reforma de descentralización en Perú. Debido a la popularidad de los enfoques “institucionales”, me interesé en el papel del Estado en dicho proceso. He tratado de argumentar que el enfoque del Estado politizado es superior a los demás si se trata de entender el errático proceso de formulación de esta reforma. La conducta de los actores se entiende mejor si nos concentramos en la lógica “politizada” de su interacción más que en la fuerza del Estado, ya sea como actor o como institución. Si bien las normas constitucionales respecto a la regionalización fueron más o menos respetadas por los actores, la letra de la Constitución no fue seguida estrictamente y su espíritu —la regionalización misma— trató de ser socavado por actores como Belaúnde o incluso García. Aunque este último decidió impulsar la descentralización, ello se debió en buena medida a cambios en sus intereses políticos. Por otro lado, sería difícil ver al Estado como un “actor” racional y unificado en este proceso; el Estado incluyó diversos actores con visiones diferentes y cambiantes sin que ninguno de ellos pudiera prevalecer.

De esta manera, el ensayo destaca la fragmentación que el Estado puede alcanzar en América Latina y sugiere que puede ser menos fuerte de lo que muchos suelen pensar. De manera más general, el artículo busca mostrar la utilidad potencial de un enfoque como el del Estado politizado para el estudio de ciertos procesos sociales en la región. En mi opinión, usar como unidad central de análisis los procesos de negociación puede permitirnos entender mejor la extrema variabilidad de muchos procesos sociopolíticos.

Es obvio que este trabajo representa sólo un estudio de caso. No se ha pretendido subestimar la importancia teórica de los otros enfoques aquí discutidos ni tampoco de los que, por los propósitos específicos del ensayo, no fueron considerados. Como han señalado varios autores, existe actualmente en las ciencias sociales una tendencia creciente a desconfiar de cualquier enfoque con aspiraciones omnicomprendensivas.<sup>57</sup>

En suma, el enfoque del Estado politizado debe usarse sólo a la manera de un “tipo ideal”. Así, será visto como un instrumento teórico que puede ayudar a definir de manera más precisa el papel desempeñado por el Estado y en esa medida ayudar a clarificar la compleja dialéctica entre actores e instituciones, entre acciones individuales y estructuras sociales. En mi opinión, este enfoque nos permite balancear el peso que algunas corrientes teóricas (y políticas) conceden al Estado en la dirección de las sociedades latinoamericanas, ya sea en defensa de los intereses de la burguesía, el capitalismo o el Estado mismo.

El segundo objetivo del artículo fue definir y evaluar el contenido de la reforma de descentralización. A este respecto, concluí que el carácter uniforme de la reforma puede conducir en algunas regiones a una “esquizofrenia” entre las funciones que les fueron transferidas y los recursos de que disponen para ejercerlas.

Mi último objetivo fue definir y evaluar la estrategia seguida para la formulación de la reforma. Señalé que dicha estrategia fue demasiado tecnocrática y centralista y que esto tuvo efectos negativos.

Lo avanzado del proceso de reforma limita las posibilidades de que sea revertido de manera radical. No obstante, resulta claro que todavía existen fuertes obstáculos para una descentralización que promueva un gobierno local eficiente y participativo en Perú, a saber: la debilidad económica, política y técnica de muchas regiones; la resistencia de las burocracias centrales, y la extrema inestabilidad económica y militar que afecta al país. Por estas y otras razones, aún hay quienes se oponen a la regionalización. Esta oposición y la fragilidad de las instituciones legales hacen posible que el gobierno elegido en 1990 haga algunos cambios en el diseño de la reforma.

<sup>57</sup> Bien puede ser que la estrategia metodológica más adecuada para entender nuestra compleja realidad social sea una de “triangulación”, en la cual se estudien varios casos con distintos enfoques y en diferentes niveles de análisis. Varios autores han comenzado ya a defender interpretaciones “ajenas a los paradigmas” en las ciencias sociales. Una revisión de estas tendencias dentro de la ciencia política estadounidense es ofrecida por Valenzuela, *op. cit.*

La experiencia de descentralización de muchos otros países es un factor más que favorece una actitud de cautela. Muchas veces los gobiernos formulan reformas radicales que luego “se acatan pero no se cumplen”. Las reformas de descentralización a veces resultan en una relegitimación del centralismo. Enfrentan un círculo vicioso en donde el cambio estructural es bloqueado por los mismos problemas que está tratando de resolver.

Ciertamente no hay recetas para salir de ese círculo. En ninguna parte del mundo el cambio en las leyes garantiza una mayor democracia local o un desarrollo regional más equilibrado. Sin embargo, es posible que las citas al principio de este ensayo no sean un epitafio, puede ser que, al menos en lo referente a la descentralización, “las cosas” y no sólo las personas estén comenzando a cambiar en Perú.



## LOS MUNICIPIOS DE MÉXICO: MÁS ALLÁ DE LA DEMOCRACIA\*

MAURICIO MERINO

### LA FALTA DE REFERENCIAS

Pocos temas han provocado mayor interés, en el ámbito de la ciencia política contemporánea, como el estudio comparado de las transiciones a la democracia. El exitoso trabajo de Schmitter, O'Donnell y Whitehead<sup>1</sup> se inscribió en una tendencia que había comenzado mucho tiempo antes<sup>2</sup> y que crecería desde entonces con el vigor que le prestaron al tema los cambios latinoamericanos de los ochenta y la caída del socialismo real en fechas más próximas. Pero ninguno de esos trabajos ha corrido el riesgo de vincular un tipo específico de instituciones políticas o administrativas con el éxito o el fracaso de una transición a la democracia. Como ha observado Przeworski después de haber revisado esa abundante bibliografía:

\* Este artículo se publicó originalmente en *Foro Internacional*, vol. 33, núm. 4 (134), 1993, pp. 759-771.

<sup>1</sup> *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1986.

<sup>2</sup> En un trabajo del investigador estadounidense Dankwart W. Rustow, fechado en 1970 y dedicado a estudiar los "modelos" de transición a la democracia ("Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model", en *Comparative Politics*, núm. 36, 1970), se citaba ya a autores como Lipset, Lijphart y Almond y Verba como precursores del tema, sin contar a autores ahora clásicos como Samuel Huntington (*Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1968) o Barrington Moore (*Social Origins of Dictatorship and Democracy*, Boston, Mass., lugar de edición Beacon, 1965), que se ocuparon de la génesis de la democracia desde comienzos de los años sesenta. Más tarde aparecerían las investigaciones fundamentales de Robert Dahl (*Poliarchy: Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971), de Juan Linz (*La quiebra de las democracias*, Madrid, Alianza Editorial, 1987) y de un largo etcétera que se recogería con tino académico por aquellos tres conocidos autores (Schmitter, O'Donnell y Whitehead), acompañados en un trecho por Adam Przeworski y por Alfred Stepan.

[...] no tenemos suficiente conocimiento empírico para responder preguntas acerca del diseño institucional (relativo a la democracia). Tenemos intuiciones sobre el impacto del presidencialismo versus el parlamentarismo; sabemos los efectos de los diferentes sistemas electorales, y tendemos a creer que un poder judicial independiente es una importante fuerza arbitral frente a los conflictos, pero nuestro actual conocimiento empírico deja un amplio margen para los desacuerdos acerca del diseño institucional [...]³

¿Qué “tipo” de instituciones políticas y administrativas son más propicias a la democracia? ¿Cuáles favorecen el autoritarismo? Aparte de las respuestas obvias –como la que vería en la división de poderes una barrera a la dictadura de un solo hombre o en la monarquía absoluta una tendencia autoritaria– lo cierto es que el abanico de las llamadas “instituciones democráticas” es tan amplio, que sería por lo menos difícil ofrecer una respuesta concreta a esas preguntas. Tan democrático es el sistema presidencialista de Estados Unidos o Francia como el parlamentarismo británico. Y tan vivas están esas “instituciones democráticas” en el régimen federal de Alemania como en el sistema autonómico español. Ninguno de esos países podría ser acusado de vivir bajo un régimen diferente a la democracia y, sin embargo, ninguno de ellos comparte un diseño institucional homogéneo.

La causa de las diferencias no está tanto en el carácter democrático de cada país cuanto en sus tradiciones: en la evolución histórica peculiar de sus métodos de gobierno. Sin duda, el federalismo es tan caro a Estados Unidos como la monarquía al Reino Unido, mientras que el sistema presidencial francés no es más ajeno a su historia decimonónica que la monarquía española a su propia transición a la democracia.

En cada país ha habido una suerte de “pacto institucional” para atar las tradiciones gubernativas a los métodos democráticos. En ninguno se ha renunciado del todo al pasado, pero en todos ellos ese pasado se ha sometido a la “soberanía popular”: más allá de sus formas específicas de gobierno –presidencialistas o parlamentarios, federalistas o unitarios–, la clave ha estado en el doble tamiz de los procedimientos electorales y de la formulación y puesta en práctica de políticas públicas atenuadas al control de la representación ciudadana.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Adam Przeworski, *Democracy and the Market, Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, p. 35.

<sup>4</sup> Sintetizo en esos dos puntos la vieja propuesta de Robert Dahl acerca de los requisitos para que un régimen político pueda considerarse como una “poliarquía”. Y subrayo, con Dahl, que para que la democracia exista son tan importantes los procedi-

En otras palabras: cualquier método de gobierno es compatible con la democracia, siempre que se cumplan sus requisitos de representación, legitimidad y control público. Pero también podría afirmarse, con las mismas razones, que ninguno de ellos *garantiza* la democracia: todos pueden convertirse —como ha sucedido de hecho, en épocas y lugares distintos— en regímenes autoritarios.

#### LAS OTRAS RAZONES: ECONOMÍA Y REFORMA ESTATAL

Si la democracia ofrece referencias escasas en cuanto a los mejores métodos de gobierno, las experiencias recientes de reforma económica no son mucho más claras. En un estudio comparativo reciente, Chris Pickvance y Edmond Preteceille<sup>5</sup> pasaron revista a seis diferentes procesos de reestructuración estatal (Dinamarca, Reino Unido, Alemania Federal, Francia, Estados Unidos y Canadá) en busca de puntos de referencia acerca de la redistribución del poder entre los niveles central y local de cada gobierno. Y sus conclusiones no estuvieron muy lejos de las que encontró Przeworski en relación con las transiciones a la democracia: no hay modelos institucionales comunes. Pese a que en los seis casos el motivo del cambio estudiado fue prácticamente el mismo (el refuerzo de la libertad del mercado frente a la intervención del Estado en la economía), las consecuencias de cada proceso nacional fueron muy diferentes.

Mientras que en Estados Unidos el gobierno local ha ganado pocas funciones en comparación con el nacional, su autonomía relativa para intervenir en favor del crecimiento económico —por medio de organizaciones privadas y de movimientos sociales— es mucho mayor que la del gobierno local francés, por ejemplo, cuyas funciones están claramente delimitadas pero también acotadas por el gobierno de la República. Y los conflictos recientes que ha venido afrontando la reforma local en el Reino Unido, por su parte, no tienen nada que ver con la creciente importancia de ese nivel de gobierno en países como Dinamarca, Suecia o Noruega, hacia donde se han trasladado las crisis fiscales y de financiamiento que dieron origen a la reforma estatal, o con

---

mientos electorales aceptados por los partidos políticos, como el *debate público* y las instituciones que permiten controlar la actuación del gobierno, una vez que este ha sido elegido. Cfr., *Poliarchy: Participation and Opposition*.

<sup>5</sup> *State Restructuring and Local Power*, Londres, Printer Publishers, 1991.

las dificultades que ha afrontado el “federalismo cooperativo” de la Alemania ya unificada.<sup>6</sup>

Pickvance y Preteceille acuñaron, en consecuencia, un término útil para describir lo que vieron: la *(des)centralización* del Estado. Se trata de un término ambivalente que, sin embargo, refleja bien el producto de esas seis experiencias: en todos los casos hubo, a un tiempo, procesos de *descentralización* del poder estatal –tanto en los niveles locales de gobierno como en la sociedad civil–, y procesos inversos de *centralización* de las decisiones, sin que hubiera contradicción entre ambos sentidos del cambio:

Como hemos visto (en aquellos seis casos) existen, sin duda, ciertas tendencias comunes: el nivel creciente de movilización de los gobiernos locales en favor del desarrollo económico (soportado por el sector privado); la función decreciente de las aportaciones centrales para el financiamiento local del gasto público; la acentuación de las tendencias neoliberales en la definición de políticas públicas, como la privatización de los servicios de consumo colectivo y el empleo del mercado como una manera de regularlos; la caída paralela de los valores característicos del Estado de bienestar, como la igualdad, la justicia social y la redistribución del ingreso, y un incremento de la desigualdad territorial y de la marginación social tanto a nivel regional como en el interior de cada ciudad.

Pero por otra parte, también hemos descrito tendencias contrarias, *v.gr.*, la existencia de procesos centralizadores en algunos países y descentralizadores en otros, y hemos identificado una amplia diversidad de patrones de organización estatal territorial y de relaciones de financiación local-central [...]<sup>7</sup>

En suma: “ningún modelo de relación funcional entre el sistema económico y la estructura estatal (institucional) se sostendría frente a las evidencias”.<sup>8</sup> O en otras palabras: como en el caso de la transición a la democracia, tampoco la reforma económica del Estado está

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 212-213.

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 214.

<sup>8</sup> *Ibid.*, p. 223. En otro trabajo comparativo, más extenso y menos preciso, Samuel Humes IV llega a conclusiones muy similares. Para él ha habido cuatro modelos de administración nacional a lo largo del siglo XX (el británico, el francés, el alemán y el soviético) que, sin embargo, no ofrecen más que un vago punto de referencia cuando se revisan los detalles institucionales de cada país. *Cfr. Local Governance and National Power, a Worldwide Comparison of Tradition and Change in Local Government*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1991.

atada a una estructura institucional específica. El mercado libre puede ganar importancia a partir de cualquier método de gobierno. Y al mismo tiempo podría afirmarse que ninguna forma institucional garantiza por sí misma el éxito de una reforma económica. Todas pueden ser igualmente válidas, o igualmente fallidas.

#### OTRAS REFERENCIAS CERCANAS

No obstante, la descentralización ha ganado en América Latina una creciente importancia, tanto como requisito aparente para la consolidación democrática como para el éxito de la reforma estatal. A partir de supuestos basados más en intuiciones políticas que en evidencias empíricas, la descentralización se ha ligado a la democracia y a la economía de mercado como una especie de condición de principio.

Aun cuando existe una gran distancia entre los proyectos de descentralización y su instrumentación —nos dice Dieter Nohlen—, la descentralización *como utopía* es un fenómeno nuevo en el continente latinoamericano, que rompe con una tradición centralista muy arraigada. Este hecho debe su importancia no sólo a la circunstancia de que marca la ruptura con una especie de tradición secular [...] sino también a que aparece vinculado a problemas muy actuales y variados. Así, no parece ajeno, por lo menos en muchos casos, a los problemas de desarrollo democrático [...] o al desafío de superar la crisis económica y social de los años ochenta o, en fin, al propósito de reestructurar el Estado y sus funciones.<sup>9</sup>

Sergio Boisier ha propuesto, en ese sentido, cuatro razones por las que una reforma estatal en América Latina tendría que pasar por la descentralización de las decisiones políticas: 1) la revolución científica y tecnológica universal, como un fenómeno que está produciendo una nueva “geografía industrial”; 2) el proceso de reestructuración política del Estado, como una fuerza que empuja la descentralización ante la necesidad de legitimar un nuevo orden político; 3) la creciente demanda de la sociedad civil de mayores espacios de autonomía, y 4) la tendencia a la privatización de actividades productivas y de servicios.<sup>10</sup>

<sup>9</sup> “Descentralización política. Perspectivas comparadas”, en Dieter Nohlen (ed.), *Descentralización política y consolidación democrática, Europa-América del Sur*, Madrid, Síntesis/Nueva Sociedad, 1991, p. 357. (Las cursivas son mías.)

<sup>10</sup> Sergio Boisier, “La descentralización: un tema difuso y confuso”, en Dieter Nohlen, *op. cit.*, pp. 23-40 *passim*. Hay que llamar la atención en el sentido de que esos puntos son di-

Pero, como el propio Nohlen ha señalado, “quedan pendientes las preguntas respecto a cómo y de qué manera (esas tendencias) se vinculan con la descentralización”,<sup>11</sup> pues los mismos argumentos podrían servir para justificar una nueva concentración del poder en los órganos e instituciones del gobierno central.<sup>12</sup> Todo indicaría, en consecuencia, que tras ese listado de Sergio Boisier se esconde en realidad la expresión de un deseo, que quiere limitar el poder tradicionalmente indiscriminado de los estados latinoamericanos por todos los medios posibles. La descentralización se entendería así como una forma de institucionalización o, si se prefiere, como un medio para dotar a los ciudadanos de una participación política y económica que les ha sido incautada con demasiada frecuencia.

¿Pero resolvería la sola descentralización política o administrativa el problema aún más profundo de la debilidad civil ancestral? ¿Serviría el traslado del poder del centro a la periferia para generar más riqueza y para garantizar la consolidación de la democracia? O en otros términos: ¿bastaría una reforma institucional para afirmar el éxito de la economía de mercado y la participación política libre y plural de la sociedad? Si nos atenemos a los estudios comparados que hemos revisado hasta ahora, la respuesta a esas preguntas tiene que ser la negativa: cualquier esquema institucional puede ser funcional a la democracia, siempre que *sea* institucional; y cualquiera puede auspiciar el crecimiento económico y convivir con el libre mercado, siempre que *haya* mercado.

### MÉXICO: LA EXPERIENCIA RECIENTE

La experiencia de México no es ajena a esas afirmaciones. Desde los años setenta, el país ha vivido una serie de reformas institucionales

---

ferentes de los propuestos por Pickvance y Preteceille, cuyo recuento acerca de la importancia reciente del gobierno local incluye: 1) la función asumida por esos gobiernos como agentes de distribución de recursos después de la segunda guerra mundial; 2) el crecimiento de los nuevos movimientos sociales, a partir de los años sesenta, que han encontrado en el ámbito regional un cauce natural de expresión y demanda; 3) la ideología que ve en los gobiernos locales una “panacea” para estimular las iniciativas privadas de desarrollo económico, y 4) el impacto de la crisis europea de los años setenta, que intentó trasladar responsabilidades del centro hacia la periferia en busca del mantenimiento del *Welfare State*. Cfr. *op. cit.*, pp. 2-5.

<sup>11</sup> Nohlen, *op. cit.*, p. 365.

<sup>12</sup> ¿No se justificó el golpe de Estado de Fujimori, en Perú, con la necesidad de dar nueva cohesión y credibilidad a unas instituciones políticas incapaces ya de garantizar la sobrevivencia de la nación peruana? ¿Y no es un golpe de Estado la manifestación más pura del poder concentrado?

que han producido resultados ambivalentes. De un lado, el aparato económico del Estado comenzó a reducirse dramáticamente a partir de la llamada crisis de la deuda de 1982, luego de un periodo de crecimiento igualmente notable.<sup>13</sup> Pero, al mismo tiempo, la dirección económica del Estado pasó de un esfuerzo explícito de descentralización a una nueva concentración de las decisiones durante los mismos periodos. En otras palabras: la intervención económica creciente del Estado mexicano se vio acompañada de un esfuerzo en la capacidad de respuesta de los gobiernos estatal y municipales; durante esos años creció, por así decir, *todo* el Estado y no sólo la administración pública centralizada. Pero a partir de 1982, y sobre todo de 1988, se ha verificado un proceso contrario: la mayor libertad del mercado ha coincidido tanto con un incremento en el gasto público regional, como con la concentración de las decisiones en el aparato central del gobierno.

¿Puede establecerse una relación causal entre ambos procesos? Probablemente sí: la intervención creciente del Estado en la economía buscó el auxilio de las instancias locales para dotar al gasto público de una mayor eficacia. Pero una vez que la estrategia económica hubo de modificarse, las demandas reiteradas por los gobiernos locales se convirtieron en un obstáculo a la libertad del mercado. Mientras el gasto público siguió creciendo, las administraciones de estados y municipios cobraron mayor importancia como *conductos* para ejercerlo. Cuando el gasto hubo de reducirse para enfrentar la crisis de los ochenta, esas administraciones perdieron su carácter funcional anterior. La relación que se ha dado en México entre 1970 y 1992, en consecuencia, podría enunciarse del modo siguiente; a mayor control de las finanzas del Estado, mayor centralización.

No obstante, caben varios matices en la relación anterior. Si bien desde 1982 el gasto público comenzó a controlarse con mucho mayor rigor desde el centro, también se desconcentró de manera creciente. No hay contradicción en ese doble proceso, pues desconcentración no

<sup>13</sup> Entre 1970 y 1982, el empleo público generado por el gobierno federal mexicano pasó de 700 000 a 1 700 000 plazas, mientras que las empresas del sector público se multiplicaron: si en 1961 había 375, en enero de 1977 los organismos públicos ya sumaban 798 entidades y hacia 1982 la lista había aumentado a 1 155 organizaciones diferentes. Entre 1982 y 1991, el gobierno federal procedió a la inversa, de aquellas 1 155 empresas, sólo permanecen en el sector público 269. El resto se ha vendido o, simplemente, cerrado. Cfr. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, "El proceso de enajenación de entidades paraestatales", México, 1991. Ese documento cita como fuente, a su vez, el *Primer Informe de Gobierno* del presidente Carlos Salinas de Gortari.

es igual a descentralización:<sup>14</sup> el gasto lo ha dirigido el gobierno central, pero se ha gastado en los estados de la República. En cambio –y aquí otro matiz–, en ese giro de la política económica ha habido un reconocimiento implícito de la incapacidad de los gobiernos locales para dirigir el gasto con certidumbre.

En efecto, cuando los presupuestos públicos se mantuvieron altos, el problema fundamental de buena parte de los gobiernos locales consistió en generar proyectos de inversión viables. Pocas veces fueron proyectos productivos y casi nunca ligados al sector privado de la economía. Las obras públicas –no siempre indispensables– acapararon sus preferencias de gasto, y su influencia en las causas iniciales de la inflación no fue escasa. De ahí que el cambio de estrategia económica los dejara al margen de las decisiones más importantes.

Con todo, era difícil que los gobiernos locales de México actuaran de un modo distinto. Desde que el Estado nacional se consolidó, habían desempeñado una función estrictamente subordinada respecto al centro político del país. Y en el breve periodo en que fueron invitados a participar activamente en la economía, la concepción del desarrollo nacional estaba fundada en la creencia de que el gasto público debía actuar como el disparador de las inversiones privadas, en medio de un mercado nacional protegido. Sobre esa base, los gobiernos locales se prepararon para gastar: afinaron sus sistemas estatales de planeación, fortalecieron sus métodos de construcción de obras públicas, precisaron los cauces para responder a las demandas sociales. Actuaron, en una palabra, de acuerdo con la estrategia concebida en el centro: obedecieron y, al hacerlo, cooperaron a profundizar la crisis.<sup>15</sup>

Así, a partir de 1983 la coordinación intergubernamental, que comenzó a ensayarse desde mediados de los setenta, se volvió también un método para controlar y dirigir el gasto de las instancias locales. Y desde 1988, ese método se ha ido sustituyendo gradualmente por una nueva

<sup>14</sup> “[...]la desconcentración acaece dentro de un mismo organismo, dentro de una escala jerárquica de la administración del Estado [...] En la práctica, no afecta la distribución de poder, permaneciendo intacta la estructura de poderes y competencias del Estado. En la descentralización política, es precisamente esa estructura la que se modifica radicalmente al perder atribuciones el Estado central.” Dieter Nohlen, *op. cit.*, p. 359.

<sup>15</sup> Ese proceso abarcó todavía el periodo que va de 1983 a 1988, y hasta la fecha no se ha quebrado del todo. La idea de que la eficacia de los gobiernos locales se mide por su nivel de gasto ejercido sigue presente en la cultura política del país. Un ejemplo son los indicadores planteados en el documento “México: desarrollo regional y descentralización de la vida nacional (experiencias de cambio estructural, 1983-1988)”, editado por la Secretaría de Programación y Presupuesto en 1988.

estrategia de desarrollo social, que ha devuelto al gobierno de la República la mayor parte de las decisiones del gasto, en la misma medida en que las instituciones locales se han ido desplazando en favor de una mayor participación social, directa, en el desarrollo de los programas.

Es decir, se ha dado un proceso de (des)centralización, tal como definen Pickvance y Preteceille ese concepto: de un lado, se ha puesto un freno a la tendencia de descentralización hacia estados y municipios, en favor de un mayor control de los presupuestos ejercidos por el gobierno en cualquiera de sus instancias; pero, de otro, se han buscado cauces cada vez más directos para enlazar las organizaciones sociales con los proyectos concretos de desarrollo social. Dicho de otra manera: el gobierno federal ha concentrado las decisiones de política presupuestal, pero también las ha sometido al concurso de las comunidades y de los grupos que habrán de recibir los beneficios del gasto. Ha (des)centralizado el ejercicio del gasto, en tanto que la reforma que busca una mayor libertad del mercado comienza a ofrecer frutos.

#### DOS CONSECUENCIAS DE LA (DES)CENTRALIZACIÓN

El ámbito de competencia que se había definido para los municipios de México, sin embargo, quedó rezagado cuando todavía no se aplicaba cabalmente. Y la vertiente política de la descentralización, por su parte, se ha desplazado de la economía al terreno de los conflictos electorales, sin solución de continuidad.

En 1983, cuando la crisis ya había estallado, el gobierno del presidente Miguel de la Madrid definió un “decálogo” de reformas para fortalecer el papel institucional de los municipios de México. Fueron diez reformas pensadas para darle mayor solidez a esa instancia tradicionalmente olvidada, cuya participación en la vida política nacional podía contribuir, en ese momento, a paliar los efectos sociales más duros del ajuste económico. Los ayuntamientos ganaron, entonces, mayor claridad sobre los ingresos que les pertenecían y sobre la libertad que la ley les otorgaba para administrarlos; supieron también cuáles eran los servicios públicos de su competencia y la autoridad que la ley les reconocía para planear su crecimiento urbano, y adquirieron autonomía para reglamentar la vida municipal. Es decir, obtuvieron recursos y patrimonio definidos, funciones propias y personalidad jurídica para actuar.<sup>16</sup>

<sup>16</sup> Las reformas fueron las siguientes: 1) se estipularon las causas por las que un ayuntamiento podía ser suspendido, y se les ofreció a todos el derecho de audiencia an-

Sin embargo, el incremento de la responsabilidad y la autoridad municipal no corrió de la mano con el crecimiento de sus capacidades técnicas, ni su autonomía en materia presupuestal con el aumento efectivo de sus ingresos. Como tantas otras reformas legales en México, la que se dirigió hacia los municipios en 1983 fue más un proyecto que la expresión de una realidad. De modo que las administraciones de los estados siguieron ejerciendo, en la práctica, un firme control sobre la vida municipal del país: la autonomía recuperada en la ley se tradujo en una panoplia de métodos nuevos para vigilar la actividad de los ayuntamientos, mientras que la falta de recursos financieros impidió que los servicios públicos descansaran en esa instancia del gobierno local.

Después de 1988, las distancias entre las reformas propuestas seis años antes y la realidad de la mayor parte de los municipios de México eran ya evidentes. Los municipios llegaron tarde al reparto del gasto público, y sin embargo aquellas reformas los convertían en instancias dedicadas a ejercer presupuestos inevitablemente precarios. La puesta en marcha del Programa Nacional de Solidaridad —definido como un puente entre el gasto social del gobierno y la participación solidaria de los vecinos de las comunidades rurales o de las colonias urbanas más pobres— confirmó entonces que las reformas de 1983 se habían perdido por el camino. ¿Para qué servirían ayuntamientos cargados de competencia pero sin dinero? ¿Qué sentido tendría reforzar sus finanzas, en un contexto de reforma estatal que pretende atajar la marginación más aguda, pero también liberar el mercado?

“Vincular la participación que la ley reconoce al municipio como primera instancia de gobierno con la fuerza de las organizaciones socia-

---

te la legislatura estatal, en caso de suspensión; 2) se aclaró que los municipios tenían personalidad jurídica y patrimonio propio; 3) se les otorgaron facultades para expedir reglamentos administrativos, de acuerdo con sus competencias; 4) se definió el cuadro de servicios públicos a su cargo: agua potable, alumbrado público, limpia, mercados y centrales de abasto, panteones, rastros, calles, parques y jardines, y seguridad pública y tránsito; 5) se precisaron las fuentes de ingreso propias: los rendimientos de sus bienes patrimoniales, las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria, la parte correspondiente a las participaciones federales, y los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo; 6) se estableció que los presupuestos municipales sólo podrían ser aprobados por los propios ayuntamientos; 7) se les facultó para “formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal” y para participar en la creación de reservas territoriales; 8) se amplió el principio de representación proporcional para la representación política de los cabildos; 9) se otorgó seguridad laboral a los empleados municipales, y 10) se abrió la posibilidad de que los municipios suscribieran convenios de colaboración con los gobiernos estatales, y entre sí.

les” se convertiría entonces en la nueva clave de la “modernización” municipal.<sup>17</sup> “Por ello –afirma ahora el gobierno federal mexicano– es necesario que el gobierno municipal oriente sus esfuerzos a la creación o adecuación de los mecanismos institucionales que le den permanencia a la participación comunitaria y responsabilidad compartida de autoridades y sociedad en todo el proceso de desarrollo.” Y agrega:

En este contexto, los municipios deberán impulsar la creación de consejos municipales y comités pro obra para organizar y promover la participación comunitaria en las tareas de gobierno y en la resolución de sus problemas.

Todas las obras que sean solicitadas por grupos de vecinos que deseen participar con mano de obra, materiales o aportaciones de dinero, deberán considerarse como prioritarias para la integración del programa de obras del ayuntamiento, de igual forma toda obra o acción que emprenda el gobierno municipal, deberá buscar la participación de la sociedad, involucrando crecientemente a los vecinos en su realización.<sup>18</sup>

En otras palabras: para ponerse al día, los municipios tienen que abandonar la trayectoria ideal que señalaron las reformas de 1983, y convertirse en promotores de una nueva organización social comunitaria. Deben dejar de gastar en respuesta simple a las demandas de servicio planteadas, por los vecinos, y comenzar a desempeñar la función de “empresarios políticos” capaces de convocar la acción colectiva.<sup>19</sup> Pero con ello queda pendiente la siguiente pregunta: ¿qué pasará con la estructura legal, institucional, que todavía está vigente para todos los municipios de México?

La respuesta no puede hallarse sin tomar en cuenta las dificultades políticas que también ha afrontado la (des)centralización mexicana. No es éste el espacio para hacer una reflexión amplia sobre los vínculos entre la reforma económica mexicana y la transición política en curso. Pero tampoco puede pasarse por alto su indudable importancia. Sobre todo si se considera que la vida municipal mexicana está claramente ligada a la desigualdad del país.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> “Programa de Apoyo a la Modernización Municipal 1992-1994”, México, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, Secretaría de Gobernación, 1992, p. 59.

<sup>18</sup> *Idem.*

<sup>19</sup> El término “empresario político”, ligado a la acción colectiva se tomó de Jon Elster, “Racionalidad, moralidad y acción colectiva”, en *Zona Abierta*, núms. 54-55, Madrid, 1990.

<sup>20</sup> Sólo en 169 de los 2 392 municipios que hay en la actualidad, vive 49.5% de la población mexicana –excluidos los habitantes del Distrito Federal–, mientras que los restantes 2 223 municipios representan tanto la dispersión como la mayor parte de la

Hasta 1992 sólo 219 municipios de los 2 390 que hay en México eran gobernados por partidos distintos al PRI: menos de 10% del total nacional.<sup>21</sup> Y sólo tres estados de los 31 que forman la federación mexicana son gobernados actualmente por un partido de oposición. No obstante, tres años antes ninguna de las administraciones estatales era dirigida por un partido de oposición, mientras que los ayuntamientos presididos por partidos distintos al PRI sumaban apenas 65.<sup>22</sup> Tres años después, las cifras siguen dando mayorías nacionales al PRI, pero el cambio cualitativo que se ha registrado desde entonces constituye un hito en la historia política mexicana: nunca desde la fundación del partido gobernante hubo gobiernos estatales de oposición, ni el PRI había perdido tantos ayuntamientos en un periodo tan breve.

Esa transformación ha propiciado que las elecciones locales, que solían pasar inadvertidas, hayan cobrado cada vez mayor importancia. En más de un sentido, los comicios de cada estado se han convertido en pequeñas muestras del conflicto político nacional y, en algunos casos, sus resultados evidencian las dificultades que todavía debe afrontar la transición democrática del país. Pero esas dificultades no han llevado, en cambio, a un replanteamiento institucional: los principales partidos parecen estar de acuerdo con la estructura federal-centralista de México, aunque todos coincidan en la necesidad de resolver el problema pendiente de la transición a la democracia. Las posiciones locales, pues, no han sido vistas más que como peldaños en la ascensión o en la conservación del poder nacional.

#### LOS MUNICIPIOS: MÁS ALLÁ DE LA DEMOCRACIA

Con todo, ni la reforma económica ni la transición a la democracia –con todas sus tensiones y pretensiones– parecen apuntar hacia una mudanza de las instituciones locales de México. Los municipios se han mantenido al margen de la reforma estatal y han sido empleados como mero instrumento en la contienda por el poder nacional. Ninguno de los dos procesos ha forzado la revisión de su papel en el escenario institucional mexicano. Ni parece que haya argumentos de peso para llevar a cabo esa revisión.

---

pobreza rural del país. Cfr. Secretaría de Gobernación, *Presente y futuro de los municipios*, México, 1992, p. 14.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>22</sup> *Idem.*

Como vimos al principio de estas notas, tanto la reforma económica en busca de una mayor libertad del mercado como la transición política que aspira a la democracia pueden llevarse a cabo a partir de cualquier esquema institucional. Y México no parece ser la excepción. Así, tanto en la economía como en la política, la reforma estatal ha transcurrido por un proceso de (des)centralización en el que, no obstante, los municipios han asistido como espectadores.

¿Convendría modificar esa tendencia para asignarles un papel más activo a los pequeños gobiernos más cercanos a la sociedad mexicana? La respuesta a esta pregunta depende de los valores subjetivos que quieran adoptarse. Personalmente, no puedo evitar la tentación de responder que sí, que la descentralización llevada hasta los municipios sembraría en México una nueva cultura política y administrativa que, con los años, sería indispensable para una verdadera transformación democrática. Pero, objetivamente, la respuesta tiene que ser mucho más moderada: en rigor, los municipios pueden seguir siendo el eslabón débil de la cadena.



## EL GOBIERNO PERDIDO (ALGUNAS TENDENCIAS EN LA EVOLUCIÓN DEL MUNICIPIO MEXICANO)\*

MAURICIO MERINO

### INTRODUCCIÓN

El centralismo mexicano representa algo más que un problema de circunstancias: no es producto de una voluntad reciente, ni podría eliminarse sin trastocar el entramado institucional del país.<sup>1</sup> El centralismo es un hecho presente, pero su vigencia descansa en el modo en que se formaron las instituciones políticas desde su origen. Discutirlo sin tomar en cuenta las redes creadas durante el difícil proceso de formación del Estado nacional mexicano conduciría, en consecuencia, a un callejón sin salida: la misma red institucional que sigue vigente atraparía no sólo las soluciones parciales sino hasta la definición misma del régimen federal.

Más de un autor ha observado la enorme distancia que ha separado siempre las formas legales de las prácticas políticas reales en el país.<sup>2</sup> Formas legales que han servido para arropar distintos proyectos de dominación a lo largo de casi toda la historia, pero que muy pocas veces

\* Este trabajo se publicó originalmente en *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 3 (137), 1994, pp. 417-436.

<sup>1</sup> Tomo la palabra *institución* como las leyes, las estructuras jerárquicas y las relaciones de autoridad que explican el funcionamiento formal de un sistema político, pero cuyo desenvolvimiento depende de sus propias condiciones históricas. La bibliografía sobre el tema es muy abundante; no obstante, para una revisión general véase *Teoría del Estado* de Hermann Heller (México, FCE, 1942), *Instituciones políticas y derecho constitucional* de Maurice Duverger (Barcelona, Ariel, 1970) y la antología propuesta por J. Blondel *et al.*, *El gobierno: estudios comparados* (Madrid, Alianza Universidad, 1981).

<sup>2</sup> Por ejemplo, Emilio Rabasa, *La Constitución y la dictadura*, México, Porrúa, 1990 [1ª ed., 1912]; François-Xavier Guerra, *México: del antiguo régimen a la Revolución*, México, FCE, 1988, o Fernando Escalante, *Ciudadanos imaginarios*, México, El Colegio de México, 1992.

han respondido en rigor a los estatutos que les han dado sustento.<sup>3</sup> Pero esa versión ha ocultado las contradicciones que también han tenido lugar en la formación institucional mexicana. Y llevado al extremo, podría producir al menos dos conclusiones de dudosa factura: primera, que las instituciones formales nunca habrían servido de base para la actuación de los gobiernos de México, y segunda, que esas instituciones, siendo formalmente impecables, sólo necesitarían un esfuerzo de voluntad política para volverse parte de la realidad actual del país. ¿Pero acaso es verdad que los gobiernos han funcionado siempre al margen de toda justificación legal? ¿Es cierto que el diseño institucional del país es formalmente impecable? La respuesta a ambas preguntas admitiría tantos matices como aquella versión de la historia. Pero, sobre todo, permitiría situar varios de los desafíos actuales de México en una dimensión diferente.

Quizá el problema no resida tanto en aquel divorcio aparente entre formas y realidad, cuanto en un proceso de construcción institucional plagado de contradicciones. Tras el cascarón de los nombres que han definido el régimen mexicano como una república federal, representativa y popular –pero sobre todo federal–, probablemente se esconda un entramado institucional ajeno a la lógica que esos nombres indican. Y si así fuera, las instituciones mismas se habrían convertido en la trampa en la que habría caído el centralismo político mexicano, de modo que, mientras más se reclama el cumplimiento de aquellas formas institucionales –con toda su carga de leyes escritas, de estructuras jerárquicas y de relaciones de autoridad–, más se profundiza en la práctica opuesta.

#### EL MUNICIPIO EN LA FORMACIÓN INSTITUCIONAL

La formación del régimen federal mexicano ha sido estudiada desde miradores muy diversos. Tema preferido por los historiadores del XIX, la pugna secular entre liberales y conservadores se ha interpretado también como una lucha entre dos formas de entender la realidad nacional y, en última instancia, como un conflicto irresuelto entre las regiones y el centro. Y el triunfo del partido liberal después de la intervención francesa ha sido visto, con frecuencia, como el triunfo paralelo del fe-

<sup>3</sup> Excepto, paradójicamente, durante los periodos en que el centralismo político fue no sólo una práctica sino la base estatutaria del régimen político nacional.

deralismo sobre la propuesta centralista de los conservadores. Pero sólo excepcionalmente se han emprendido investigaciones acerca de las enormes dificultades por las que hubo de atravesar ese régimen federalista para consolidar la formación institucional del Estado. La mayor parte de los estudios sobre la época ha optado por subrayar la importancia de los protagonistas políticos y de sus grandes proyectos, o por aportar piezas puntuales de microhistoria al rompecabezas del siglo. Mientras que, por su parte, los libros de historia jurídica de que disponemos han caído en la trampa del formalismo legal: más que historias, han sido recuentos de las leyes emitidas a lo largo del siglo. Hace falta, en consecuencia, precisar el recorrido histórico de las instituciones: cómo se formaron, qué desafíos han afrontado, qué contradicciones han producido y qué resultados han arrojado, en fin, dentro del conjunto más vasto de la formación original del Estado.

Esa ausencia de datos sobre la evolución de nuestras instituciones es particularmente notable en materia municipal. Herencia de la colonia, el municipio ha respondido a las características singulares de cada una de las etapas de la historia de México: ese núcleo de la vida comunitaria se fue transformando en la misma medida en que evolucionó la capacidad de dominio del gobierno central. De modo que hoy es completamente distinto del que fue hacia fines del siglo pasado, o del que era poco antes, al comenzar la república restaurada. Pero, además, el gobierno municipal ha servido en distintos momentos como un instrumento para la consolidación del centralismo. A diferencia de lo que sugiere el lugar común, esa institución no ha sido una aliada fiel del poder regional. Guardadas todas las proporciones, entre los municipios y las autoridades estatales se han presentado tantas dificultades como las que han permeado las relaciones entre el centro y las regiones de México.

Durante el proceso de formación del Estado nacional mexicano, el municipio cumplió un papel ambiguo pero a la postre favorable al predominio del centro, mientras asistía al derrumbe de sus propias posibilidades de desarrollo. Ese proceso, sin embargo, no fue ajeno a la evolución de otras instituciones: no se dio al margen de la legalidad ni contradijo el orden prescrito. Más bien, fue parte de un ciclo que comenzó con la implantación misma de los ayuntamientos como representantes de la corona española, que pasó luego por la etapa liberal –y especialmente de la república restaurada–, cuando esa antigua institución nacional hubo de afrontar la mayor ofensiva de toda su historia, y que no concluyó sino hasta la revolución mexicana, cuando el municipio fue definitivamente separado de los ejidos. En términos llanos, po-

dría afirmarse que los municipios pasaron así, de ser representantes de la soberanía del monarca –si se tomara en cuenta su origen colonial–, a la condición de precarios administradores de servicios públicos al comenzar el siglo xx. Fue un gobierno perdido en el trayecto del siglo pasado que ya no se recuperaría más tarde: lo sepultaron las instituciones construidas por los imperativos del Estado nacional mexicano.

### LOS PRIMEROS AÑOS

El municipio ha sido, no obstante, la única institución colonial que ha sobrevivido –así sea superficialmente– a todos los cambios. Y en ese sentido no hay otra institución política que se le compare: ni las que constituyen a los poderes que forman el gobierno de la república ni las que explican el funcionamiento de las distintas entidades federativas. Sólo el municipio se ha sostenido como base de la organización del gobierno, a pesar de las mudanzas de la historia. Es necesario repetir, sin embargo, que se ha tratado de una supervivencia precaria: el municipio nunca ha abandonado su sitio entre las instituciones del Estado, pero su papel ha cambiado considerablemente.

La ausencia de estudios precisos en la materia ha impedido abandonar las visiones todavía incompletas sobre la mayor parte del periodo colonial. Pero sabemos que, aún dentro de ese lapso, el municipio sufrió cambios de fondo: cuando se implantó en el territorio de Mesoamérica, el municipio ya representaba la soberanía del monarca mucho más que los intereses fragmentados de poblaciones dispersas. Los años de la conquista coincidieron no sólo con la consolidación territorial del primer Estado que conoció Occidente, sino con la derrota de los comuneros que reivindicaban cuotas de autonomía inaceptables para la corona castellana.<sup>4</sup> Los ayuntamientos que llegaron a Nueva España ya no serían, pues, las organizaciones autónomas de los pueblos

<sup>4</sup> No está de más recordar que la conquista fue una empresa organizada por la primera forma de Estado burocrático que conoció el mundo moderno. Ese Estado no sólo auspició los primeros viajes al nuevo mundo que iniciaron en 1492, año en que recuperó e integró los territorios que habrían de formar la España moderna. Y apenas en 1521 se libró la batalla de Villalar, que marcó el momento en que la corona impuso su autoridad definitiva sobre los comuneros de la península ibérica. En suma, a Nueva España llegaron las primeras instituciones claras de un Estado consolidado. Entre ellas, en primer lugar, la institución municipal por excelencia: los ayuntamientos. Cf. Moisés Ochoa Campos, *La reforma municipal*, México, Porrúa, 1985, pp. 99-134, y la interpretación de José Luis Martínez, *Hernán Cortés*, México, FCE, 1990, p. 197.

sino los representantes del rey; ni sus posesiones territoriales volverían a pertenecerles sino a nombre de la corona. Al mismo tiempo, sin embargo, esos ayuntamientos estaban llamados a convertirse en un elemento clave para la expansión del Estado español: en el doble proceso de concentración del poder y jerarquización de la autoridad, característico de la primera formación del Estado europeo, los ayuntamientos representaron la única posibilidad eficaz de ensanchar territorios sin sacrificio de la unidad estatal. De ahí que la conquista no haya prosperado únicamente a partir del binomio formado por los militares “adelantados” y los misioneros que venían detrás, sino gracias a aquellas instituciones municipales que fueron sembrando pueblos y autoridades a lo largo del territorio.<sup>5</sup>

Representantes del rey, los ayuntamientos no dejaron sin embargo de ser corporaciones locales ni de gozar de amplias cuotas de autonomía. Para todos los efectos prácticos, aquellos ayuntamientos eran los responsables directos de gobernar los pueblos de Nueva España. No sólo atendían las tareas que hoy llamaríamos de administración pública, sino incluso las legislativas y las de administración de justicia en su sentido más amplio. Los ayuntamientos representaban al rey pero también ejercían su autoridad en el gobierno del territorio, de modo que la muy complicada legislación de Indias —que sería la primera base institucional de la Nueva España— no se formaría sino por medio de las ordenanzas y de las comunicaciones intercambiadas con los municipios implantados por la corona. Sabemos poco de aquellos dos siglos gobernados por los Habsburgo, pero no hay duda de que el municipio constituyó siempre la clave de bóveda de la cada vez más complicada organización territorial.

Los primeros cambios de fondo en aquella organización de los gobiernos municipales no vendrían sino hasta fines del siglo XVIII, con las mucho más conocidas reformas borbónicas. Pensadas no sólo para modificar la estructura del gobierno español en su conjunto sino para establecer toda una nueva concepción del Estado,<sup>5</sup> aquellas reformas constituyeron de hecho la primera frontera que se levantó frente a la autonomía de las corporaciones municipales. Dispersos por un territorio cuyos límites interiores no eran precisos, supervisados apenas por funcionarios mucho más preocupados por su bienestar propio que

<sup>5</sup> Véase, al respecto, Enrique Florescano e Isabel Gil Sánchez, “La época de las reformas borbónicas y el crecimiento económico, 1750-1808”, en *Historia general de México*, México, El Colegio de México, 1977, pp. 185-203.

por el orden impuesto por la corona, y administrados, en fin, por regidores y síndicos cuyos cargos formaban parte del patrimonio de las familias, las reformas intentaron acotar la autoridad otorgada hasta entonces al municipio. No perdieron su calidad de representantes del rey ni su capacidad de gobierno local sobre las materias más amplias, pero la reorganización del territorio por medio de intendencias les impuso la primera autoridad superior –ideada como límite a su representatividad real– que conocieron a lo largo de aquel siglo: los subdelegados, designados directamente por la corona.<sup>6</sup>

Las reformas borbónicas también subrayaron la importancia de volver realmente públicos los cargos municipales –que, a consecuencia del patrimonialismo, se habían convertido en asunto de transacciones privadas–, por medio de la elección popular de alcaldes, regidores y síndicos. Pero, sobre todo, les impusieron a los municipios nuevas obligaciones financieras: como representantes de la soberanía real, no sólo debían gobernar en su nombre sino contribuir efectivamente a la riqueza de la corona. De modo que la vieja corporación que había servido para ensanchar los territorios de la colonia habría de afrontar ahora el mayor peso de aquel primer esfuerzo de reorganización del Estado, en sus dos ámbitos más preciados: la autonomía política y la libertad económica.<sup>7</sup>

De acuerdo con los testimonios de la época, sin embargo, aquellas reformas políticas llegaron tarde a la Nueva España y tuvieron una du-

<sup>6</sup> El antecedente inmediato de esos subdelegados eran los corregidores y los alcaldes mayores. Pero ninguno de esos funcionarios representaba la autoridad del rey, sino las instrucciones recibidas por medio de una estructura jerárquica que pasaba en primer lugar por los virreyes. En cambio, los intendentes y los subdelegados fueron los primeros funcionarios encargados de la administración territorial en el sentido moderno del término: burócratas designados a sueldo, para cumplir funciones específicas y atenuadas a la racionalidad de un expediente. Cf. Martín Puente Arteaga, *Génesis, evolución y desarrollo del municipio en México*, México, UNAM, 1954, pp. 27-28; también, José Luis Melgarejo, *Raíces del municipio mexicano*, México, Universidad Veracruzana, 1988, p. 267, y Moisés Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 194.

<sup>7</sup> Las reformas borbónicas no sólo establecieron 143 subdelegaciones adscritas a las 17 intendencias que fundó el visitador Gálvez, para una población que rondaba los cinco millones de habitantes, organizados en más de 3 500 municipios, sino que buscaron el control de los recursos municipales por medio de organismos nuevos, como el Contador General de la Comisión de Propios, Arbitrios y Bienes de Comunidades de todas las Ciudades, Villas y Lugares del Reino de la Nueva España, o la Superintendencia de la Real Hacienda. Cf. Florescano y Gil Sánchez, *op. cit.*, pp. 204-214; para el dato de los municipios, Nettie Lee Benson, *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, México, El Colegio de México, 1955, p. 53.

dosa aplicación práctica. Las redes tendidas por dos siglos y medio no cedieron con facilidad a las decisiones de la metrópoli.<sup>8</sup> Pero tampoco pasaron inadvertidas: no sólo afectaron por lo menos los municipios poblados por indios,<sup>9</sup> sino que sentaron las bases que facilitarían la entrada de otra reforma, ésta de mucho mayor alcance: la diseñada por las Cortes de Cádiz. Y es que, a diferencia de las reformas borbónicas, las que trajo consigo la primera Constitución liberal española habrían de transformar radicalmente la antigua organización de los municipios, aunque aparentemente hayan tenido muchos menos tiempo para implantarse.<sup>10</sup>

Tres nuevas transformaciones habría de producir en el municipio aquel primer ensayo liberal del siglo pasado: en primer lugar, la Constitución de Cádiz le quitó la representación soberana que había distinguido a esa corporación a todo lo largo de la colonia. Los ayuntamientos dejaron de ser los representantes del rey y, en consecuencia, abandonaron también su espacio privilegiado para unos cuantos. El liberalismo defendido por los diputados de aquellas cortes constituyentes no admitía más representación política que la que ellos mismos encarnaban, ni más autoridad que la del derecho escrito. De ahí también el segundo cambio radical en la concepción del gobierno municipal: antes de Cádiz, ese gobierno no sólo representaba la autoridad del monarca, sino que gozaba de autonomía para el gobierno de prácticamente todos los asuntos relacionados con la vida de la comunidad; después de Cádiz, en cambio, los ayuntamientos quedarían confinados al ámbito acotado del poder ejecutivo. La división de poderes llegó muy tarde a la Nueva España, pero con ella el municipio perdió su calidad de gobierno político, para comenzar a ser un espacio exclusivamente admi-

<sup>8</sup> Cf. David Brading, *Orbe indiano. De la monarquía católica a la república criolla, 1492-1867*, México, FCE, 1991, pp. 512-520. Véase también los informes de los virreyes Antonio Flores y el segundo conde de Revillagigedo, en Ernesto de la Torre Villar, *Instrucciones y memorias de los virreyes novohispanos*, t. 2, México, Porrúa, 1991, pp. 1019-1020 y 1035-1036.

<sup>9</sup> Según las memorias del segundo conde de Revillagigedo, en 1794, solamente las cajas de ahorros de los pueblos indígenas habían permitido el envío de remesas a la corona. Los municipios españoles, en cambio, se resistieron a acatar las reformas. Cf. Ernesto de la Torre, *op. cit.*, p. 1055.

<sup>10</sup> Si las reformas borbónicas de intendencias se instauraron en diciembre de 1786, con lo cual tuvieron al menos cinco lustros para generalizarse, la Constitución de Cádiz sólo tuvo una vigencia oficial de tres meses en el territorio de la Nueva España, y jamás llegó a ponerse en práctica íntegramente. Cf. Luis Villoro, "La revolución de Independencia", en *Historia general de México, op. cit.*, p. 340, y Moisés Ochoa Campos, *op. cit.*, p. 226.

nistrativo. La política, en todo caso, se haría en las diputaciones provinciales dirigidas por los jefes políticos que, a partir de entonces, gobernarían de hecho la vida territorial del país: tercera mudanza producida por Cádiz, cuya influencia no desaparecería ya sino hasta la revolución mexicana.<sup>11</sup>

La Constitución de Cádiz no llegó a aplicarse cabalmente en la Nueva España. Pero su influencia fue mucho mayor que su vigencia, al menos en lo relativo al gobierno interior de los pueblos. Base de la primera legalidad implantada por los Tratados de Córdoba, los principios gaditanos habrían de perdurar por mucho tiempo en la vida de los municipios del México independiente. Más allá de la formación de las nuevas diputaciones provinciales previstas por aquella carta legal que habrían de convertirse en el antecedente más claro del régimen federal, o de su importancia en los primeros debates constituyentes de 1822 a 1824, la Constitución redactada una década antes en aquel puerto español sirvió como base para dar forma institucional a los gobiernos locales. Las primeras constituciones de los estados de la recién creada federación fueron, en consecuencia, una amalgama de dos modelos: el estadounidense y el gaditano. Pero, en todo lo relativo a la nueva legislación sobre municipios, no cabe ninguna duda acerca de la importancia de Cádiz: los capítulos dedicados al gobierno interior de los pueblos fueron tomados de esa constitución española.<sup>12</sup>

<sup>11</sup> Uno de los diputados asturianos a las Cortes de Cádiz, el conde de Toreño, situó el eje del debate en los siguientes términos: "En la nación no hay más representación que la del Congreso Nacional. Si fuera según se ha dicho, tendríamos que los ayuntamientos, siendo una representación y existiendo consiguientemente como cuerpos separados, formarían una nación federada [...] Los ayuntamientos no son más que unos agentes del poder Ejecutivo para el gobierno económico de los pueblos [y] se prefiere que estos agentes sean escogidos por sus propios convecinos [...] pero, al mismo tiempo, para alejar el que no se deslicen y propendan insensiblemente al federalismo, como es su natural tendencia, se hace necesario ponerles el freno del jefe político que, nombrado inmediatamente por el rey, los tenga a raya y conserve la unidad de acción en las medidas de gobierno". Cf. *Diario de sesiones de las Cortes Generales Extraordinarias*, 10 de enero de 1812, pp. 2590-2591.

<sup>12</sup> Jesús Reyes Heróles afirmó que las constituciones locales "fueron dictadas de acuerdo con la Constitución Federal de 1824" y que ésta, a su vez, se había basado en la de Estados Unidos (*El liberalismo mexicano*, México, FCE, 1974, t. 1, pp. 426-427). Pero todo indica que, en realidad, su modelo fue el gaditano. Sin que pueda hablarse de un "molde" idéntico para cada una de ellas, en los textos de los constituyentes de los estados se aprecian, al menos, tres rasgos de continuidad con el sistema liberal español: 1) la idea de que el poder ejecutivo necesitaba de un grupo de notables para ser ejercido con probidad y eficiencia, mientras que el peso mayor del poder regional tendría que

Además, las legislaciones particulares de los estados se apoyaron de modo muy claro en las leyes reglamentarias emitidas por las cortes gaditanas en 1813. Y todavía hasta 1855, durante las postrimerías del régimen de Santa Anna, el último gobierno centralista dejó ver la enorme influencia que seguía teniendo aquella concepción institucional sobre el municipio.<sup>13</sup>

Entre liberales y conservadores hubo, sin duda, diferencias de todo orden. Pero éstas no fueron tan acusadas en cuanto a su visión del gobierno municipal: ambos confirmaron su ubicación definitiva en el ámbito del poder ejecutivo, y lo entendieron también como base de una organización territorial subordinada a la designación de autoridades intermedias. Pero en aquellos primeros años de vida independiente –y de confusiones políticas– los municipios conservaron igualmente, más allá de los interminables cambios de régimen, su condición de gobierno interior de los pueblos en un sentido todavía muy extenso: no sólo siguieron siendo los encargados de prácticamente todas las áreas asignadas a la administración pública, sino que fueron también autoridades auxiliares de un incipiente poder judicial y los responsables directos de la buena marcha de la economía de los pueblos. Los municipios representaron, en aquella época en la que el Estado no

---

depositarse en el congreso local. Los consejos de gobierno –incluso “senados” locales– caracterizan el contrapeso a la propia diputación provincial, formada por siete individuos; 2) Los sistemas electorales indirectos, que en el modelo gaditano funcionaban a partir de las “juntas de parroquia”, responsables de seleccionar a los miembros de otras “juntas de partido”, que a su vez elegían diputados a Cortes, fueron prácticamente reproducidos en las constituciones locales de México, con la sola sustitución de las parroquias por municipios y, en algunos casos, de los partidos por departamentos; 3) En el ámbito del gobierno interior –lo que parece fundamental– la comparación no deja lugar a dudas: aunque cada estado adoptó rasgos peculiares, en todos fue palpable la reproducción más o menos fiel del título sexto de la Constitución de Cádiz (Cf. *Constituciones de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Imprenta Galván, 1828).

<sup>13</sup> Basta comparar, en ese sentido, el “Decreto para el gobierno de las municipalidades” emitido por Santa Anna el 17 de marzo de 1855, con la “Instrucción para el Gobierno económico-político de las provincias”, aprobada por las Cortes de Cádiz el 23 de junio de 1813. A pesar de que el decreto de Santa Anna cancelaba los ayuntamientos, los nuevos intendentes, sustitutos y consejos que intentó instaurar en su sitio, tenían funciones claramente equivalentes a las que había inaugurado la legalidad gaditana. Lo que aquí llama la atención no es tanto la decisión centralista de Santa Anna, cuanto la continuidad de la vida municipal. Cf. AGN, *Colección de documentos oficiales para la historia de México*, serie tercera, 1855, vol. 6, y Tomás Ramón Fernández y Juan Alfonso Santamaría, *Legislación administrativa española del siglo XIX*, Madrid, Instituto de Estudios Administrativos, 1977, p. 170.

acertaba a consolidar su formación inicial, la única institución firmemente asentada en el territorio. Frente al desconcierto del centro, y aún confinados al ámbito exclusivo de las responsabilidades ejecutivas, los municipios constituían el único orden posible. No parece descabellado, en consecuencia, que ese orden no haya sido el producto de un Estado nacional aún inexistente, sino de las prácticas consuetudinarias y de la herencia institucional de los últimos años de la colonia.

### EL MUNICIPIO COMO INSTRUMENTO

La verdadera construcción del Estado nacional mexicano no comenzaría sino con el triunfo del partido liberal. Y esa construcción se apoyó, casi naturalmente, en aquella institución municipal que servía de cimiento. Por las condiciones en las que se encontraba el país al finalizar el largo periodo de guerras que se sucedieron entre la expulsión del general Santa Anna y la derrota de la intervención francesa, no es extraño que así ocurriera: los municipios seguían siendo la única base tangible para emprender la reorganización nacional. Relativamente libre hasta entonces, el gobierno de los pueblos comenzaría a ser empleado como un instrumento privilegiado para sentar las bases de la nueva institucionalidad mexicana. Y sólo mucho más tarde, cuando esas instituciones ganaron la fuerza necesaria para volverse asunto administrativo, el municipio fue paulatinamente relegado al olvido.

Durante los años de la república restaurada, en efecto, los municipios fueron usados como instrumentos del centro en un doble sentido: de un lado, colaboraron como medios para afincar la autoridad del Estado no sólo mediante la coerción física sobre los individuos, sino como piedra de toque para la legitimación formal de los cargos públicos e incluso como vehículos para garantizar las contribuciones fiscales impuestas a los pueblos de México. Cuando el segundo imperio fue derrotado, el país apenas contaba con algunos de los elementos básicos para comenzar a integrar el Estado: una idea de la nacionalidad mexicana, un territorio definido y una constitución legal. Pero no tenía, en cambio, la fuerza suficiente para asegurar la cooperación territorial —segunda condición ineludible de cualquier Estado—, ni mucho menos los medios para concretar en la práctica lo que la ideología liberal proclamaba. De ahí que los municipios fueron concebidos, por otro lado, como punta de lanza para iniciar el difícil proceso de instauración de las ideas liberales, diseñadas en buena medida a contrapelo de las tradiciones de México.

La legalidad constitucional de 1857 fue muy precaria durante los diez años de la república restaurada: no hubo uno solo en que el gobierno central no tuviera que echar mano de las facultades extraordinarias concedidas por el Congreso para combatir rebeliones y asonadas de todo cuño.<sup>14</sup> Pero además, la seguridad del territorio se veía constantemente amenazada frente a la debilidad de los aparatos estatales para hacer cumplir las leyes escritas.<sup>15</sup> De modo que la contienda armada no se detuvo en el momento de la restauración de la república sino que continuó, convertida en un enfrentamiento constante entre caudillos liberales y el gobierno formalmente constituido. Sin duda, el primer desafío de aquellos años no era político sino militar: el Estado no podía colocar esa prioridad por debajo de cualquier otra, porque de ella dependía su sobrevivencia. Si en los años previos a la república restaurada el partido liberal logró afianzar la soberanía del Estado ante el exterior, a partir de 1867 lo que tuvo lugar fue una guerra abierta por consolidar la autoridad del poder central.<sup>16</sup> Y en esa guerra los municipios participaron no sólo como arena de las batallas sino como una institución aliada al gobierno de la república.

En efecto, una importante porción, tanto de los cuerpos de policía rural destinados a salvaguardar la seguridad pública como de los contingentes reclutados para las fuerzas armadas, provino durante buena parte de ese periodo de la leva, instaurada por medio de los gobiernos municipales. Fue una práctica denostada con frecuencia por los diputados al Congreso y motivo constante de acalorados debates, pero al mismo tiempo significó una garantía de disponibilidad de fuerzas para un ejército permanentemente desafiado por aquel clima

<sup>14</sup> El Congreso suspendió garantías individuales, a petición del Ejecutivo, nueve veces en nueve años, durante un total de 49 meses de los 112 del periodo. Y el presidente tuvo facultades extraordinarias, además, todo ese tiempo excepto 57 días. Cf. Laurens Ballard Perry, "El modelo liberal y la política práctica en la república restaurada", en *Historia Mexicana*, vol. xxiii, abril-junio, 1974, p. 664.

<sup>15</sup> Véase, por ejemplo, las razones que dieron origen a las guardias de seguridad, o policía rural ("los rurales"), en Paul J. Vanderwood, *Los rurales mexicanos*, México, Secretaría de la Defensa Nacional/FCE, 1991, pp. 36-39.

<sup>16</sup> Según el recuento de Laurens Ballard Perry no hubo un solo año en que esa guerra no se librara en distintos lugares del territorio nacional. Perry formula una lista de 55 líderes insurrectos, entre 1867 y 1876, en 18 estados de la república, además de la primera rebelión cristera que tendría lugar entre 1874 y 1876 y de los dos movimientos culminantes: el decembrista y el definitivo de Tuxtepec, dirigido por Porfirio Díaz. Cf. *Juarez and Diaz. Machine Politics in Mexico*, Northern Illinois University Press, 1978, pp. 353-354.

de rebeldía.<sup>17</sup> Por lo demás, la leva también fue usada como una amenaza efectiva para imponer orden entre los pueblos, aunque indudablemente haya sido empleada sin demasiado recato por los jefes políticos, responsables últimos del reclutamiento exigido en las emergencias. Con las fuerzas armadas como respaldo y los jefes políticos como autoridades consolidadas en la república, los municipios vieron nuevamente acotada la autonomía de otros tiempos. Pero lo más destacable es que ese mecanismo de control político y militar nunca fue ilegal: se apoyó en el orden establecido por la Constitución de 1857, aunque sólo haya sido para justificar el predominio cada vez más amplio del poder Ejecutivo de la federación.

Pero si el gobierno central echó mano del ejército y de los municipios —las dos instituciones ya disponibles para la construcción del Estado— en busca del poder para pacificar el país, los segundos también sirvieron como instrumento para garantizar la legitimidad de ese poder. O, al menos, la legalidad aparente de los procesos electorales. Apoyados nuevamente en la idea de que los municipios eran la base de la organización política de la nación (y la escuela de la democracia), la ley orgánica electoral empleada durante toda la república restaurada hizo descansar la organización de las comicios federales en esa primera instancia de gobierno.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> La leva fue aplicada siempre durante el periodo, pero se institucionalizó con un decreto emitido el 28 de mayo de 1869. La ley orgánica de la Guardia Nacional, presentada en abril del mismo año, proponía algunas excepciones al método llamado de “enganche” de fuerzas. Pero las facultades extraordinarias concedidas casi siempre al Ejecutivo implicaban la autorización para usar de la leva y, de acuerdo con esa ley orgánica, los responsables de su organización eran los ayuntamientos —bajo la vigilancia de los jefes políticos. Cf. *Memoria que el general de División Ignacio Mejía, ministro de Guerra y Marina, presenta al Séptimo Congreso Constitucional*, México, Imprenta del Gobierno en Palacio, 1873, pp. 138-140. Y también Pantaleón Tovar, *Historia parlamentaria del Cuarto Congreso Constitucional*, México, Imprenta Ignacio Cumplido, 1874, pp. 186-198.

<sup>18</sup> Aquella ley orgánica fue promulgada por el presidente Comonfort el 12 de febrero de 1857 y reformada tres veces durante la república restaurada: en mayo de 1869 y de 1871 por el presidente Benito Juárez, y en octubre de 1872 por el presidente Lerdo. De nuevo se modificó en diciembre de 1882 bajo la presidencia de Manuel González y, finalmente, fue sustituida en diciembre de 1901 por una nueva ley electoral promulgada por Porfirio Díaz. En todas ellas, los ayuntamientos aparecían como los responsables de la preparación de las elecciones para todos los cargos públicos de la nación. Y no sería sino hasta 1946 que esa función se llevó a la Secretaría de Gobernación del Ejecutivo federal, donde permanece hasta nuestros días. Cf. Georgette José Valenzuela, *Legislación electoral mexicana 1812-1921*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1992, y Juan Molinar Horcasitas, *El tiempo de la legitimidad*, México, Cal y Arena, 1991.

Sin embargo, la presencia de los jefes políticos volvió a ser, en este caso, la clave de ese proceso de alianza controlada entre municipios y gobierno federal.

No es claro que las elecciones hayan sido jamás un ejercicio realmente libre: todo indica, por el contrario, que su papel consistía en establecer alianzas entre líderes nacionales y caudillos regionales, que a la postre habrían de llevar a la formación de las maquinarias políticas que se enfrentarían hacia 1876. Las elecciones como el ropaje formal de una pugna resuelta por vías de hecho, que sin embargo nunca faltó a la legalidad.<sup>19</sup> Pero en esa pugna los municipios adquirieron cada vez mayor importancia desde el mirador central, en la medida en que el control de las mesas electorales exigía el control previo de las municipalidades: contar con la mayoría de los ayuntamientos significaba, por tanto, asegurar el éxito en los comicios. Y de nuevo, esa maquinaria no era ajena a la recién inaugurada institucionalidad del país. Por el contrario: sujetar a los municipios para ofrecer legitimidad a los procesos electorales era una consecuencia lógica del funcionamiento de las propias instituciones. Ajena sin duda a la pureza de la ideología liberal y claramente opuesta al ideal del federalismo, pero políticamente eficaz.

Convertidos en instrumentos de una contienda que los rebasaba con creces, los municipios sufrieron finalmente la ofensiva de la estrategia económica liberal. Antes del triunfo de ese partido, el municipio había conservado su condición de corporación popular: de agrupación de individuos ligados por la vecindad, y propietaria de bienes comunes. Con el liberalismo, en cambio, los municipios habrían de ser vistos como meras entidades administrativas, obligadas en todo caso a convertir en propiedad individual lo que hasta entonces había constituido no sólo su patrimonio sino una de las bases más importantes de su identidad como gobierno de pueblos. La desamortización de las tierras en manos de corporaciones no sólo se enderezó, pues, contra la Iglesia, sino que afectó directamente a los municipios. Y aunque los efectos inmediatos de la conocida Ley Lerdo se mitigaron por la excepción concedida a los ayuntamientos para conservar los terrenos necesarios para la construcción de edificios destinados al servicio público —y naturalmente los edificios mismos—, la presión ejercida por los gobiernos de la república restaura-

<sup>19</sup> Cf. la tesis de Laurens Ballard Perry, *op. cit.*, pp. 57-88. Otra versión del mismo asunto fue desarrollada por don Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El porfiriato. Vida política interior*, México, Hermes, 1970.

da fue tan constante como la resistencia municipal para acatar las órdenes de parcelar y privatizar los ejidos.<sup>20</sup>

La propiedad común, característica de la vida municipal anterior al triunfo del liberalismo, fue destruida paulatinamente, lo que anuló la posibilidad de volver a fortalecer esa instancia del gobierno local. Sus funciones administrativas siguieron siendo todavía muy extensas –incluyendo su labor de entidad auxiliar del poder judicial, todos los servicios urbanos, el orden público y hasta la educación básica–, pero sus fuentes de financiamiento se vieron dramáticamente reducidas. Sin embargo, quizá lo más destacable sea que, a consecuencia de las leyes liberales en favor de la propiedad individual de la tierra, los municipios no sólo se vieron en la necesidad de buscar ingresos por otros medios –apoyados en todo caso en la muy limitada capacidad de pago de los vecinos–, sino que el eje de su convivencia hubo de desplazarse de los bienes comunes hacia aquellas tareas específicamente administrativas. Perdido el ejido y los bienes del común, el municipio perdió también una de sus cualidades históricas más importantes: dejó de ser el gobierno del pueblo, para volverse el gobierno de los poblados.<sup>21</sup>

Fue tan profunda la dimensión de esa decisión liberal, que en la práctica nunca llegó a aplicarse del todo. Las resistencias fueron segu-

<sup>20</sup> La ofensiva de la desamortización comenzó, en efecto, con la Ley Lerdo de junio de 1856 y culminó con la Ley de Terrenos Baldíos promulgada por el general Díaz en marzo de 1894. Hay múltiples evidencias de la resistencia municipal a acatar la desamortización, desde la simple negligencia hasta la rebelión abierta. Al respecto puede verse John Coatsworth, "Patrones de rebelión rural en América Latina: México en una perspectiva comparada", en Friedrich Katz (ed.), *Revolución, rebelión y revolución. La lucha rural en México del siglo XVI al siglo XX*, México, Era, 1988, especialmente la p. 50, y sobre la importancia de la desamortización en la vida municipal, François-Xavier Guerra, *op. cit.*, t. 1, pp. 263 y ss.

<sup>21</sup> Entre los ingresos municipales consignados en los textos de la época –que habrían de sustituir los recursos perdidos con la desamortización– se incluían por ejemplo los arrendamientos de mercados y edificios públicos a los particulares, el control del comercio con pesos y medidas (fieles contrastes), los impuestos prediales a la propiedad privada y la expedición de patentes (licencias) para toda clase de comercios, además de multas y recargos por faltas administrativas. En cambio, todos los terrenos o su arrendamiento a nombre del municipio debían ser puestos en subasta pública o directamente parcelados y entregados en propiedad a las familias del municipio. Lo relevante de esa sustitución de ingresos, como puede observarse, es que ya no dependerían más de los pueblos sino de la riqueza parcial de sus habitantes, donde la pobreza era la generalidad. Cf. Julio Jiménez y Agustín Lozano, "Manual de los ayuntamientos", México, Imprenta del Porvenir, 1875, en *Revista de Administración Pública*, núm. 51, julio-septiembre, México, INAP, 1982, p. 77.

ramente mayores que las previstas por el gobierno central, y las pugnas nacionales acabaron mezclándose con la renuencia de no pocos municipios a la parcelación. Hace falta un estudio detallado, desde la óptica municipal, para descubrir hasta qué punto fue realmente destruida la propiedad colectiva de los pueblos de México. Pero aun sin contar con esos detalles, hoy sabemos que el régimen de Porfirio Díaz optó por aplazar el cumplimiento de esas leyes, a cambio de la pacificación, cada vez que hizo falta. Y sabemos también que la rebelión de Emiliano Zapata debe su origen, sin duda alguna, a la implantación indiscriminada de aquellas leyes contra la propiedad colectiva administrada por el gobierno municipal.

Pero si Porfirio Díaz manejó con mucha prudencia la desamortización de la propiedad colectiva, tocó en cambio a su régimen completar la anulación de las alcabalas que los liberales de la república restaurada no lograron eliminar de manera definitiva. El tema fue discutido una y otra vez por los diputados de las primeras ocho legislaturas, pero ni la minucia de los debates ni las precarias condiciones de la hacienda pública les permitieron tomar una decisión de conjunto. Por lo demás, lo incomunicado del territorio hacía prácticamente imposible supervisar el final de esa práctica colonial, opuesta claramente a los principios del liberalismo económico. Las alcabalas trataban el libre comercio por el territorio nacional, pero significaban una importante fuente de ingresos para los gobiernos municipales. Sin embargo, en la práctica la república restaurada dejó esa asignatura pendiente, mientras que el gobierno del general Díaz –prudente en cuestiones agrarias y campesinas– fue mucho más rígido en esta otra materia: tan pronto como reunió el poder suficiente para garantizarlo, las alcabalas quedaron definitivamente prohibidas.<sup>22</sup>

Hacia fines del XIX y principios del XX, la nueva maquinaria institucional del Estado ya había tejido una enorme red sobre la vida municipi-

<sup>22</sup> Sobre el problema de las alcabalas también hace falta un estudio completo, que logre situar su importancia desde el mirador de los municipios. Sin embargo, esa práctica se mantuvo durante toda la república restaurada a pesar de la prohibición constitucional de 1857, y del disgusto de no pocos diputados al Congreso, y sólo se eliminaron con la reforma constitucional del mayo de 1896, diseñada por el ministro José Ives Limantour. Cf. François Chevalier, "La liberté municipale, ancienne et constante revendication mexicaine: du passé au présent", en *Quel avenir pour la démocratie en Amérique Latine*, París, Centre National de la Recherche Scientifique, 1989, p. 214. También puede consultarse "Alcabalas", en José Rogelio Álvarez, *Enciclopedia de México*, 1978; y en Miguel León-Portilla, *Diccionario Porrúa de historia, biografía y geografía de México*, México, 1986.

pal. No era una red ilegal ni contravenía los principios básicos de la Constitución del 57. Pero apoyada en esos principios, había permitido la concentración gradual del poder sin haber definido una jerarquía territorial capaz de contrarrestarla. La estabilidad del país descansó así en la autoridad militar, política y económica que paulatinamente se acumuló en el centro, muy por encima de los gobiernos locales. Esa maquinaria ciertamente no siempre se atuvo a las leyes, pero tampoco podría acusársele sin más de haber pasado siempre por encima de ellas. Por lo menos en lo que toca a los municipios, el control que los fue rodeando se basó en general sobre esa legalidad, y cuando no se aplicó no fue sino para dejar que sobreviviera aquella propiedad colectiva que les era tan cara o para garantizar ingresos que la federación también necesitaba. En cambio, la formación de las guardias nacionales, los procesos electorales, la desamortización que sí se aplicó y la anulación de las alcabalas cuando se pudo, y el control cada vez más amplio del gobierno local por medio de los jefes políticos, fueron procesos sustentados en la formación institucional del Estado. Procesos que se sumaron a la reducción previa que ya había sufrido el municipio al pasar de gobierno político a instancia administrativa, y que se agregaron además al celo creciente de los gobiernos de los estados. ↓

Al estallar la revolución mexicana, el municipio era ya muy distinto del que conoció el amanecer del siglo pasado. Había perdido su calidad de representante político de los pueblos y su enorme autoridad judicial y legislativa. Confinado como una porción del poder Ejecutivo de las entidades federativas, había ido perdiendo también su autonomía en manos de los jefes políticos y más tarde, su economía y sus tradiciones se transformaron por el influjo del individualismo que defendió siempre la ideología liberal. Siguió siendo un valioso instrumento para la administración de los pueblos, pero al mismo tiempo lo fue para la consolidación de las instituciones, del poder y de la legitimidad del gobierno central. Sin embargo, el movimiento revolucionario no consideró el municipio sino como un tema subordinado: nunca se planteó seriamente la renovación del gobierno local, sino la reorientación de las instituciones centrales. La revolución mexicana, en todo caso, completó el ciclo de la derrota municipal. ↓<sup>23</sup>

<sup>23</sup> De la lectura completa de los programas, planes y manifiestos que se produjeron entre 1906 y 1917 salta a la vista que ninguna de las facciones revolucionarias acuñó una propuesta municipal propia: para cada una de las diferentes visiones que se reunieron en el movimiento armado –incluida la zapatista– el municipio aparecía más bien como un telón de fondo para resolver problemas de mayor envergadura. Hice esa

Tres temas ligaron el movimiento revolucionario con los problemas propios del municipio: en primer lugar, la anulación necesaria de la figura central encarnada por los jefes políticos. Viejos representantes de la maquinaria política desde las reformas borbónicas, los jefes políticos se habían convertido en uno de los puntales del porfiriato. El control que ejercían sobre la vida local, a partir de la estructura creada por encima del municipio, llegó a constituir una de las claves más importantes del régimen. Una vez convertidos en aliados forzosos del centralismo, los municipios sirvieron para garantizar la estabilidad que ofreció el general Díaz, a cambio del poder concentrado en sus manos. Y esa estabilidad —que pasaba, como hemos visto, por el control de milicias, elecciones, economías e incluso por la administración de los asuntos locales— residía en buena medida en el puente tendido por los jefes políticos. De modo que destruirlo no solamente respondía a un verdadero clamor popular extendido por todo el país, sino a una estrategia política elemental: sin jefes políticos, buena parte de la estructura construida por el porfiriato se vendría abajo.

Pero la desaparición de los jefes políticos no significaba, por sí misma, la renovación automática de los gobiernos locales. Más bien, en la práctica, la sujeción a la que habían sido sometidos los municipios sólo se trasladaría hacia las gubernaturas y hacia las legislaturas de los estados. No obstante, la demanda de libertad municipal no simbolizaba, para los revolucionarios, más que liberarlos del control que ejercían aquellos funcionarios identificados con el porfiriato. Desde su mirador, eso bastaba para darle sustento a una frase que, en rigor, nunca tuvo mayor contenido: el municipio libre era el municipio sin jefes políticos. En cambio, esa instancia siguió siendo la clave para el reclutamiento de fuerzas militares y también para asegurar la legalidad de las elecciones. No es extraño, en ese sentido, que Venustiano Carranza insistiera en la conveniencia de ganar la mayor parte de las plazas municipales antes de convocar a las elecciones para la presidencia de la república. De acuerdo con el modelo instaurado por los liberales 50 años antes, ganar los municipios significaba asegurar el dominio en el gobierno central. Ganar las plazas, para ganar las urnas.

Finalmente, los revolucionarios desvincularon el problema de las tierras del tema municipal. Y, al hacerlo, no sólo abandonaron la idea

---

revisión apoyado en las compilaciones de Manuel González Ramírez, *Fuentes para la historia de la revolución mexicana* (México, FCE, 1957) y de Horacio Labastida, *Documentos de la revolución mexicana* (México, Miguel Ángel Porrúa, 1988).

de que los pueblos poseían ejidos para el beneficio común, sino que arrancaron del gobierno municipal toda función ligada al desarrollo del campo. Si el proceso de desamortización iniciado por los liberales había afectado directamente la vieja identidad de los municipios y cancelado uno de sus recursos vitales, la nueva concepción ejidal plasmada en la Constitución de 1917 completó, paradójicamente, la subordinación de los gobiernos locales a las decisiones del centro: de acuerdo con esa concepción, todas las tierras y aguas de México pertenecerían originalmente a la nación, pero no a los pueblos. De hecho, el artículo 27 constitucional recobró la lógica de la antigua legislación colonial, cuando todo pertenecía al rey. Pero a diferencia de la colonia, al comenzar nuestro siglo la nación no era otra cosa que el gobierno del centro.<sup>24</sup>

Quienes propusieron la reforma a la propiedad agraria no desconocían, obviamente, el antiguo vínculo entre pueblos, ejidos y municipios. No sólo porque de ese vínculo se desprendió la filosofía original de aquella reforma, sino porque, apenas cuatro años antes del constituyente de Querétaro, el Congreso que acompañó al gobierno de Francisco I. Madero había insistido en la conveniencia de reconstituir los ejidos para satisfacer las demandas del zapatismo, pero administrados por los gobiernos municipales. Aquel Congreso fue disuelto por Victoriano Huerta y el proyecto de resolver el problema agrario mediante los municipios ya no volvió a prosperar. La violencia de aquella época lo hizo fracasar antes de ser aprobado, mientras que la necesaria reconstrucción del Estado exigió desecharlo después para otorgarle toda la autoridad al gobierno de la república.<sup>25</sup> Pero no hay duda de

<sup>24</sup> No se trata de una interpretación propia sino de la explicación ofrecida por Andrés Molina Enríquez acerca del sentido del artículo 27. Molina Enríquez afirmaría, después de haber formulado esa comparación entre la legislación revolucionaria y la "sapiéntísima" legislación colonial, que al concluir la revolución mexicana "la nación había sustituido al rey". Cf. "El espíritu de la Constitución de Querétaro" y "El artículo 27 de la Constitución", en *Los grandes problemas nacionales*, México, Era, 1978, pp. 467-473.

<sup>25</sup> La propuesta fue formulada por Luis Cabrera hacia fines de 1912. Se trataba de un proyecto de ley que, a diferencia del resto de los documentos revolucionarios, ligaba explícitamente el problema agrario con el municipal. De acuerdo con esa iniciativa, se reconstituirían o se dotarían ejidos suficientes para los pueblos, cuya propiedad quedaría en manos del gobierno federal, pero bajo la vigilancia y la administración de los municipios, "mientras no se reforme la Constitución para dar personalidad a los pueblos para el manejo de sus ejidos [o] mientras no se expidan las leyes que determinen la condición jurídica de los ejidos". La falta de personalidad jurídica de los municipios constituía, en el proyecto de Cabrera, la única razón para que los ejidos se convirtieran

que aquella constitución revolucionaria concluyó el largo proceso de concentración institucional del poder que había comenzado más de cien años antes. Con ella, los municipios vieron definitivamente reducida su área de competencias al ámbito de los servicios requeridos por los poblados, sin mayor presupuesto que el otorgado por las legislaturas locales y bajo las leyes y el control dirigido por los gobiernos de los estados, mientras que el Ejecutivo federal completó —como no lo había hecho del todo— la lógica del centralismo institucional que pesa hasta nuestros días.

#### EPÍLOGO: EL CENTRALISMO CONSOLIDADO

Los municipios han atravesado la historia del siglo XX sujetos por aquella formación original del Estado nacional mexicano. Convertidos en una instancia del gobierno pobre y desfigurada, apenas han sido vistos como los instrumentos de control político que descubrió en ellos el siglo pasado y, acaso, como la base de una promesa democrática siempre aplazada. En la práctica, los municipios fueron perdiendo sentido: administradores de servicios urbanos tan insuficientes como sus presupuestos y, atados políticamente, la mayor parte acabó por representar mucho más problemas que soluciones a la vida regional del país.

No sería sino hasta 1983 cuando un decálogo de reformas llevó a modificar el artículo 115 constitucional, en busca de una nueva identidad para los municipios de México.<sup>26</sup> Pero hoy, diez años después, sabemos que tampoco aquel decálogo logró modificar la dinámica del centralismo ni devolverle a los municipios aquella identidad que se fue diluyendo durante la formación del Estado. Pero sabemos también que, quizás, el problema esté en otra parte: que una verdadera reforma municipal no podría prosperar sin alterar la estructura misma del poder nacional, porque la descentralización está lejos de ser solamente un desafío administrativo. El centralismo es parte de la estructura política del país y, mientras ese dato no se entienda a cabalidad, cada nuevo intento de reforma tenderá a refozar el predominio del centro. Para mitigarlo, haría falta comenzar a edificar un proceso contrario

---

temporalmente en propiedad federal, pero sólo mientras se hacían las correcciones legislativas indispensables. Cf. González Ramírez, *op. cit.*, pp. 622-643.

<sup>26</sup> Cf. Mauricio Merino, *Fuera del centro*, México, Universidad Veracruzana, 1992, pp. 113-151.

**que, sin destruir la unidad del Estado, permita asentar las nuevas instituciones locales y regionales que el desarrollo político mexicano olvidó. Instituciones locales y regionales indispensables, entre otras cosas, para recuperar seriamente el municipio: nuestro gobierno perdido.**

**CUARTA PARTE**

**SERVICIO PROFESIONAL DE CARRERA**



# EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA EN MÉXICO: UN IMPERATIVO DE LA MODERNIZACIÓN\*

MARÍA DEL CARMEN PARDO

## INTRODUCCIÓN

El tema de la profesionalización del servicio público nos remite a la estructura y al funcionamiento de los aparatos administrativos de los gobiernos. La dificultad de su análisis arranca del hecho de que aún en países en los que se ha desarrollado una sólida cultura político administrativa y se cuenta con un servicio civil, como recurso para lograr un grado de mayor profesionalismo de los funcionarios públicos, no se sabe con precisión cómo funcionan los órganos que integran a la administración pública, y, por lo tanto, es difícil definir cuáles serían los requerimientos que habría que incluir en un sistema que contribuyera a mejorar la función pública.

De ahí que las tendencias actuales parezcan plantear propósitos encontrados: en los países industrializados se han hecho serios cuestionamientos a los sistemas de carrera administrativa a partir de un reconocimiento explícito del desprestigio que han ido acumulando a lo largo del tiempo. Y en los países con menor grado de desarrollo, en donde la función pública también ha entrado en una fase de desgaste y pérdida de prestigio y legitimidad, se plantea que para recuperarla habría que incluir sistemas de carrera, como pueden ser los que existen en sociedades más educadas y democráticas, en suma, modernas.

En ambos contextos, sin embargo, la función pública se ve sometida a una importante revisión que se inicia desde hace dos décadas, y

\* La versión definitiva de este trabajo apareció en *Gestión y Política Pública*, México, vol. IV, núm. 2, segundo semestre 1995.

Agradezco a Adriana Hernández Puente, coordinadora del Centro de Investigación y Documentación del INAP las facilidades que me prestó para tener acceso a los materiales de consulta.

que coincide, por una parte, con el desprestigio aludido, pero también con un cambio muy profundo en la organización de los aparatos administrativos públicos en el contexto de la modernización de largo aliento emprendida y que se ha identificado de manera genérica, como reforma estructural del Estado.

El propósito de este trabajo es —entonces— el de revisar la experiencia mexicana a la luz de otras en países en donde existen servicios civiles de carrera, para tener una idea más clara de la relación que supuestamente debe existir entre los esfuerzos de mayor profesionalización y la modernización.

### CONCEPTO Y UTILIDAD DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

Se puede decir que la administración pública es el resultado de un largo proceso de cooperación, en el que diversas circunstancias económicas, políticas y sociales han ido decantando también diversos modelos de organización, estrategias y políticas en general, y en particular en función del personal público.<sup>1</sup> Por ello, aventurar una definición de función pública conlleva el riesgo de que no se logre abarcar las especificidades de cada circunstancia o país. Asumiendo el riesgo y dentro de lo que sería una concepción amplia y debatida, se podría definir como el cuerpo de personas especializadas con las que debe contar toda comunidad política moderna para realizar las funciones de gobierno.<sup>2</sup>

Este cuerpo de funcionarios con formación o especialización en ciertas tareas resultaría necesario en países modernos que aspiran a incluir y fortalecer esquemas democráticos en el ejercicio de poder. Sin embargo, a la luz de los cambios profundos a los que han asistido las sociedades a partir de la década de los ochenta, esta convicción parece haberse sometido a serios cuestionamientos justamente frente a los retos de las reformas estructurales que fomentaron decididamente el reti-

<sup>1</sup> Tomado parcialmente de Pilar Fabregat Romero y Carlos Uranga Cogollos, "La selección de personal en la administración pública: el mito del administrador educado", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, núm. 2, 1991, p. 119.

<sup>2</sup> *Enciclopedia Internacional de Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar, 1968, t. 4, pp. 50-55. Véase María del Carmen Pardo, "Neutralidad o compromiso político de los funcionarios públicos en México", en Víctor Bravo Ahuja (coord.), *Ensayos sobre la modernidad nacional. Tendencias contemporáneas de la administración pública en México*, México, Diana, 1989, pp. 19-44.

ro del Estado y acabaron de poner en entredicho la función pública como coadyuvante en el cambio.

En los países en donde el servicio civil de carrera nunca ha existido de manera estructurada para toda la administración pública, ni tampoco la convicción de que su profesionalización se debiera incorporar como un propósito explícito dentro de las reformas estructurales, como es el caso de México, obviamente este aspecto no sólo no se cuestionó: aunque resulte paradójico, lo único que se hizo fueron algunas tímidas menciones en el sentido contrario, esto es, que sería importante contar con un sistema de carrera como requisito, primero, de profesionalización, y segundo, como medio para acelerar la pretendida modernización.

Lo que sí se puede afirmar es que existe una tendencia general identificada con políticas que toman distancia con las soluciones propiamente “administrativas”, de frente a una situación que va desde la contracción hasta las crisis económicas, argumentando que un gasto público abundante drenaba los recursos disponibles en mayor proporción que en las décadas anteriores. Como señala un lúcido analista de estos temas, administrar resultaba menos divertido en un momento de desaceleración del crecimiento y de reducción del gasto público.<sup>3</sup>

Esta nueva estrategia integra componentes que en mayor o menor medida aparecen en los diferentes procesos de reforma o revisión de los esquemas de función pública, y que tienen como denominador común el retiro del Estado y el achicamiento de sus aparatos de gobierno, y que se hacen más visibles en la medida en que existe un servicio de carrera administrativa.

El primero sería incorporar *la eficiencia* como criterio rector, desplazando a los de la experiencia y de la intuición que como factores de cambio parecían bastar en épocas pasadas. Esta orientación se monta en el enfoque del “nuevo managerismo” o *management* público cuyos objetivos parecen hasta simplistas, aunque no lo sean: conocer qué es lo que la administración pública tiene que hacer, e identificar a las personas que deben hacerlo. El nuevo managerismo aparece como alternativa al predominio jurídico de la administración pública que, de acuerdo con sus defensores, debe quedar reducido a lo que es su ámbito lógico de actuación, “la superestructura de un sistema de funcionamiento necesario para garantizar los derechos y las libertades del

<sup>3</sup> Guy Peters, “La moral en la función pública”, en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, núm. 3, 1991, p. 127.

ciudadano. Un medio para formalizar las decisiones”.<sup>4</sup> Sin embargo, una de las limitantes que de inmediato se le señalaron, es que para los ciudadanos la primera y casi única garantía de la actuación de esa administración es la eficiencia, lo que obligaría a considerarla como un todo homogéneo, reforzándose el concepto de que es un bien en sí mismo, cuando lo que realmente tiene valor son los fines y los objetivos que como organización social debe cumplir.<sup>5</sup>

Conforme con estos principios, se ha ido introduciendo en la cultura de las organizaciones públicas la consideración del ciudadano como cliente, enfatizando en aquellos aspectos que hasta hace pocos años no se calificaban como relevantes, además de haberse tenido que reconocer que el papel del ciudadano ha cambiado radicalmente al pasar de una posición pasiva, como sujeto receptor de bienes y servicios públicos, a una activa en donde hace valer sus derechos en términos de sus obligaciones:

lejos de los términos de súbdito, administrado o usuario, el ciudadano, en cuanto consumidor que paga —directamente o mediante impuestos— los bienes y servicios que le proporciona la administración y que contribuye además a legitimar con su voto los gobiernos democráticos, se convierte en el centro en torno al cual gira la actividad de las organizaciones.<sup>6</sup>

El segundo, hace referencia a la *politización* creciente de la función pública. En términos generales este componente se traduce en el hecho de que la alta burocracia va a responder cada vez más a las orientaciones de los mandatos del Ejecutivo, impidiendo con ello una sana discusión de la pertinencia de las políticas que se intentan poner en marcha. De manera aún más evidente, en países donde existe un servicio civil, que por definición debería ser autónomo, aunque siempre teniendo una influencia política, los políticos conservadores responsables del poder Ejecutivo —en los países industrializados, e incluso bajo el gobierno socialista de Francia— “empezaron a poner en duda la capacidad de los funcionarios de carrera para aplicar sus autoproclamados programas de reforma estructural”.<sup>7</sup> De ahí que se empeñaran en querer controlar más directamente a los funcionarios responsables de la aplicación de la “reforma”.

<sup>4</sup> Fabregat Romero y Uranga Cogollos, *op. cit.*, p. 124.

<sup>5</sup> *Ibid.*, pp. 124-126.

<sup>6</sup> Ernesto Carrillo Barroso, “La modernización de las administraciones públicas ante la integración europea”, en Mauricio Merino (comp.), *Cambio político y gobernabilidad*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, 1992, p. 9.

<sup>7</sup> Peters, *op. cit.*, p. 126.

Una de las manifestaciones más evidentes de ese control, fue la utilización del recurso personal de nombramientos políticos para puestos tradicionalmente reservados a la función pública permanente.

El tercer componente, hace alusión a *presentar al sector privado como ejemplo de "buena administración"*. Esta tendencia no resulta tan novedosa; sin embargo, ha tomado nuevo ímpetu a pesar de la insistencia y de las repetidas afirmaciones de los estudiosos en el sentido que ambos sectores son diferentes, y por consiguiente sus procesos de toma de decisiones y dirección son también de naturaleza distinta. Para referirnos a algunas de estas características que los distinguen, el sector privado trabaja con retribuciones directamente ligadas con el mérito. Este criterio en el sector público, sobre todo en donde hay esquemas de servicio civil de carrera, se acompaña del de la antigüedad, no sólo relacionada con los años en el servicio sino también con la posibilidad de haber acumulado experiencia. De igual manera, el énfasis en el trabajo y rendimiento individuales, atenta contra las prácticas de la sindicalización fuertemente arraigadas, por ejemplo, en países como Estados Unidos y Gran Bretaña.

El cuarto componente tiene que ver con la *presión internacional* para firmar acuerdos e integrar bloques económicos. Esta tendencia atrae a los funcionarios comprometidos con la idea de un Estado mucho menos intervencionista en donde las agencias centrales quedan desplazadas por otras que desarrollen mayor grado de especialización.<sup>8</sup> En México, en los últimos años se crearon o transformaron instituciones regulatorias para dotarlas de mayor autonomía, como el banco central, los Tribunales Agrarios, la Comisión Nacional de Competencia, el Instituto Mexicano de Propiedad Industrial y el Sistema Nacional de Promoción Externa de la Inversión Extranjera, a partir de una revaloración de los derechos de propiedad privada, así como de las normas regulatorias, asociadas, por ejemplo, a la suscripción del GATT y a los tratados de libre comercio.<sup>9</sup>

#### LA FUNCIÓN PÚBLICA MEXICANA A LA LUZ DE LAS DE PAÍSES CON SISTEMAS DE SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Se puede argumentar que no es fácil contrastar experiencias entre un país donde no existe un servicio civil permanente para toda la ad-

<sup>8</sup> Véase el trabajo citado de Ernesto Carrillo Barroso.

<sup>9</sup> David Ibarra, "La pareja de siglo", en *Nexos*, núm. 206, 1995, pp. 39-49.

ministración pública con las de algunos países europeos donde sí los hay (notablemente Francia y Gran Bretaña), al igual que con Estados Unidos. Sin embargo considero que es un ejercicio válido en la medida en la que en los análisis sobre la ausencia del servicio civil en México se han incluido sistemáticamente estas experiencias como ejemplos de la viabilidad de esta decisión, y que por lo tanto es un requisito para la profesionalización que reclama cualquier país que se precie de ser moderno.<sup>10</sup> Sin embargo, también se ha argumentado que si se tomara la decisión de llevar a cabo el servicio civil en México, debido a la particularidad del sistema político mexicano y a su especificidad sería obligatorio hacerle a éste las adecuaciones pertinentes.

#### LA FUNCIÓN PÚBLICA MEXICANA

La primera dificultad para circunscribir y analizar el tema de la función pública en México, se presenta en relación con la multiplicidad de términos que la identifican en la legislación. La Constitución se refiere a funcionarios y empleados en los artículos 110 y 111, a servidores públicos y cargos de confianza en el 123. Por su parte, la Ley Federal de Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B del mismo artículo 123, divide a estos trabajadores en de base y de confianza. Y es este elemento justamente el que destaca la legislación vigente para delinear el régimen jurídico de la relación entre el Estado y los funcionarios públicos, al disponer en el artículo 8º, que los trabajadores de confianza quedan excluidos de las disposiciones relativas a los de base, resultando así, que en principio, el calificativo de trabajador de confianza coincide con el de funcionario público. Esta situación permite deducir que los funcionarios o empleados de confianza en términos genéricos no tienen un estatuto jurídico propio, ni tampoco estabilidad en el empleo. Sin embargo, la fracción XVI del apartado B del artículo 123 constitucional les garantiza medidas de protección al salario y beneficios derivados del régimen de seguridad social. Por ello, sí les es aplicable la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Por último, el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje que conoce de los conflictos entre el Estado y sus tra-

<sup>10</sup> Véase el documento "El servicio público", en Antonio Argüelles (ed.), *Retos y Propuestas*, México, Fundación Cambio XXI, Luis Donaldo Colosio, 1994, pp. 50-66.

bajadores (Ley de Responsabilidades de los Funcionarios Públicos de la Administración Pública Federal y la fracción XII del artículo 123 constitucional), se ha pronunciado ampliamente respecto a la situación de los empleados de confianza y algunas disposiciones contienen elementos comparables con los que, en principio, servirían para una definición de funcionario público.

La confusión se hace aún mayor cuando la legislación y los estudios de estos temas se refieren a “funcionarios y servidores públicos”, tanto si son responsables de puestos en el ámbito ejecutivo de gobierno, como si pertenecen al poder Legislativo y Judicial. La entrada en vigor de la Ley de Responsabilidades para los Funcionarios de la Administración Pública Federal, permite la identificación para los funcionarios en los altos puestos de la administración central o paraestatal, que en estricto sentido serían los únicos funcionarios.

Otro de los elementos que complican el análisis de la función pública en México, es que no existe una clara relación entre la formación universitaria y la carrera profesional en la administración pública. Esto se explica, en buena parte, por el hecho de la inexistencia de un servicio civil de carrera, pero ésta tampoco se corresponde con una organización de alguna especialidad o carrera propiamente funcionaria, que a su vez se relacione con una posición en la administración pública.<sup>11</sup> La incorporación a puestos altos y medios no se sustenta en el hecho de ser funcionario, y el ascenso no está ligado al mérito o a la antigüedad.<sup>12</sup> Y para serlo tampoco se requiere una formación específica. Se podría decir que en términos generales, la mayor parte de quienes han ocupado cargos de alto nivel ha hecho una carrera universitaria, hasta hace unos años, sobre todo en Derecho y en la Universidad Nacional. Sin embargo, no se puede reconocer el trayecto de un funcionario a partir de su formación profesional.

Lo que sí está analizado y de donde se pueden derivar algunas conclusiones, es que el paso por los centros de educación superior –hasta hace algunos años, públicos– imprimió entre los integrantes de las diferentes generaciones una cohesión importante en torno de valores que se manifestó después en la forma de hacer política. Un analista de la composición y comportamiento de esos grupos, decía que la Escuela Nacional Preparatoria y después la UNAM se convirtieron en el terreno

<sup>11</sup> *Ibid.*, pp. 31-46.

<sup>12</sup> Como excepción a esa regla existen dos sistemas de carrera administrativa, el servicio exterior y la administración de los procesos electorales.

propicio para aprender y experimentar el ejercicio político-administrativo.<sup>13</sup>

Las tendencias más recientes, a partir de la llegada al poder de los gobiernos identificados con propósitos modernizadores sustentados en las llamadas propuestas neoliberales (De la Madrid y Salinas), indican que los funcionarios de alto nivel ya no necesariamente hicieron sus estudios en Derecho ni en universidades públicas, sino que cursaron estudios orientados hacia la esfera empresarial, en universidades privadas y con posgrados en el extranjero, sobre todo en Estados Unidos.

Se reconoce también como rasgo distintivo de la función pública en México, el cambio de élites burocráticas a partir del relevo sexenal. Esta característica normalmente se ha esgrimido como ventaja, al señalar que imprime cierta flexibilidad que no podría darse si existiera un sistema de carrera cerrado. También, antes de los dos últimos gobiernos, se argumentaba, en contra de esos cambios, el hecho de que impedían la continuidad necesaria para consolidar proyectos políticos.

Hasta los años ochenta, para ingresar a los altos puestos de la administración pública mexicana había que formar parte de grupos políticos, que aunque fueran distintas sus divergencias, cabían en un amplio espectro arropado por la herencia de la revolución mexicana. El ingreso se facilitaba si se pertenecía a la llamada "familia revolucionaria" (que no se entendía como membresía), conjunto al que lo unían lazos familiares o de amistad y cuya legitimidad se remontaba a la participación en la lucha armada y a la construcción del México posrevolucionario a partir de los ideales de igualdad y justicia social. Esa situación se ve modificada al plantearse un nuevo modelo de Estado que toma distancia de ese credo revolucionario; provocó la primera fractura de ese sólido grupo, configurándose una oposición que intenta retomar las banderas del mito fundacional de la revolución.

Mientras la alta burocracia se nutría de miembros de ese grupo cerrado, la militancia en el partido oficial tenía sentido. Esto también se fue modificando y desde los años ochenta en el ascenso burocrático no contó la pertenencia al PRI ni una militancia comprometida.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> Roderic Ai Camp, *Los líderes políticos en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.

<sup>14</sup> Véase el trabajo de Rogelio Hernández que resume propuestas hechas por él en otros artículos: "Les cadres supérieurs de l'administration publique mexicaine", *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 70, 1994, pp. 263-270.

## OTRAS EXPERIENCIAS

Al revisar las experiencias de los países que cuentan con un servicio civil de carrera, se puede apreciar que el arribo al poder de gobiernos que propugnaron por el establecimiento de un Estado menos interventor, para lo que la inmediata consecuencia era contar con aparatos administrativos mucho más compactos, significó una oleada muy importante de críticas a estos sistemas y al papel de la función pública en la administración y diseño de políticas públicas. Sin embargo, al contrastar estas experiencias con la mexicana, en donde no se cuenta con un sistema integrado de servicio civil de carrera, lo paradójico es que también se encontraron cuestionamientos implícitos a la función pública en términos del proyecto de reforma estructural, al tiempo que se argumentaba su necesaria profesionalización para poder hacer frente a los imperativos de la época, por ejemplo, a aquellos derivados del fenómeno de la integración económica, en una palabra a los de la modernización.

En el caso de Gran Bretaña, ejemplo casi paradigmático de un sistema eficaz, la función pública tuvo tradicionalmente como responsabilidad esencial asistir a los ministros, esto es, a los hombres políticos. Conforme al paradigma weberiano, los funcionarios debían tener un elevado nivel de formación y experiencia que les facilitara llevar a cabo su trabajo, lo cual permitía diferenciarlos de los políticos que carecían de tales cualidades. Esta explicación no se adecuó nunca a la alta función pública británica; no se seleccionaba a los integrantes en función de sus conocimientos técnicos, sino porque eran destacados universitarios en las esferas clásica o humanista. Los funcionarios británicos de hecho han cultivado una tradición de desdén por la preparación formal en su trabajo, considerando más importante el aprendizaje por medio de la acción, y no reconociendo a la experiencia más que en una forma limitada, debido a la fuerte movilidad que ha existido entre puestos y agencias administrativas,<sup>15</sup> por lo que “se reconocía como cualidad de mayor prestigio tener capacidad para aprender rápidamente una materia, que haber dominado ya otra”.<sup>16</sup>

Han sido diversas las explicaciones que se han dado para justificar el contraste entre el modelo ideal weberiano y el mundo del funciona-

<sup>15</sup> Graham K. Wilson, “Perspectivas de la función pública en Gran Bretaña, ¿Mayor al rescate?”, en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, núm. 3, 1991, p. 11.

<sup>16</sup> Citado por Hugh Hecló y Aron Wildavsky, “The Private Government of Public Money”, en Graham K. Wilson, *op. cit.*, p. 11.

riado superior británico. Entre las razones que se pueden mencionar, están el desprecio que se tiene por el conocimiento técnico en la cultura británica, el predominio que han tenido escuelas como Oxford y Cambridge sobre la burocracia, las alianzas de clase favorecidas por instituciones como el *civil service*, y el predominio en la sociedad británica de los valores aristocráticos.<sup>17</sup>

El prestigio y el estatus social de la función pública británica se basaron en preciarse de que ésta era una profesión en la que se seleccionaba y promovía a sus miembros en función del mérito, y sin que existieran interferencias o preferencias como resultado de militancia partidista, lo cual no impedía que se actuara de manera sesgada a favor del gobierno electo, esto es, no necesariamente en forma neutral. Los ministros dependían de la burocracia en lo relativo a sugerencias y asesoría en materia de políticas públicas, y su autonomía era tal, que los políticos y británicos no interferían en decisiones que competían al personal del *civil service*; “a cambio de satisfacer muchas de las necesidades administrativas y políticas de los ministros, la alta función pública había mantenido su prestigio de profesión autónoma respecto del control exhaustivo de sus tradiciones y prácticas por parte de los políticos a los que ha servido”.<sup>18</sup>

Las críticas al funcionariado en Gran Bretaña se intensificaron a partir de los años sesenta hasta el punto de que se creó un Comité ad hoc para estudiarlo cuyo resultado, muy controvertido, el Informe Fulton, se resumió en una severa crítica a los administradores generalistas a los cuales se identificó en el informe aludido como *amateurs*. Más tarde estas críticas se centraron en el aspecto de la imparcialidad. El papel preponderante de asesoría de la alta función pública implicaba una fuerte influencia de los funcionarios sobre las decisiones políticas, a las que se decía le imprimían su visión, perdiendo con ello la supuesta imparcialidad que debían mantener. Durante los años setenta se vivió el punto más álgido de esta discusión, cuando una minoría de un Comité de los Comunes presentó un informe en el que se atacaba al servicio civil por intentar llevar adelante su propio programa político.<sup>19</sup>

A pesar de esos embates se siguió pensando que la carrera administrativa británica era capaz de enfrentar los retos que la época exigía;

<sup>17</sup> *Ibid.*, pp. 11-12.

<sup>18</sup> *Ibid.*, pp. 12-13.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 15-16.

de ahí que hasta fines de los setenta los cambios que se le hicieron fueron menores, aunque se llegó al punto de argumentar que las recomendaciones del Comité Fulton se vieron saboteadas por la alta función pública, acusación que nunca fue aceptada ni aprobada. Es evidente que, al igual que en otros países, las nuevas técnicas propuestas por la corriente del *management* tuvieron cierta influencia en el análisis de las políticas públicas, lo mismo que el imperativo de lograr mayor eficacia no permitió que aparecieran fisuras en el monopolio que hasta entonces tenían los funcionarios permanentes. La primera manifestación de esta situación se ejemplifica con la creación por el gobierno conservador encabezado por el primer ministro, Edward Heath (1970-1974), de un Grupo de Estudios de la Política Central (GEPC) integrado por funcionarios, pero también por políticos designados y por hombres de empresa. Un segundo paso en esta misma dirección fue la creación por el gobierno laborista de Callaghan (1976-1979) de una *Policy Unit*, para que el gobierno contara con una asesoría “más partidista”.

Pero es hasta que llega al poder el gobierno conservador de Margaret Thatcher, cuando la función pública británica se va a ver sometida a un severo cuestionamiento. Los tatcheristas estuvieron convencidos de que para llevar adelante su programa político, la élite burocrática no sólo no significaba un apoyo, sino que la consideraron como un obstáculo. El primer ataque lo concretaron en relación con el número existente de funcionarios; la reducción de la administración y la contracción de la función pública aparecían como clave para la recuperación económica,<sup>20</sup> además de que se consideraba que este grupo gozaba de una posición de privilegio, que en momentos de contracción económica, parecía inaceptable.

En síntesis, se puede decir que Margaret Thatcher intentó invertir el equilibrio existente entre el trabajo de asesoría que mayoritariamente desempeñaban los funcionarios de carrera y los puestos en los que se exigía capacidad de gestión. Esta alteración la planteaba en dos sentidos; primero, a partir de la introducción de cambios en la cultura del funcionariado inglés con base en las nuevas corrientes que subrayaban la capacidad directiva y de articulación en detrimento de la consultiva y de análisis de las políticas. Segundo, mediante cambios institucionales. De ahí que decidiera suprimir el Grupo de Estudios de Política Cen-

<sup>20</sup> Durante los gobiernos de Thatcher, los funcionarios pasaron de 700 000 a 590 000. *Ibid.*, pp. 23-24.

tral (GEPC) y reforzara el papel de la *Policy Unit*, con la intención clara de garantizar que se tomaran en cuenta opciones que estuvieran muy próximas a su línea de pensamiento. Posteriormente introdujo el programa denominado *Next Steps* con el propósito de generar trabajo en las agencias más autónomas que garantizaran mejores niveles de eficiencia al estar fuera del entorno de las agencias centrales. Esta idea coadyuvaba el interés de servir al “cliente”, tendencia general apuntada párrafos antes.

Esta ola de críticas cede a partir del relevo de Margaret Thatcher en 1990. En el ánimo del actual primer ministro John Major está presente la idea de que el servicio civil no puede verse relevado, lo que significa que está siendo mucho más receptivo a las ideas y trabajo de asesoría del alto funcionariado. Es más, “la caída de Thatcher suscitó serias dudas sobre la conveniencia de apoyarse en un coro de asesores personales”.<sup>21</sup> El programa *Next Steps* continúa con el apoyo tanto del gobierno como de los parlamentarios laboristas, por el interés compartido sobre temas relativos al aparato administrativo en cuanto a la inclusión de “agencias” que tengan mejores posibilidades de respuesta, aunque se tendrían que enfrentar problemas que están ya a la vista —por ejemplo de índole laboral—, al presentarse un tratamiento diferente para los órganos centrales y las agencias. El problema básico del concepto de agencia es la dificultad de conjugarlo con las prácticas constitucionales, por ejemplo en relación con el tema de la responsabilidad ministerial, que aunque no está perfectamente definido, ocupa un lugar central en la teoría y práctica constitucionales británicas.

En el caso francés que también representa un ejemplo de un sistema de servicio civil de carrera eficiente, cimentado en torno de la noción de “carrera”, el individuo elige una profesión que se vincula directamente con un “servicio administrativo” que lo compromete con una carrera en la función pública. La vida profesional del funcionario se organiza de acuerdo con reglas generales de naturaleza impersonal (mucho más cercana a la concepción weberiana), que busca garantizar igualdad y protegerlo frente a decisiones arbitrarias de los superiores. De esta manera, los funcionarios se seleccionan por oposición, la formación es general, la promoción depende ciertamente de la antigüedad, aunque también intervienen criterios como el del rendimiento, y las retribuciones aumentan en función de una escala preestablecida. En la actualidad, estos principios también están siendo severamente cues-

<sup>21</sup> *Ibidem*, p. 26.

tionados. Se intuye que la función pública presenta síntomas de envejecimiento que no podrán remontarse y que la incapacitará para hacer frente a los retos de la modernización. En este ejemplo las críticas han tomado dos vertientes: se le acusa de haberse convertido en un poder tecnocrático y el que este poder la ha llevado a perder el sentido social de su misión.<sup>22</sup>

A partir de los años setenta, el presidente Giscard D'Estaing empieza a establecer sus lazos de lealtad más en torno de las relaciones de carácter personal. Esto se vio favorecido por el hecho de que los funcionarios empezaron a valorar que la suerte de sus carreras políticas estaba cada vez más estrechamente vinculada con el resultado en las elecciones presidenciales, lo que los obligaba a legitimar sus carreras más en las lealtades partidistas que en la propia noción de carrera, que había sido el eje de la función pública francesa.

Por otra parte, la presión cada vez mayor de la ciudadanía a la que la administración sirve, está exigiendo al servidor público actitudes distintas; ahora se ven obligados a explicar y justificar sus acciones. "Entre la neutralidad y el servicio dedicado al cliente, los funcionarios franceses buscan un nuevo objetivo social, al tiempo que la ideología del 'repliegue del Estado' devalúa su imagen, y se les presenta como un grupo superprivilegiado, cuya carencia de dinamismo es un drenaje inútil de recursos administrativos".<sup>23</sup> Un cambio notable en este sentido, es que la relación con el cliente está vinculándose al criterio de productividad que introduce diferencias en las retribuciones y recompensas para los funcionarios. El problema que se presenta de inmediato es que la diversidad de las demandas se enfrenta a un sector en el que la uniformidad fue una de sus reglas.

La llegada del gobierno socialista no modificó la situación de los funcionarios: el repliegue estatal continuó y desde 1983 el gasto administrativo ha descendido en proporción con el PNB. También la supresión de empleos públicos ha sido consecuencia directa de esto, pero la función pública se ve afectada —además— por otras causas, los jóvenes franceses están más tentados a ingresar a las filas del sector privado. Una práctica arraigada en la administración francesa era el intercambio de posiciones entre el sector público y privado, el *pantouflage*. La situación actual es que los funcionarios se van al sector privado, pero ya no regresan.

<sup>22</sup> Nicole de Montricher, "La función pública en Francia: problemas y perspectivas", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, núm. 3, 1991, p. 68.

<sup>23</sup> *Ibid.*, p. 70.

Otro elemento que complica aún más el panorama, es el reto que representa la unidad europea; los concursos para posiciones gubernamentales deberán abrirse a los europeos, estipulándose las restricciones en un decreto aprobado en 1980. De esta manera la competencia se intensifica, pero también porque se abrió a la local, esto es, a los funcionarios de agencias territoriales.

Frente a este panorama, los esfuerzos se encaminan a tratar de reencauzar la función pública sobre nuevas bases; esto es, hacer una selección de individuos con habilidades y destrezas de mayor grado de especialización. Para ello, hay toda una reorientación en los programas de formación continua: el primer ministro Rocard señalaba que en el desarrollo masivo de la formación continua se encuentra el núcleo de toda política de renovación de la función pública.

También está siendo cuestionado el concepto clásico de la administración francesa (weberiano) de que los servicios son eficientes porque operan de acuerdo con la ley, postulado que se refuta a partir del de la dirección flexible, tomando como ejemplo el sector privado. Sin embargo, se sabe que en la administración pública el escenario se vuelve mucho más complejo; de ahí que lo que se busca es “devolver el sentido a la carrera de funcionario, lo que supone buscar métodos donde la eficacia de la ley y la calidad de la dirección no sean factores opuestos, sino que, por el contrario, se refuercen mutuamente”.<sup>24</sup>

La responsabilidad entendida en el sentido de rendir cuentas (*accountability*), está también en el debate, ligado al de la descentralización de la administración y al de la evaluación. El funcionario debe despedirse de todas las comodidades que le garantizaba la regla de la uniformidad; el 3 de agosto de 1989, Michel Rocard propuso una política de ampliación de responsabilidades. Hasta ese momento la noción de progreso estaba más vinculada a la supresión de la responsabilidad de los funcionarios. La modernización exige quebrantar ese principio aunque no está garantizando recompensas equivalentes. El servicio público se está transformando en una posibilidad para demostrar méritos individuales y los criterios de productividad sólo parecen ligarse al de servicio público en relación con la comunidad. Se intenta trabajar por proyecto de servicio, de manera autónoma, pero exigiéndose objetivos concretos.

El tema de la evaluación parece tomar nuevo ímpetu bajo la revisión que está sufriendo la función pública. Se insiste en que la evalua-

<sup>24</sup> Marie-Christine Henry Meininger, “Le gran chantier de la modernization: vers le renouveau du service public?”, citado por Montricher, *op. cit.*, p. 76.

ción no ha encontrado su lugar en Francia, a pesar de toda la reflexión que en el pasado generó y de la existencia de una multiplicidad de mecanismos de control. Las dificultades del tema también se complejizan: siempre será incierta la naturaleza de la investigación evaluadora; los objetivos son demasiado generales; los criterios para la evaluación no han sido definidos y los funcionarios no llegan a conocerlos con precisión; por último ha quedado demostrado el carácter limitado que tienen ciertas técnicas, como pueden ser las auditorías. Un paso que se ha considerado como importante en la definición de esta tarea, se refiere a poder explicitar con qué parámetros se mediría la productividad.

La función pública en Francia tiene, sin embargo, una situación de privilegio a partir de la cual se pueden promover sus reformas; primero, ha sido siempre en la administración pública desde donde se han promovido las grandes reformas económicas y sociales; esto permite suponer que, aunque algún partido quisiera que el liderazgo de la empresa privada se convirtiera en el eje de la transformación económica, "el sector público seguiría siendo una reserva y conservaría su misión de gestionar los servicios públicos frente a la modernización".<sup>25</sup> Por otra parte, la función pública sigue teniendo una enorme influencia política y una prueba de ello es que son "funcionarios" los que ocupan posiciones de muy alto nivel; además de que la Escuela Nacional de Administración sigue manteniendo su enorme prestigio y a partir de los cambios que en ella también se están dando, no es remoto que se llegue a considerar como una de las mejores escuelas europeas de formación de cuadros superiores. Por último, la función pública en Francia mantiene un estatus muy importante basado en la influencia que ejerce en la sociedad francesa.

En Estados Unidos existe un servicio civil de carrera diferente al de los europeos puesto que el ingreso a la función pública no está ligado a la noción de carrera, por eso la referencia a este sistema es que es "abierto";<sup>26</sup> sin embargo, tampoco escapó a importantes críticas, aunque al igual que en los ejemplos anteriores, existe un movimiento más reciente en el cual se intenta revalorar su papel en la sociedad estadounidense. Los ataques se vuelven más abiertos y duros también a fines de los años setenta. El denominador común lo constituía la desconfianza del pueblo estadounidense respecto del poder administrativo. Las razones de este creciente desprestigio se incorporaron a un análi-

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 80-81.

<sup>26</sup> Guillermo Kelly, *Politics and Administration in Mexico: Recruitment and Promotion of the Politico-Administrative Class*, Austin, Institute of Latin America Studies, University of Texas, 1981 (Technical Papers Series, 33), p. 1.

sis hecho durante el primer año del gobierno del presidente Bush (1989), para lo cual se constituyó una comisión ad hoc conocida por el apellido de quien la presidía, Comisión Volcker, que se propuso restablecer el prestigio de la función pública estadounidense a partir de la búsqueda de un mejor equilibrio entre el personal nombrado por el presidente y el de carrera procedente en su mayoría del *Senior Executive Service* (SES), lo que de hecho estaría significando reducir los nombramientos presidenciales. Esta decisión debería ir acompañada de un incremento en las retribuciones de los funcionarios a efecto de mantener y allegarse a los más capaces, a cambio de exigir un mejor rendimiento. El trabajo de esta comisión tuvo como propósito resolver lo que se identificaba como una “crisis silenciosa”, que se manifestó entre otras formas, en una alta tasa de jubilación anticipada que generaba un doble problema: un vacío difícil de cubrir en cuanto a preparación técnica y las dificultades que esa situación generaba para construir una memoria institucional.

Los funcionarios solicitaban su jubilación anticipada debido a varias razones: sus retribuciones no eran buenas, no existían mecanismos que vincularan las gratificaciones del SES con la productividad, el sometimiento constante a una feroz crítica por parte de los políticos; pero sobre todo debido a la práctica cada vez más común de disociar a los funcionarios de carrera de las situaciones en las que se adoptaban las decisiones importantes.<sup>27</sup>

La llegada al gobierno del presidente Reagan endureció aún más la difícil situación por la que atravesaba la función pública en Estados Unidos. Se hizo un enorme esfuerzo –al igual que en los ejemplos anteriores– por contar, cada vez más, con individuos leales al presidente y a su proyecto político. Para ello, Reagan aprovechó la facilidad que daba una acta de reforma a la función pública hecha en 1978, en la que se permitía mayor flexibilidad en cuanto a la movilidad de los ejecutivos del SES, al establecer que el estatus en el sistema se vinculara a la persona y no al puesto. También contaba a su favor el hecho de que los propios funcionarios estaban a disgusto con el SES, entre otras razones por los beneficios prometidos y no otorgados.

Este gobierno pudo –entonces– fomentar una política agresiva llamada “dirección de rompecabezas”, que consistía en utilizar a los altos

<sup>27</sup> Joel D. Aberbach, “Función pública y reforma administrativa en Estados Unidos: la Comisión Volcker y la administración Bush”, en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, núm. 3, 1991, pp. 105-107.

directivos para el desarrollo de programas, pero manteniéndolos completamente al margen de la estrategia global. A los funcionarios se les pedía que hicieran lo que se les mandaba y bien, pero no sugerir o configurar políticas. Esta pérdida de influencia en el diseño de las políticas modificaba radicalmente las prácticas anteriores cuando los funcionarios participaban en igualdad de condiciones respecto a los secretarios de los departamentos y miembros del Congreso. Esto hacía mucho menos atractivo su trabajo, puesto que el centro de la responsabilidad real se encontraba en otra parte.

La llegada del presidente Bush significó un relajamiento de la dureza reaganiana respecto de la administración y por ende, de la función pública. La propia Comisión Volcker que denunciaba a Carter y Reagan por el “vapuleo a los burócratas”, elogió a Bush por una serie de reconocimientos que subrayaban los valores positivos de los funcionarios permanentes.<sup>28</sup> La gestión Bush se caracterizó por un evidente respeto a los profesionales de la administración pública, lo que de inmediato se explicitó en la integración de su equipo.

Bush favoreció una administración orientada a la conservación de lo que funcionaba bien; más pragmática que ideológica, lo que de inmediato se reflejó en la valoración del personal experimentado. Hubo claros indicios de que los funcionarios se carrera volvieron a participar en los procesos de decisión, con lo cual se recuperaba la influencia que tradicionalmente tuvieron tanto en el diseño como en la puesta en marcha de las políticas públicas.

#### REFLEXIONES A MANERA DE CONCLUSIÓN

Frente a esta apretada síntesis de los cambios a los que se ha visto sometida la función pública en países con una amplia tradición y con sistemas “eficaces de servicio civil” en los últimos años, y reconociendo las enormes diferencias que presentan los distintos países, en una comparación incompleta con lo que sería la experiencia mexicana, llama la atención que las posibles similitudes se encuentren más en la base del cambio de orientación del proyecto político.

En México el retiro del Estado y el achicamiento de la administración pública también sirvieron de base para confirmar el desgaste y desprestigio que había acumulado la función pública a lo largo de los años

<sup>28</sup> *Ibid.*, p. 118.

en los que el modelo de gestión correspondió al de la expansión estatal. El relevo de las élites gobernantes y su formación también correspondieron a la tendencia a potenciar las virtudes del *management* público y la inclusión del empresariado en la definición de políticas. La administración privada también aparecía como ejemplo de eficacia, y los hombres de empresa como los generadores de las ideas que hacía falta poner en circulación para elevar el rendimiento del aparato administrativo público. Las cualidades que se exigían a la alta burocracia también tendieron a privilegiar la especialización sobre conocimientos y habilidades más generales, y la pertenencia a partidos —o mejor dicho en el caso mexicano todavía se puede decir que al PRI, aunque no por mucho tiempo más—, no representó una característica indispensable para acceder a los cargos de importante responsabilidad, como si efectivamente la función pública actuara de manera mucho más autónoma de lo que en realidad sucede. Mencioné en páginas anteriores la aparición de agencias autónomas creadas con el propósito de que lograran responder más eficazmente a demandas relacionadas con los nuevos objetivos estatales; en el mismo sentido el Programa Nacional de Solidaridad podría también estar respondiendo al doble imperativo: una política generada e impulsada en el ámbito del ejecutivo y la necesidad de descentralizar los servicios.

También en México la sociedad modifica o intenta modificar la relación con el Estado, gobierno y administración. Deja de ser una sociedad pasiva y empieza a exigir servicios de mejor calidad y un comportamiento menos arbitrario e ineficaz de la administración. Este elemento está en la base de cualquier propuesta de cambio o reforma; es evidente que mientras en el ejemplo estadounidense la consideración de la ciudadanía forma parte de la toma de decisiones administrativa y política, y en muchos casos la administración se erige —incluso— como representante de los intereses de algún segmento de la sociedad,<sup>29</sup> en México esta consideración no está resultando sencilla, dada la tradición autoritaria que nos ha caracterizado y que ha dejado como saldo una administración lejana de los ciudadanos. Esta distancia está teniendo que ser recortada de formas incluso violentas, porque al aparecer la conciencia ciudadana, la administración no puede ya actuar como si sólo existiera para sí misma y no en función de los objetivos sociales que debe perseguir.

De ahí que también en México se gobernara más por exclusión que sumando voluntades, y que el proyecto modernizador no necesariamente se pusiera en marcha a partir de consensos amplios.

<sup>29</sup> Véase el trabajo citado de Guillermo Kelly.

La administración se vio desplazada por los asesores presidenciales y su politización, al igual que en los ejemplos analizados, tuvo más que ver con el hecho de que los funcionarios se vieron obligados a aceptar y convalidar el mandato del ejecutivo, sin tener oportunidad de discutir la pertinencia de las políticas adoptadas. De ahí que la pertenencia al partido oficial también dejara de ser tan significativa como lo había sido hasta entonces. Además de que, al igual que en los ejemplos anteriores, se tuvo cuidado en seleccionar funcionarios que, más que haber probado sus capacidades en el servicio público, fueran individuos leales al presidente y a los proyectos políticos impulsados en los últimos años. De igual manera, los servicios públicos empezaron a ser prestados por agencias privadas y mediante la modalidad de contratos. Las políticas públicas se diseñaron e instrumentaron desde la presidencia, pudiéndose prescindir del aparato administrativo habilitado tradicionalmente para esas tareas.

El análisis de la experiencia mexicana a la luz de la de otros países con tradición y cultura de carrera administrativa no resuelve la duda de si existe una necesaria vinculación entre profesionalización del servicio público y modernización. Sin embargo, sí permite intuir que si la profesionalización se sigue utilizando como un recurso retórico más de campaña política que de compromiso de gobierno, las dificultades para establecer una relación de verdadero respeto y colaboración entre administración y sociedad, se volverán aún más complicadas y con ello, los consensos en torno de decisiones y proyectos tenderán también a hacerse más difíciles de lo que hasta ahora han resultado.

Por ello, volver más profesional a la función pública resulta no sólo necesario sino hasta urgente. Esta profesionalización no debe equipararse con el diseño de un servicio civil de carrera tal como existe en los ejemplos analizados, sino como la articulación de una serie de mecanismos que permitan hacer claras y transparentes las reglas que deben regir el desempeño de los funcionarios en la administración pública. Estos mecanismos deben permitir que la selección se haga tomando en cuenta la formación, pero también las capacidades y habilidades en función del puesto. Que la permanencia esté ligada a la efectividad en el rendimiento y que cuando éste no sea deficiente, el funcionario pueda ser removido sin que esto signifique que queda inhabilitado para poder participar en otras tareas. Asimismo, que los ascensos se puedan efectivamente dar a quienes probaron su capacidad en el puesto.

Finalmente, que el sistema de remuneraciones equilibre los ingresos normalmente bajos de los funcionarios en los puestos medios y

operativos –lo que abre la puerta al complicado mundo de la corrupción–, con los muy altos de la élite burocrática, que a base de bonos, compensaciones, gratificaciones, etc., la convierten en una casta a la que –además– se le exime de alguna manera de sus obligaciones ciudadanas, mismas que absorbe su empleador, el gobierno. No pagar servicios, ni hacer trámites, ni resolver problemas de la vida cotidiana, los aleja de la realidad, impidiéndoles a partir de su prerrogativa en el diseño y puesta en marcha de las políticas públicas, poder influir en su transformación para el beneficio colectivo. Esta situación provoca que el funcionario quiera mantener su puesto por encima de cualquier otra consideración, pero sobre todo del compromiso social que debe significar su tarea.

## LOS ALTOS MANDOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA

ROGELIO HERNÁNDEZ RODRÍGUEZ

En México no existe separación entre el gobierno y el Estado, por lo cual el presidente de la República ejerce simultáneamente ambas funciones. Esto genera, entre otras consecuencias, que la administración pública esté constituida por secretarías de Estado y no por ministerios, lo cual supone que el titular de una dependencia es un encargado del jefe del ejecutivo, sin autonomía propia o, como sucede en otros países, subordinado a un primer ministro.<sup>1</sup>

Esta estrecha vinculación entre política y administración no parece conciliarse con una de las tesis más conocidas de la literatura especializada sobre administración pública en el sentido de que la politización de la burocracia impide su adiestramiento y la vuelve ineficiente. La premisa básica de esta concepción consiste en que el buen desempeño gubernamental depende de la permanencia y estabilidad de los individuos porque garantiza la continuidad del personal y de los programas institucionales, y porque permite la especialización del funcionario.

Dos aspectos son vitales en esta concepción: la movilidad y las formas de reclutamiento de la burocracia. Si una alta tasa de cambios obs-

<sup>1</sup> El número de secretarías de Estado ha variado muchas veces pero siempre se han mantenido entre 14 y 19, incluyendo las dos procuradurías de justicia (una para la capital y otra federal) y la regencia del Distrito Federal. Todas las secretarías tienen la misma estructura jerárquica que comprende, con algunas variaciones, ocho puestos. El más importante es el del titular, seguido de dos o tres subsecretarios bajo su mando directo, y varias direcciones generales subordinadas a cada subsecretaría según sus actividades particulares. En orden descendiente y siempre en subordinación directa, se encuentran las subdirecciones generales, direcciones de área, subdirecciones de área, jefaturas de departamento y, el más bajo y con menos facultades, las jefaturas de sección. Convencionalmente se consideran como mandos altos a la secretaría, subsecretarías y direcciones generales, y como mandos medios a las subdirecciones generales, direcciones y subdirecciones de área.

ta culiza las tareas administrativas, su inexistencia provoca el estancamiento de la dependencia.<sup>2</sup> La manera como se ingresa y se asciende en la jerarquía refleja tanto el grado de autonomía del ámbito administrativo respecto del político, como la preparación de la burocracia. En rigor, ambos factores deben responder al conocimiento, experiencia e incluso la antigüedad del funcionario, es decir, debe ser un sistema que reconozca los merecimientos del sujeto.<sup>3</sup>

Esta perspectiva y ciertas características de la administración pública en México han sesgado su interpretación. La estrecha relación que existe entre política y actividades administrativas ha propiciado que se acepte como verdad indiscutible que el ingreso y los ascensos del funcionario no se deben a sus conocimientos o capacidad, sino a su amistad o compromiso político con el equipo gobernante. La alta movilidad en parte es resultado de este comportamiento porque el individuo responde a imperativos totalmente ajenos al desempeño administrativo.<sup>4</sup>

Estas apreciaciones tienen cierto sustento en el hecho de que la integración del gabinete en México es una facultad exclusiva del jefe del ejecutivo y, por lo tanto, los criterios para seleccionar a sus miembros no están sujetos a ninguna reglamentación particular ni, mucho menos, a la sanción de un organismo político como sería alguna de las cámaras legislativas. Esto permite que el recién nombrado titular de una secretaría de Estado, por sí o en consulta con el presidente, designe a sus colaboradores cercanos siguiendo pautas muy similares a las que observó el mandatario.

El procedimiento introduce, sin duda, un alto grado de inseguridad entre los funcionarios porque no se limita al periodo sexenal que

<sup>2</sup> Eugene B. McGregor Jr., "Politics and the Career Mobility of Bureaucrats", en *The American Political Science Review*, núm. 1, 1974, p. 19.

<sup>3</sup> Martin H. Greenberg, *Bureaucracy and Development: A Mexican Case Study*, Estados Unidos, Heath Lexington Books, 1970, p. 2.

<sup>4</sup> La bibliografía sobre este punto es abundante. Véase como ejemplos los trabajos de William S. Tuohy, "El centralismo y el comportamiento de la élite política en México", en *Revista de Política y Administración*, núm. 1, 1975; M.H. Greenberg, *op. cit.*; Roderic Ai Camp, "The Cabinet and the Tecnico in Mexico and the United States", en *Journal of Comparative Administration*, núm. 2, 1971, y *Los líderes políticos en México*, México, FCE, 1984; Guillermo Kelly, *Politics and Administration in Mexico: Recruitment and Promotion of the Politico-Administrative Class*, Austin, University of Texas, ILAS (Technical Papers Series, 33), 1981; Wilfried Gruber, "Career Patterns of Mexico's Political Elite", en *The Western Political Quarterly*, núm. 3, 1971, y Peter H. Smith, *Los laberintos del poder*, México, El Colegio de México, 1981.

cubre una presidencia, sino que se mantiene durante toda la gestión en la medida que cualquier eventualidad política puede propiciar la salida del secretario y con él la de sus colaboradores inmediatos.

Lo grave es que estas verdades se han llevado más allá de las características de los secretarios y subsecretarios de Estado pero sin suficientes pruebas empíricas. Los estudios hechos hasta ahora más que aplicarse a la burocracia, en tanto funcionariado administrativo, se han dirigido claramente a la élite política y casi todos han corroborado el juicio. Pero cuando el análisis se centra en una dependencia o en un rango administrativo, las apreciaciones se matizan significativamente a tal grado que llegan a reconocer la importancia de la competencia y capacitación en el ascenso del funcionario.<sup>5</sup>

La revisión detenida de las carreras de quienes formaron parte de los gabinetes presidenciales entre 1946 y 1988, ha revelado que el servicio público se ha convertido en una actividad profesional que capacita y especializa al funcionario tanto en las tareas políticas como en las administrativas. Algunas de estas conclusiones son las siguientes:<sup>6</sup>

1) El promedio de años acumulado por cada funcionario hasta ser designado secretario de Estado, es de 17.4 años de servicio continuo en tareas políticas, indicio claro de dedicación a una actividad específica. Si se tiene presente que los funcionarios tenían una edad promedio de 49 años al ser nombrados, resulta que pasaron un tercio de su vida en la política, lo que la convierte en una profesión igual a cualquier otra.

2) El aspecto más interesante radica en los ámbitos formativos de los funcionarios. 57% de los 149 secretarios de Estado (incluidos los presidentes de la república) tuvieron únicamente trayectoria administrativa; uno recorrió nada más puestos de elección, y nadie había tenido solamente cargos en el PRI. Las combinaciones ratifican el predominio administrativo: 27% pasó por el medio electoral y administrativo, y 14% por los tres.<sup>7</sup> Los datos muestran sin lugar a dudas que la adminis-

<sup>5</sup> M. H. Greenberg, *op. cit.*; R. Ai Camp, "The Middle-Level Technocrat in Mexico", en *The Journal of Developing Areas*, núm. 4, 1972, y Merilee S. Grindle, "Patrons and Clients in the Bureaucracy: Career Networks in Mexico", en *Latin American Research Review*, núm. 1, 1977.

<sup>6</sup> Rogelio Hernández Rodríguez, *Formación y trayectoria de los secretarios de Estado en México, 1946-1982*, México, Flacso, 1985, y "Los hombres del presidente De la Madrid", en *Foro Internacional*, vol. 28, núm. 1 (109), julio-septiembre de 1987.

<sup>7</sup> La suma no da 100 porque solamente las dos primeras categorías son excluyentes en tanto que las demás comparten miembros.

tración pública ha sido donde se han formado los políticos mexicanos, y que los medios electoral y sobre todo partidario, han sido secundarios, independientemente de los periodos presidenciales considerados.

3) La afirmación de que la extrema movilidad de los funcionarios origina inexperiencia, también resulta cuestionada. En general, los secretarios de Estado registraron una rotación de tres cambios de puestos por sexenio, pero éste es un indicador engañoso, pues al revisar cuántos cargos habían acumulado en total los funcionarios al momento de ser designados, resulta que no pasaban de seis, cifra que vista a la luz del tiempo invertido en la carrera (17.4 años), es pequeña. Más aún: los secretarios habían estado por lo menos tres años en cada puesto, cubiertos en no más de tres entidades, que por lo común estaban relacionadas por el tipo de actividad que desarrollaban; esto significa que el funcionario se mantuvo el tiempo suficiente para conocer sus funciones y dentro de un solo medio administrativo con el fin de especializarse.

4) La revisión detenida de la movilidad muestra que los ascensos observaban reglas no formales, basados en los grados de responsabilidad de la estructura jerárquica. En realidad, la administración pública tiene niveles de autoridad equivalentes, por lo cual, cuando un funcionario cubre un puesto también está desempeñando un rango de autoridad comparable con otros dentro y fuera de su entidad. Es por ese rango que puede aspirar a un puesto superior y no porque haya tenido un cargo determinado. En este sentido, el ascenso es una prueba de capacidad y conocimiento controlada con cierto rigor.

5) Finalmente, la versión de que los nombramientos son arbitrarios y obedecen a las relaciones y compromisos personales, es verdad en una mínima parte. Al revisar los criterios que cada presidente de la república empleó para integrar su gabinete, se comprueba que si bien un número importante de los secretarios era conocido del jefe del ejecutivo desde tiempo atrás, todos tenían trayectorias similares y fueron designados en las áreas en que se habían formado y no en las que ofrecían mejores expectativas políticas. Lo más llamativo es que una proporción significativa de secretarios (24%) ingresó sin otra carta de presentación que su currículum, es decir, simplemente por experiencia y capacidad.

Estos datos contradicen las opiniones que privilegian la incapacidad de la élite política y despiertan fuertes dudas sobre su probable aplicación a la burocracia federal. Aún más si se piensa que cada cambio presidencial conlleva la sustitución completa del gabinete y de muchos funcionarios ligados a los secretarios y, sin embargo, la adminis-

tración no se paraliza. Es posible pensar, entonces, que existe un funcionariado en el cual descansa la mayor responsabilidad administrativa y cuya movilidad responde a una especie de servicio civil no formal, que lo capacita y lo somete a prueba.

El presente trabajo trata de verificar si existe esa movilidad controlada en los directores generales y subsecretarios de las administraciones de Miguel de la Madrid Hurtado (MMH) y Carlos Salinas de Gortari (CSG),<sup>8</sup> los mandos altos más importantes inmediatamente inferiores al titular.

### DURACIÓN DE LA CARRERA ADMINISTRATIVA

A pesar de que los puestos de subsecretario y director general entrañan fuertes compromisos políticos, el perfil de quienes los ocupan no es tan indefinido como normalmente se supone. Si bien se encuentran funcionarios que sin antecedentes profesionales obtuvieron un cargo de estos niveles, lo más frecuente es que hayan hecho largas antenas en el servicio público.

El tiempo que efectivamente habían laborado en la administración hasta ser designados es, en el caso de los subsecretarios, de 13 años, y en el de los directores generales de once. Si se considera que al asumir el cargo los directores generales tenían en promedio 43 años de edad, y los subsecretarios 46, resulta que una tercera parte de sus vidas la dedicaron a la administración pública. Esto muestra que el trabajo en el aparato gubernamental absorbe por completo al funcionario y le impide ocupar su tiempo en otras actividades.

Si los años de carrera ilustran lo absorbente que es la actividad administrativa, las combinaciones con otras tareas políticas confirman la dedicación profesional. 75.5% de los subsecretarios y 85.5% de los directores generales no ocuparon ningún cargo electoral o partidario antes de su nombramiento en una secretaría. Más aún, el número de puestos que logró reunir cada funcionario al tomar posesión de su car-

<sup>8</sup> En el periodo de MMH (1982-1988) están incluidos casi todos los funcionarios que laboraron en ese gobierno, así fuera por cortos periodos. La administración de CSG (1988-1994) sólo comprende a los designados en 1988 y no recoge los cambios efectuados desde entonces. A pesar de todas las restricciones el número de funcionarios es elevado; en total se trabaja con 842 individuos, de los cuales 439 fueron directores generales y 75 subsecretarios con MMH, y 277 y 51, respectivamente, con CSG. Toda la información procede de los *Diccionarios del gobierno federal*, México, Unidad de la Crónica Presidencial, ediciones de 1984, 1987 y 1989.

go confirma el predominio del medio administrativo: los subsecretarios registran cinco cargos en tanto los directores generales tuvieron 4.7. Cifras muy semejantes que hablan de la experiencia del funcionario.

### LA CAPACITACIÓN<sup>9</sup>

Una larga permanencia en diferentes puestos de la administración pública no es condición suficiente para que el individuo llegue a ser competente, por ello es necesario explorar otros indicadores. El primero es la rotación del personal. Aunque el número de subsecretarios es pequeño y no permite apreciar este fenómeno, es interesante advertir que la mayoría (51%) no experimentó más de dos cambios en un sexenio, y el resto se mantuvo entre tres y cuatro.

La permanencia en los puestos se ve mejor con los directores generales y más aún si se les agrupa de acuerdo con la especialización técnica de las secretarías. Mientras que 49% de todos los funcionarios de este rango recorrió entre tres y cuatro puestos por sexenio, secretarías como Comunicaciones y Transportes, Reforma Agraria, Desarrollo Urbano, Contraloría, Hacienda y Educación Pública, muestran porcentajes de entre 50 y 68% de directores generales con no más de dos puestos. En contraste, instituciones como Pesca, Turismo, Energía y Minas apenas registran porcentajes de entre 10 y 30% en esta situación, lo que revela muy poca capacidad para retener a su personal.

A pesar de estas diferencias, el hecho de que los servidores públicos cambien hasta cuatro veces en un sexenio, indica una rotación elevada. Por eso, es preciso determinar en cuántas dependencias lo hacen para saber el grado de experiencia que podrían obtener.

La mayoría de los subsecretarios recorrió entre dos y cinco puestos, pero cubiertos entre una y tres dependencias. Los comportamientos no se modifican con los directores generales. La mayor parte de los

<sup>9</sup> La capacitación tiene un sentido muy preciso y limitado en este estudio. En ella se incluyen los conocimientos y experiencia que el funcionario adquiere en toda su carrera y que lo habilitan para desempeñar una actividad determinada. La capacidad resulta de la combinación de varios elementos observables en las trayectorias: los años que reúne el individuo durante su carrera; el número de puestos administrativos; el promedio de permanencia en ellos; el número de dependencias donde los desempeñó y el área específica a la que pertenecen. Es una definición operativa que no alude a las dotes personales ni a los conocimientos y habilidades que pudieran haberse obtenido en otros medios diferentes a los expresamente señalados.

individuos de las secretarías más especializadas se concentran en tres y cuatro puestos pero no rebasan la tercera dependencia. En tanto que los directores generales de las otras secretarías, aunque aumentan hasta cinco puestos, los desempeñaron en una o dos entidades.

En cuanto a la permanencia en cada puesto es llamativo que, de nuevo, los subsecretarios de ambos sexenios tengan un promedio de 2.7 años. Al asociar estos datos (tiempo de permanencia con número de puestos) cobran significado los años acumulados a los que se hizo referencia en la primera parte: si el funcionario acumuló cinco cargos y se mantuvo en cada uno por casi tres años, resultan 15 años de servicio activo en no más de tres entidades gubernamentales. De este recorrido difícilmente puede resultar impreparación.

El comportamiento de los directores generales es distinto. La permanencia varía según el tipo de secretaría. En las dependencias con mayores requerimientos técnicos se mantienen los mismos promedios de casi tres años, pero esto no ocurre en las demás, que muestran disminuciones sensibles a tal grado que los funcionarios apenas rebasan el año de permanencia (1.3 y 1.8 años), y cuando más, llegan a los 2.4 años.

Una característica muy importante del funcionario mexicano, estrechamente asociada a su adiestramiento, es la especialización que adquiere a lo largo de su carrera. Si se observa de dónde procedían los funcionarios y si habían hecho carrera en el área antes de ser designados en un mando alto, se comprueba esta cualidad.

46% de los subsecretarios había salido de la misma dependencia, 36% de otra y 18% carecía de trayectoria en el sector público. De ese 82% con carrera administrativa, 62% se había especializado en la misma área en la que se le designaba. La misma pauta se encuentra en los directores generales: 41% procedía de la misma secretaría, 39% de otra y 20% no tenía antecedentes en el gobierno. De 80% con carrera, 73% la había hecho en la misma área de la secretaría.

Es preciso detenerse en dos indicadores importantes. Uno, el hecho de que 38% de los subsecretarios y 27% de los directores generales hubieran alcanzado el cargo sin estar preparados específicamente para la actividad de la institución, y el otro, la notable diferencia entre los directores generales y los subsecretarios que sí habían hecho carrera en el área (73 y 62%). El primero tiene su explicación en otra peculiaridad del sistema administrativo mexicano: lo que hace posible que algunos individuos lleguen de otras entidades y que incluso no estén preparados específicamente para sus nuevas tareas, es que antes han desempeñado el puesto inmediato inferior al que ahora ocupan. El

funcionario mexicano puede moverse de una dependencia a otra pues los puestos administrativos guardan equivalencias entre sí, de manera que cada rango provee al individuo de un determinado grado de responsabilidad que lo habilita para el siguiente.

De los 116 subsecretarios cuyos puestos previos pudieron determinarse, 39 (34%) tenían el rango equivalente a la subsecretaría misma, y 59 (51%) el de director general.<sup>10</sup> Con los directores generales se repite la tendencia: de los 678 a los que se les identificaron los puestos previos, 223 (33%) procedían del mismo rango de director general, 160 (24%) de la inmediata subdirección general, y 198 (29%) de la dirección de área (puesto imprescindible en las dependencias, cuya importancia hace que con mucha frecuencia se prescindiera de las subdirecciones generales). Como se ve, el ascenso fue graduado por la jerarquía y grado de responsabilidades de cada puesto.

El segundo punto se explica por la importancia que tienen las actividades y compromisos políticos de las subsecretarías, más importantes que sus responsabilidades administrativas. No es el caso de las direcciones generales, que constituyen, junto con las direcciones de área, el centro operativo de las instituciones públicas. En este sentido, el titular de cada dependencia tendrá en mayor estima los vínculos políticos para nombrar a los subsecretarios y, en contraste, las cualidades administrativas en el caso de los directores generales. Es interesante advertir que los requerimientos técnicos, operativos representan la mayor limitación a la discrecionalidad de los titulares.

### LA MOVILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS

La movilidad permite observar si existe algún sistema que controle los ascensos y someta a prueba el adiestramiento que los funcionarios han alcanzado.

El primer dato es la dirección que han tenido los cambios. 34% (37) de los subsecretarios tuvo una carrera ascendente, mientras que 51% (55 funcionarios) sufrieron contratiempos. A pesar de que constituyen una clara mayoría, lo frecuente fue que sufrieran un solo descenso en su camino. Estas cifras, sumadas a la de quienes permanecie-

<sup>10</sup> Los puestos están agrupados en ocho rangos distribuidos de la siguiente manera: 1) jefaturas de sección; 2) jefaturas de departamento; 3) subdirecciones de área; 4) direcciones de área; 5) subdirecciones generales; 6) direcciones generales; 7) subsecretarías, y 8) secretarías.

ron igual (15%, es decir, 16 personas), indican carreras muy estables y, ante todo, exitosas. El éxito en la carrera también se observa en los directores generales: 246 funcionarios (38%) ascendieron siempre; 316 (49%) descendieron, en su mayoría una sola vez, y 86 (13%) permanecieron en el mismo rango.

El ascenso, tanto de los subsecretarios como de los directores generales, muestra una clara regularidad; sin embargo, debido al pequeño número de subsecretarios es preferible detenerse en las trayectorias del otro subuniverso para mostrar las principales características de este poco visible sistema de control. En primer lugar, es claro que los ascensos son paulatinos y más aún, consecutivos. No es frecuente alcanzar un puesto de rango elevado sin haber pasado por el inmediato inferior: más de 60% de quienes llegaron a cada rango dejaba el que le precedía o uno equivalente. Esto constituye el siguiente aspecto por subrayar: la segunda opción después del ascenso es permanecer en el mismo rango administrativo, lo cual revela mayor rigidez en el control de la movilidad.

Aunque aplicables a todo el conjunto, ambas peculiaridades operan de diferente manera de acuerdo con el rango de que se trate. Hasta el tercero (subdirección de área) es más probable que el funcionario ascienda, pero a partir del siguiente (dirección de área), aumentan quienes pueden permanecer en el mismo nivel. De los directores generales de ambos sexenios que partieron de los tres primeros rangos, cerca de 40% ascendió al puesto superior, pero ya en el cuarto, 40% tuvo que repetir.

En el quinto y sexto rangos son predominantes los que se quedan con un cargo equivalente al de partida: en el nivel 5 (subdirección general), 31% de los funcionarios tuvo este destino (124 de 402 casos), frente a 29% (117) que ascendió. En el rango 6 (dirección general), 52% tuvo que conformarse con el mismo puesto.

Como puede verse, a medida que se asciende en la estructura jerárquica es mayor la dificultad para alcanzar el puesto superior y, por ende, aumentan las posibilidades de repetir. No obstante, también se puede distinguir que desde el rango de subdirector general se incrementa sostenidamente la proporción de quienes descienden al puesto inmediato inferior: en el nivel 4 (direcciones de área) solamente 12% (68 de 576) regresó, pero se incrementó el porcentaje a 25% (102 de 402) y a 27% (76 de 279) en los rangos 5 y 6.

Más aún, ya en el rango de director general es ínfima la cantidad de funcionarios que lograron obtener la subsecretaría: únicamente 3%. Y esto parece aplicarse por igual al rango 7: de los 21 casos con esa procedencia, 43% tuvo que volver al sexto y 23% al quinto.

La dirección general ocupa un sitio peculiar en la jerarquía administrativa: se asciende al siguiente rango o se mantiene en el mismo pero no necesariamente en la misma dependencia. Esto la convierte en terminal. La revisión de las transiciones de rangos lo confirma plenamente, pero existe un elemento adicional para fortalecerlo. De los 335 directores generales que llegaron al final del sexenio de MMH, nada más 9 (3%) lograron pasar con CSG como subsecretarios, y 95 (28%) repitieron en el mismo nivel. Esto significa que 231 abandonaron la administración o fueron reubicados en entidades paraestatales o descentralizadas.

No ocurre lo mismo con los subsecretarios: de los 53 que acompañaron a MMH hasta el final, sólo nueve (17%) fueron ratificados por CSG. La importancia del cargo restringe las posibilidades del sistema para aprovechar la experiencia del funcionario, pues el único ascenso lo constituye la titularidad de la secretaría cuyo nombramiento no depende nada más de la habilidad del aspirante; por otro lado, no hay suficientes puestos con la misma jerarquía para reubicarlo ni es sencillo que un ex subsecretario acepte un cargo inferior. En consecuencia, el riesgo de quedar fuera es más elevado que en una dirección general.

Todo lo anterior confirma la existencia de un sistema de control administrativo que proporciona al funcionario la suficiente preparación y conocimiento para desempeñar con cierto grado de eficiencia un cargo de alto nivel, pero al mismo tiempo se asegura de que antes haya probado su capacidad en puestos de creciente responsabilidad.

## CONCLUSIONES

Una primera característica que debe subrayarse es la dedicación que significa el servicio público tanto en términos del tiempo invertido como en el área en que se realizó. A los directores generales les tomó en promedio 11 años llegar a ese rango y a los subsecretarios 13, en ambos periodos. Larga estancia de trabajo ininterrumpido y exclusivo en el sector público, pues entre 75 y 85% de todos los funcionarios nunca intervino en los medios electoral y partidario. Estos dos factores indican que el servicio público se ha constituido en una verdadera profesión, si por ella se entiende la práctica permanente de una actividad.

Los funcionarios cambian de puestos con mucha frecuencia: tuvieron en promedio cuatro o cinco cargos en el corto periodo de seis años. El dato parece cuestionar cualquier experiencia de los individuos, sin embargo, resulta que esos cambios se realizaron en no más

de tres dependencias cuyas funciones normalmente están relacionadas y, además, el empleado permaneció un promedio de 2.6 años en ellos.

En estas condiciones la elevada rotación del personal no implica, necesariamente, impreparación. Al final, cuando el funcionario logra un puesto de alto nivel ha reunido al menos cinco puestos previos que multiplicados por su permanencia, dan por resultado 15 años de experiencia acumulada en una misma área y en responsabilidades de distinto grado.

Los puestos recorridos no son arbitrarios. El sector gubernamental guarda equivalencias entre los puestos de tal manera que se pueden agrupar en rangos jerárquicos. Así, cuando un empleado pasa de un cargo a otro, lo relevante no es la denominación particular sino el nivel que ocupa en la escala de autoridad. Además, el ascenso sigue un modelo definido, una secuencia guiada por el tipo de responsabilidades que entraña cada puesto y que determina que el funcionario alcance un rango sólo cuando ya pasó por el inmediato inferior. Lo interesante es que esta práctica no obedece a un manual operativo, sino a que el individuo haya demostrado que fue capaz de cumplir con las tareas necesarias para responder a las nuevas exigencias.

El esquema que se sigue no es sencillo. Las transiciones de rangos demuestran que existen menores posibilidades de ascender a medida que se avanza en el nivel de autoridad. Hasta el tercero (subdirector de área) es esperable llegar al siguiente, pero desde el cuarto comienza a ser muy lento el movimiento y con altas probabilidades, primero, de permanecer en el mismo rango, y segundo, incluso de regresar al anterior. La movilidad cambia de dirección según sea el tipo de puesto: hasta el tercero es vertical, pero a partir del cuarto predomina el horizontal.

Aunque el mecanismo descrito no es privativo de alguna entidad en particular, sí se vuelve más visible en aquellas que han logrado una mayor especialización. En estas secretarías a los funcionarios se les retiene más, cambian con menos frecuencia de puestos y, por consiguiente, obtienen una mejor preparación. Al final, el procedimiento favorece a la propia dependencia.

Naturalmente este sistema no responde más a los merecimientos y experiencia del aspirante, sino al distinto grado de discrecionalidad que cada rango permite y que se encuentra en relación directa de los compromisos políticos adquiridos. Entre la dirección general y la subsecretaría existen diferencias respecto de las tareas que cada uno desarrolla: mientras la primera tiene más responsabilidades administrativas, en la segunda prevalecen las políticas.

De ahí que no sea extraño que el titular no sólo busque cierta preparación burocrática en el candidato a subsecretario, sino también otras

habilidades. Como se señaló, los mayores porcentajes de funcionarios cuyas trayectorias también incluyeron el adiestramiento electoral y partidario se registran entre los subsecretarios y no en los directores generales. Éstos reflejan carreras más estables y regulares y sus nombramientos obedecen más a sus méritos laborales que a sus vínculos personales o políticos.

No obstante, lo anterior no impide que la discrecionalidad cobre cuerpo en la designación de individuos sin ninguna experiencia en el sector público que, en ocasiones, llega incluso a la impreparación profesional. Un porcentaje nada despreciable de funcionarios (18% de subsecretarios y 20% de directores generales) obtuvo el puesto sin contar con trayectorias en la administración pública, lo cual solamente puede explicarse por sus relaciones personales.

Esto también se aplica a los funcionarios adiestrados, nada más que con ellos se restringe la posibilidad de nombrar a incompetentes. La diferencia de porcentajes entre ambos tipos de cargos revela claramente que las exigencias técnicas o especializadas del puesto obligan a buscar hombres preparados, pero, aun así, en la medida en que los candidatos son muchos y con formación semejante, al final de cuentas es necesario tener contactos personales para obtener el cargo. Lo importante es que, como lo ha señalado Greenberg, la selección se produce entre un grupo de elegibles que poseen la capacidad y los conocimientos requeridos, lo que impide que la decisión personal dañe el funcionamiento de las dependencias.<sup>11</sup>

La pregunta que debe hacerse, por tanto, no es si se ha eliminado la discrecionalidad en los nombramientos, sino si ha llegado a predominar en el proceso. La revisión que se ha hecho y las cifras que se obtuvieron, revelan que, pese a todo, parecen respetarse los conocimientos del funcionario.

<sup>11</sup> M. H. Greenberg, *op. cit.*, p. 100. Un excelente tratamiento de este aspecto se encuentra en Merilee S. Grindle, *op. cit.*

# LA PROFESIONALIZACIÓN DEL ESTADO MEXICANO; ¿OLVIDANDO O ESPERANDO A GODOT?\*

JOSÉ LUIS MÉNDEZ

La propensión insaciable del hombre a mandarlo todo[...] ha hecho de la administración un campo abierto al favor, a las intrigas y a los más viles manejos, introduciendo un tráfico escandaloso e inmoral entre los dispensadores de gracias y los más viles cortesanos. Una nación que ha llegado a este grado de corrupción, no sólo está muy próxima a ser el teatro de las más grandes maldades, sino que compromete también las libertades públicas.

JOSÉ MARÍA LUIS MORA, "Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía", *El Observador*, 1827.

## INTRODUCCIÓN

En la obra teatral *Esperando a Godot* de Samuel Beckett, los dos protagonistas centrales se la pasan esperando a un personaje llamado Godot. Éste nunca llega, pero en la obra la prolongada espera está cargada de incertidumbre porque siempre se mantiene abierta la posibilidad de que Godot aparezca. Esta incertidumbre coloca a los protagonistas en una situación absurda que prácticamente los empuja al suicidio.

\* Algunas secciones de este ensayo constituyen una versión corregida, aumentada y actualizada de un texto que entregué a mediados de 1994 para su publicación en el libro *Retos y propuestas: el servicio civil*, México, Fundación Cambio XXI. El presente ensayo incluye además algunas partes nuevas y una amplia variedad de citas bibliográficas de la literatura más reciente sobre el tema que no se presentaron en aquel texto. Agradezco la ayuda de Isabel Mayo con los aspectos tipográficos y la búsqueda de materiales para este artículo; este artículo se publicó en la revista *El Cotidiano*.

Lorenzo Meyer<sup>1</sup> ha usado esta historia en referencia a la democracia electoral mexicana. Creo que también puede usarse en parte para ilustrar lo que ha pasado con otra reforma que me parece fundamental para la legitimidad del Estado mexicano: la de su profesionalización. La diferencia en este caso es que algunos de los protagonistas del teatro político mexicano por momentos han esperado a Godot (por ejemplo a principios de 1910, 1930 y 1980), y por momentos se han olvidado completamente del mismo (como de Salinas).<sup>2</sup> El Plan Nacional de Desarrollo de Ernesto Zedillo ha anunciado la profesionalización gradual del Estado mexicano. Así, estamos de nuevo esperando sin saber si el personaje llegará o si se nos dirá otra vez que en realidad es mejor olvidarse de él.

Como bien ha señalado Meyer, la alternativa de Beckett —el suicidio— no es deseable. Sin embargo, en México esta prolongada espera ha sido en mi opinión una de las causas de nuestros descabros económicos; además, creo que los magnicidios políticos que rodearon la pasada sucesión presidencial están en alguna medida relacionados con la naturaleza clientelista y discrecional de la administración pública mexicana.

Durante la “época de oro” del desarrollo estabilizador mexicano, uno de los pilares fundamentales de la legitimidad del Estado fue su capacidad para asegurar un crecimiento económico importante.<sup>3</sup> El otro pilar fue la revolución mexicana. Gracias a estos pilares, el Estado pudo prescindir de la fuente electoral de legitimidad política.

A partir de fines de los años setenta, sin embargo, esas fuentes de legitimidad comenzaron aceleradamente a secarse, sin que realmente pudiera abrirse la fuente de un sistema electoral transparente y justo.

<sup>1</sup> Véase *La segunda muerte de la revolución mexicana*, México, Cal y Arena, 1992, p. 45.

<sup>2</sup> Véase la detallada exposición histórica del texto de Mentor Tijerina, “La política de la función pública en México”, en *Revista de Teoría y Praxis Administrativa*, enero-marzo, 1987, así como de Guillermo Haro, *Aportaciones para la reforma de la función pública en México*, México, INAP, 1988; de este mismo autor puede verse también *La función pública en el proceso de modernización nacional*, México, Graficarte, 1991.

<sup>3</sup> José Luis Méndez, “Un acercamiento a la coyuntura política actual”, México, Asociación de Profesores e Investigadores de la Universidad Iberoamericana (API), en *La universidad y la crisis en México*, México, API, 1985. Véase también del mismo autor “La reforma del Estado en México, alcances y límites”, en *Gestión y política pública*, primer semestre de 1994. Otros autores mexicanos también han venido refiriéndose a este tipo de legitimidad, tales como José Antonio Crespo; véase de éste “Crisis económica: crisis de legitimidad”, en Carlos Bazdresch *et al.* (comps.), *México. Auge, crisis y ajuste*, México, FCE, 1992, tomo 1; así como Enrique Cabrero, *Del administrador al gerente público*, México, INAP, 1995.

Desde entonces, los diversos gobiernos priistas y partidos de oposición, así como la opinión pública y la academia mexicanas, han concentrado su atención en el problema electoral. Han existido razones importantes para ello. Sin embargo, estos actores se han olvidado prácticamente del profundo déficit de legitimidad administrativa que padecemos, el cual se ha ido profundizando aceleradamente con las repetidas crisis de final de sexenio que venimos sufriendo desde hace 20 años. Esperando al Godot electoral, se han olvidado del administrativo.<sup>4</sup>

Aunque puede estar sujeta a algunos matices importantes, una de las pocas investigaciones empíricas sobre la carrera administrativa en México (si no es que la única)<sup>5</sup> concluye que sólo alrededor de 20% de subsecretarios y directores generales obtuvo su puesto de manera clara por amiguismo en lugar de capacidad. Por otro lado, Centeno ha mostrado que un número creciente de funcionarios no pertenecen al PRI o cuando menos no participan activamente en el mismo.<sup>6</sup> Sería injusto que nuestras crisis nos llevaran a querer pasar por la guillotina a hombres de paja o que pagaran justos por pecadores. Aunque por dichas crisis quizá en estos momentos no sea lo más popular por señalar, hay estudios empíricos que muestran que no podemos hacer tabla rasa y calificar sin más a toda la administración pública mexicana de ineficiente, corrupta o excesivamente politizada. Probablemente nuestras crisis han sido resultado más del predominio de un perfil demasiado economicista de nuestros funcionarios y políticos,<sup>7</sup> que de una falta clara de preparación de los mismos en determinada área de conocimiento.

<sup>4</sup> La legitimidad administrativa tiene cuando menos dos facetas: la eficiencia en el manejo de los recursos públicos y el grado de participación o democracia de la administración pública. Como he señalado en otra parte, para varios autores (Sartori; Poggi) una de las fronteras de la democracia se encuentra en estos momentos en el proceso de formulación y ejecución de las políticas públicas. Sin embargo, en este ensayo me concentraré en el primer aspecto. Véase G. Sartori, *Teoría de la democracia; el debate contemporáneo*, México, Alianza, 1989; G. Poggi, *The State; Its Nature, Development and Prospects*, Stanford, Stanford University Press, 1990; L. Paramio, "América Latina en los noventa", en *Nexos*, núm. 168, 1991.

<sup>5</sup> R. Hernández, "Les cadres supérieurs de l'administration publique mexicaine", en *Revue Française d'Administration Publique*, núm. 70, 1994.

<sup>6</sup> Miguel Ángel Centeno, *Democracy Within Reason: Technocratic Revolution in Mexico*, University Park, Pennsylvania, Pennsylvania State University Press, 1994.

<sup>7</sup> Véase el interesante libro de Francisco J. Morales, *La tecnocracia en México*, México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública/Fundación Cambio XXI, 1994, p. 191.

Sin embargo, por otro lado, encuestas recientes muestran que las instituciones estatales y burocráticas son claramente en las que los mexicanos menos confían; datos de Camp revelan una clara falta de confianza en el gobierno (la mitad de la que se tiene en Estados Unidos o Canadá).<sup>8</sup> En 1992, 56% de los mexicanos no favorecía partido alguno.<sup>9</sup> En 1991 sólo uno de cada cinco expresó tener confianza en el gobierno y sólo 12% dijo respetar el proceso político.<sup>10</sup> En 1987, 81% y 78% de los mexicanos creyeron que el gobierno era mal administrador y deshonesto, respectivamente.<sup>11</sup> Además, al menos con Salinas, hubo programas públicos frecuentemente acusados de excesiva politización –como Solidaridad–, así como una excesiva centralización y discrecionalidad por parte del presidente. En un estudio reciente, México aparece como uno de los 10 países con mayor grado de corrupción en el mundo.<sup>12</sup>

En otras palabras, nuestro déficit de legitimidad está ahí y es muy probable que haya aumentado. Zedillo curiosamente se ha visto en una situación opuesta a la del inicio del gobierno salinista: ganó una legitimidad electoral al menos comparativamente mayor que la de Salinas –a quien se acusó abiertamente de usurpación electoral–, pero en los primeros meses de su administración ha ido perdiendo –en lugar de ir ganando– legitimidad administrativa.

Debo dejar bien claro que el problema de la legitimidad electoral me parece fundamental y que las profundas carencias del sistema de elecciones en México hacen del mismo un problema grave. Sin embargo, aparte de que algo se ha avanzado al respecto, hay que insistir en que se ha tendido a pensar que los problemas públicos se resolverán sólo abriendo la posibilidad de alternancia política, elaborando nuevas “soluciones” o utilizando nuevos instrumentos administrativos.<sup>13</sup> Es importante que haya una conciencia de que cada uno de estos asuntos tiene una complejidad y legitimidad propias.

Comparado con otros países, en el área administrativa México ha permanecido bastante estático. En las últimas décadas muchas nacio-

<sup>8</sup> Roderic Ai Camp, *Politics in Mexico*, Nueva York, Oxford University Press, 1993, pp. 57-59, 71.

<sup>9</sup> Miguel Basañez, “¿Quinta crisis?” en *Folios de Este País*, mayo de 1992.

<sup>10</sup> Roderic Ai Camp, *op. cit.*

<sup>11</sup> Enrique Alducín, *Los valores de los mexicanos. México en tiempos de cambio*, México, Fomento Cultural Banamex, 1991, p. 188.

<sup>12</sup> *Reforma*, 16 de agosto de 1995.

<sup>13</sup> Bernardo Kliksberg, *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, México, FCE, 1989; Méndez, “La reforma del Estado...”, *op. cit.*, y Cabrero, *op. cit.*

nes han iniciado reformas importantes de la administración pública central. Entre ellas se pueden citar países de mayor desarrollo relativo —como Inglaterra, Nueva Zelanda, Australia, Canadá y Estados Unidos—, naciones en desarrollo o de nivel intermedio —como Argentina, Brasil, Colombia y España—, y países socialistas o ex socialistas —como China, Mongolia, Polonia, Hungría y la antigua URSS. En dichos países la cuestión de la eficiencia y el profesionalismo administrativo de los aparatos públicos se ha convertido en un tema central del debate o la agenda de cambio.

En este ensayo deseo hacer una presentación general de tales reformas y lo que nos indican respecto a las tendencias recientes de las estructuras de personal público, con el fin de hacer algunas recomendaciones para atacar el problema de la ineficiencia, corrupción y falta de legitimidad administrativas en México. Hay que señalar de entrada que esta presentación de las reformas muestra sobre todo que cambiar la administración pública es una tarea sumamente compleja y que en este campo uno puede fácilmente “hacerle al aprendiz de brujo”. Al mismo tiempo, sin embargo, uno de los reclamos más importantes de los mexicanos ha sido el de una administración pública eficaz, eficiente y honrada. Si bien la demanda de una mayor eficiencia y profesionalismo puede enmascarar intereses privados, atendida de una manera legítima constituye parte fundamental del interés público: simplemente se trata de dar un uso eficiente y honrado a los recursos que son después de todo públicos. Por otro lado, un mundo crecientemente integrado y competitivo económicamente,<sup>14</sup> y que cada vez enfrenta problemas de resolución más compleja,<sup>15</sup> nos reclama una administración pública que promueva y regule el desarrollo en forma justa y profesional.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> T. Lynch y J. Carr, “Public Administration Implications of the North American Free Trade Agreement”, en *International Journal of Public Administration*, vol. 19, núm. 8, 1996.

<sup>15</sup> Bernardo Kliksberg, *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, México, FCE, 1994; B.G. Peters, “Development of Theories about Governance: Art Imitating Life”, trabajo presentado en el Congreso del Comité sobre la Estructura de Gobierno de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Manchester, septiembre de 1994; Ricardo Uvalle, *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, Toluca, IAPEM, 1994; OECD/PUMA, *Governance in Transition* (por aparecer).

<sup>16</sup> Una justificación mayor de la profesionalización de la función pública en México puede encontrarse en J. L. Méndez, “Mexico Under Salinas: Towards a New Record for One Party’s Domination?”, en *Governance*, abril, 1994. Véase también Cabrero, *op. cit.*

El ensayo comienza por definir qué es un servicio civil de carrera y presenta algunas razones de su emergencia. En seguida se analizan las tendencias recientes de las administraciones públicas de varios países. Después de una breve reflexión sobre los dilemas que ofrece el establecimiento de un servicio civil, se hacen algunas propuestas para el caso mexicano. La principal de ellas se refiere a un problema que se ha venido señalando desde principios de 1994:<sup>17</sup> la urgente necesidad de un reforzamiento de la profesionalización y los sistemas de carrera de los funcionarios públicos.

El ensayo se refiere más particularmente a la situación de los llamados “funcionarios de confianza”, diferentes de los “trabajadores de base”. Esto se debe a que en México no existe un servicio civil de carrera para dichos funcionarios (los de base sí han tenido algo semejante). En este sentido, el Estado mexicano ha sido un Estado semiautoritario, de partido dominante, de naturaleza clientelista y en gran medida organizado bajo el “sistema de botín” (es decir, el nombramiento generalizado de funcionarios públicos por el presidente. Haro señala por ejemplo, que es “facultad del Ejecutivo la remoción y nombramiento de los 20 000 funcionarios más importantes de la Federación”).<sup>18</sup> En cualquier caso, las reflexiones sobre las ventajas y los riesgos potenciales de estos sistemas, así como algunas de las propuestas iniciales para lograr las primeras evitando los segundos, son también en buena parte aplicables a la organización de la carrera de los trabajadores de base (que también tiene sus problemas).<sup>19</sup>

#### EL SERVICIO CIVIL DE CARRERA

Una de las formas en que diversos países han buscado la eficiencia, honradez y profesionalismo de las administraciones públicas ha sido la de los llamados servicios civiles de carrera. Básicamente, éstos consisten en sistemas que regulan la entrada y promoción de los funcionarios públicos con base en el mérito y la capacidad profesional y no en los vínculos partidarios o personales. Incluye también los principios de seguridad laboral y de que a igual nivel o función, igual categoría y salario. Busca proteger a los funcionarios de las evaluaciones de tipo po-

<sup>17</sup> J. L. Méndez, “Mexico under...”, *op. cit.*, pp. 199-200.

<sup>18</sup> Guillermo Haro, *Aportaciones para...*, *op. cit.*, p. 488.

<sup>19</sup> *Ibid.*, pp. 130-138.

lítico, darles seguridad en el empleo y posibilidades de promoción profesional. Con esto intenta también atraer a los candidatos bien calificados, desarrollar una memoria administrativa y políticas de más largo plazo, así como sustituir estructuras de castigos por estructuras de incentivos monetarios y profesionales, dirigidas a que los servidores públicos cumplan sus labores de una manera profesional y justa.

Aunque las formas en que los diversos sistemas de carrera profesional han buscado alcanzar sus objetivos son diversas, un instrumento más o menos común para medir el mérito ha sido el de los exámenes.

En algunos países como Francia se han desarrollado escuelas de administración pública específicamente dirigidas a capacitar a los servidores públicos. Otros países (como Estados Unidos o muchos de América Latina) han seguido una política de entrenamiento un tanto más descentralizada, basada por ejemplo en programas dentro de las universidades.

El grado de centralización de la administración misma de los sistemas profesionales ha variado a lo largo de países y periodos. Con frecuencia ha sido una secretaría la encargada de administrarlo, conjuntamente con todo lo relacionado con la administración del Estado. En otras ocasiones, ha sido una comisión ad hoc.

El servicio civil inglés ha sido uno de los más conocidos por haber alcanzado un nivel de desarrollo superior. En este país el servicio se inició a principios del siglo XIX a raíz de una preocupación del parlamento por el fuerte desperdicio en el ejercicio presupuestal.<sup>20</sup>

Por lo que se refiere al caso estadounidense, hasta principios de 1880 la administración pública se rigió por el denominado "sistema de botín" (*spoils system*). Hasta esa fecha, fue muy difícil iniciar una carrera administrativa porque limitaba las posibilidades del ejecutivo para realizar nombramientos. Sin embargo, para 1880 dicho sistema había alcanzado excesos tales, que era visto como una desgracia nacional y como una seria carga sobre el presidente. Dado el poder que tenía y su capacidad para nombrar a una amplia franja de funcionarios, cada nuevo periodo el ejecutivo era fuertemente presionado por una multitud de aspirantes a puestos públicos, en especial los que habían participado en la campaña y que, independientemente de su capacidad profesional, pedían o hasta exigían un nombramiento. La crisis del sistema llegó en 1881, cuando un aspirante a servidor público fue relega-

<sup>20</sup> G. Drewery y T. Butcher, *The Civil Service Today*, Cambridge, Blackwell Publisher, 1991, pp. 39-40.

do y asesinó al presidente James Garfield. Ante estos hechos, para muchos estadounidenses el sistema de botín pasó a ser un sinónimo de asesinato y violencia<sup>21</sup> (toda proporción guardada, hay ciertas semejanzas aquí con el caso mexicano, especialmente después de la muerte de Ruiz Massieu). Paulatinamente, la tradicional desconfianza hacia el Estado y el sistema de partidos de los estadounidenses fue derivando en un servicio civil más extenso que el de muchos países latinoamericanos. Paralelamente fueron surgiendo diversas escuelas de administración para entrenar a los futuros funcionarios públicos.

En el caso de América Latina, Geddes<sup>22</sup> ha mostrado que el servicio de carrera ha emergido sobre todo en países con sistemas electorales en los que ha existido una fuerte competencia electoral entre los partidos más grandes, mientras que se ha detenido en los países con un partido dominante. En los primeros casos, los partidos se han convencido de la necesidad de tener un servicio de carrera para garantizar un mínimo funcionamiento del Estado, o bien han ido desarrollando los sistemas profesionales por partes, a fin de mantener en sus puestos a cierto número de funcionarios amenazados por un cambio de administración.

#### TENDENCIAS Y REFORMAS RECIENTES DE LOS SERVICIOS CIVILES DE CARRERA Y LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS EN VARIOS PAÍSES

Como señalé al principio, en las últimas décadas muchos países se han planteado la urgencia de reformar sus administraciones públicas.

Dentro del grupo de los países de mayor desarrollo relativo, los países anglosajones –Nueva Zelanda, Gran Bretaña, Canadá, Australia, Estados Unidos– han avanzado más rápidamente, en tanto que los latinos se han rezagado (Francia, Italia y –aunque algunos la pondrían más bien como nación intermedia– España). En Gran Bretaña y especialmente Nueva Zelanda se ha avanzado hacia sistemas bastantes des-

<sup>21</sup> P. Van Riper, *History of the United States Civil Service*, Nueva York, Harper and Row, 1958, p. 89.

<sup>22</sup> B. Geddes, "A Game Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies", en *American Political Science Review*, vol. 85, núm. 2, 1991. La misma autora desarrolla y fundamenta detenidamente su argumento, aplicando el enfoque de acción colectiva a una variedad de casos latinoamericanos, en su libro *Politician's Dilemma; Building State Capacity in Latin America*, Los Ángeles, University of California Press, 1994. Tijerina, *op. cit.*, p. 52, argumenta deductivamente en un sentido similar.

centralizados y basados en contratos.<sup>23</sup> Aun cuando la reforma no se ha completado, Gran Bretaña pasó de tener uno de los servicios civiles más comprensivos, uniformes y centralizados a tener aproximadamente tres mil entidades descentralizadas de reclutamiento; así, a decir de Chapman, en julio de 1994 más de 60% de los servidores públicos trabajaba en agencias descentralizadas.<sup>24</sup> Además ahora se han abierto entradas colaterales, por lo que la competencia es mayor y la seguridad laboral menor (aparte de que se han introducido las llamadas “pruebas de mercado” para las agencias).<sup>25</sup> Las reformas de Margaret Thatcher estuvieron en buena medida dirigidas a lograr que la burocracia ejecutara su nuevo programa conservador.

En Gran Bretaña aún existe un debate acerca de estas reformas. Para algunos autores básicamente trajeron el desconcierto y desmotivación de los funcionarios públicos; arguyen que al implicar la reducción significativa —cuando no práctica desaparición— del servicio civil, debilitaron el espíritu de cuerpo y de misión pública de los funcionarios y afectaron la uniformidad del sistema de mérito. En todo caso, el problema principal según estos autores es que se desmanteló el sistema anterior sin tener bien definidos los principios del nuevo.<sup>26</sup> Otros estudiosos, sin embargo, argumentan que el modelo anterior nunca trajo los beneficios que prometía, mientras que sí implicó una rigidez y excesiva autonomía de la burocracia.

Esta última visión del sistema británico en realidad venía desde tiempo atrás. Aparte de estudios críticos del mismo como el Informe Fulton, en Gran Bretaña y Estados Unidos se hizo famosa una serie televisiva bastante satírica sobre el tema, llamada “Sí, primer ministro”, cuyos capítulos narraban diferentes episodios de la relación entre la burocracia y los políticos en Gran Bretaña, en la mayoría de los cuales sir Humprey, el “secretario permanente” del servicio civil supuestamente a las órdenes del primer ministro, se las arreglaba para tomar

<sup>23</sup> R. C. Mascarenhas, “Building an Enterprise Culture in the Public Sector: Reform the Public Sector in Australia, Britain, and New Zealand”, en *Public Administration Review*, vol. 53, núm. 4, 1993, pp. 319-328.

<sup>24</sup> Richard Chapman, “Document Based Studies in Executive Leadership—The Case of the British Civil Service”, trabajo presentado en el Congreso del Comité sobre la Estructura de Gobierno de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Manchester, septiembre de 1994, pp. 18-19.

<sup>25</sup> P. Greer, *Transforming Central Government. The Next Steps Initiative*, Gran Bretaña, Open University Press, 1994.

<sup>26</sup> Chapman, *op. cit.* Véase también del mismo autor “The end of the Civil Service?”, en *Teaching Public Administration*, otoño, 1992.

las decisiones o cuando menos bloquear las que no le convenían. Una evaluación reciente de las reformas británicas señala que si bien por un lado pueden haber afectado la neutralidad política de los funcionarios y haberlos inclinado hacia un excesivo deseo de complacer a los ministros,<sup>27</sup> han logrado una mayor eficiencia en la gestión de los servicios públicos. Para Hennessy, sin embargo, Thatcher fue responsable de una revolución de la gestión pero también un fracaso de las políticas. De hecho, John Major ha revalorando al servicio civil de carrera (aunque esto no ha evitado que se sigan aboliendo puestos del servicio civil y que un número considerable de sus miembros haya seguido optando por el retiro temprano).

En el caso de Estados Unidos, a lo largo del tiempo varios objetivos contradictorios se fueron conjuntando hasta crear un sistema de servicio civil bastante burocratizado y confuso.<sup>28</sup> Por otro lado, hacia cuando menos los años setenta se llegó a la conclusión de que la burocracia era demasiado independiente de las autoridades políticas. Por estas razones, aunque cada presidente había introducido reformas, para esa década la necesidad de una reforma significativa era evidente. En 1978 Carter nombró una comisión para diseñar y ejecutar dicha reforma con su "Acta de Reforma del Servicio Civil", ya que en su opinión "no había mérito en el sistema de mérito" (otros decían que no había sistema de mérito). Entre los cambios más importantes de Carter están la creación de una agencia para la gestión del personal, que centraliza y subordina en mayor medida dicha gestión al control presidencial. También se creó el Alto Servicio Civil para los funcionarios de mayor experiencia y una agencia para cuidar que el sistema se manejara en realidad con base en el mérito. Reagan continuó con la ejecución de este programa de reformas. Sin embargo, la acompañó con recortes presupuestales, la relegación de los funcionarios de carrera y la premiación de la lealtad político-ideológica (tendencias a su vez parcialmente revertidas por Bush).

Como las anteriores, muchas de estas reformas intentaron conciliar varios objetivos, por lo que terminaron más bien haciendo los sistemas muy confusos y sobrerregulados. En función del grado de complejidad y burocratización que éstos habían alcanzado para principios de los noventa (las regulaciones sumaban 6 000 páginas),<sup>29</sup> Clinton le

<sup>27</sup> P. Greer, *op. cit.*, pp. 132-133.

<sup>28</sup> F. A. Nigro y L. G. Nigro, "Public Personnel Administration", en *Modern Public Administration*, Nueva York, Harper and Row Publishers, 1989.

<sup>29</sup> P. W. Ingraham y D. H. Rosenbloom, "The State of Merit in the Federal Govern-

encomendará a una comisión dirigida por el vicepresidente Gore realizar un estudio y presentar recomendaciones. El reporte de la comisión presentado y publicado a fines de 1993 incluye recomendaciones para el conjunto de la administración pública estadounidense, como una descentralización interna mayor y métodos de gestión más efectivos; en cuanto al servicio civil recomienda simplificarlo y descentralizarlo.<sup>30</sup> Muchos de los principios de este reporte se basaron en un best-séller de Osborne y Gaebler,<sup>31</sup> que en general recomienda introducir criterios de la iniciativa privada en la administración pública. Varios autores han criticado este tipo de enfoques por desatender los principios y características propias del servicio público.<sup>32</sup> Wilson<sup>33</sup> y Peters<sup>34</sup> se han preguntado por ejemplo: si la responsabilidad corre ahora hacia abajo, hacia los consumidores o clientes que demandan eficiencia, ¿dónde queda la responsabilidad de los funcionarios hacia arriba, es decir, hacia las autoridades políticas superiores, hacia el público en general que las eligió y hacia las leyes e instituciones de un país? (que es lo que en el sistema británico y canadiense se conoce como “responsabilidad ministerial”). Todo un conjunto de autores por otro lado ha criticado dicho enfoque, así como en general las reformas de los últimos años, por haber debilitado demasiado el sistema de asesoría profesional en la formulación misma de políticas y por no haber identificado el problema real por atacar.<sup>35</sup> Para

---

ment”, en P. W. Ingraham y Kettl (eds.), *Agenda for Excellence. Public Service in America*, Nueva Jersey, Chatham House Publishers, 1992.

<sup>30</sup> Al Gore, *Creating a Government that Works*, Estados Unidos, Plume Books, 1993, pp. 18-27.

<sup>31</sup> D. Osborne y T. Gaebler, *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1992.

<sup>32</sup> O. Guerrero, *El Estado en la era de la modernización*, México, Plaza y Valdés, 1992; G. T. Goodsell, “Reinvent Government or Rediscover it?”, en *Public Administration Review*, vol. 53, núm. 1, 1993; Cabrero, *op. cit.*

<sup>33</sup> S. V. Wilson, “Public Administration Reform and the ‘New Managerialism’: A Comparative Assesment of a Fundamental Challenge Confronting Canadian Public Administration”, por aparecer en J. L. Méndez (coord.), *International Journal of Public Administration* (número especial sobre los retos de la administración pública), vol. 19, núm. 8, 1996.

<sup>34</sup> B. G. Peters, *op. cit.*

<sup>35</sup> B. G. Peters y D. Savoie, “Civil Service Reform: Misdiagnosing the Patient”, en *Public Administration Review*, septiembre-octubre de 1994; P. W. Ingraham, “The Design of Civil Service Reform: Good Politics or Good Management?”, en Ingraham y Rosenbloom (eds.), *The Promise and Paradox of Civil Service Reform*, Pittsburgh, University of Pittsburg Press, 1992; L. Metcalfe y S. Richards, *Improving Public Management*, Londres, Sage, 1987.

Campbell<sup>36</sup> el “gerencialismo” ha aumentado el riesgo de errores y favorecido la disgregación de tareas por encima de un gobierno integrador. Adoptando un dicho anglosajón, ha habido una preocupación respecto al riesgo de que el nuevo gerencialismo esté “tirando al bebé con el agua sucia”.<sup>37</sup>

En general, las reformas iniciadas a partir de Carter no han podido acertar en el blanco de los problemas. Está por verse cuál es el destino final de las 300 recomendaciones de la Comisión Gore; para fines de 1994, el gobierno de Clinton señalaba que ya el Congreso había aprobado un sexto del total de las recomendaciones. Entre las más importantes que se han reportado están el que las agencias puedan adoptar un enfoque más empresarial en su sistema de compras –lo que significaría un ahorro de 12.3 billones de dólares en los siguientes cinco años–, así como la salida de 78 000 empleados públicos; en general, se habían conseguido diversos logros en cuanto a simplificación, coordinación e innovación administrativas (por ejemplo, se habían creado más de 100 “laboratorios de reinención” para mejorar diversos aspectos de la administración pública en Estados Unidos). Con todo, a fines de 1994 la reforma estaba perdiendo *momentum* y el avance en sus diferentes áreas era desigual (en parte porque la agenda de Clinton ha sido amplia). Se ha venido realizando en un contexto en el que se tiende a favorecer más la reducción indiscriminada de agencias y personal que el mejoramiento de los mismos.<sup>38</sup>

Canadá ha seguido un camino parecido. En 1991, Mulroney introdujo una iniciativa de reforma significativa llamada “Servicio Público 2000”, con el fin de fomentar mayor responsabilidad y creatividad dentro del servicio civil canadiense. También en este caso, las transformaciones han sido oscurecidas por una tendencia a fuertes recortes presupuestales, producto de un ataque indiscriminado contra la burocracia. Al igual que Clinton, el nuevo gobierno de Chrétien comenzó desde el

<sup>36</sup> C. Campbell, “Reinventing Reinvention: Lessons From the Failure of Managerialism in Britain”, trabajo presentado en el Congreso de IASIA, Hong Kong, julio de 1994, p. 2; del mismo autor, “The Search for Coordination and Control Revisited: for Machinery of Government, Ten lost Years?”, trabajo presentado en el Congreso del Comité sobre la Estructura de Gobierno de la Asociación Internacional de Ciencia Política, Manchester, septiembre de 1994, p. 43.

<sup>37</sup> S. V. Wilson, *op. cit.*

<sup>38</sup> *Reinvention Update*, núm. 10, 1995; Jon Healey, “Reinventing Government Bit by Bit”, en *Congreso Quarterly*, núm. 8, octubre, 1994, p. 2872; “Reinventing Government. Twelve Months Wiser”, en *The Economist*, 17 de septiembre de 1994, pp. 26-29.

principio a hablar de la necesidad de “arreglar la plomería” interna del gobierno. Sin abandonar los proyectos de una mayor flexibilización, descentralización y orientación hacia el cliente de la administración pública, Chrétien ha sustituido el simple ataque contra la burocracia por proyectos más constructivos para las relaciones entre políticos y funcionarios.<sup>39</sup>

Una conclusión generalizada de la literatura reciente sobre el tema es que el sistema clásico de servicio civil ha sido rechazado, pero los ejes con base en los cuales se pueda desarrollar un nuevo sistema no han terminado de definirse.<sup>40</sup> Para ponerlo en palabras de Ingraham y Rosenbloom,<sup>41</sup> “primero, la fuerte aceptación de los principios generales del mérito continúa. Segundo, la insatisfacción con el sistema de mérito es prácticamente unánime”. No obstante, para ellos la mayor responsabilidad hacia arriba y hacia abajo de los funcionarios no debería implicar un menosprecio del valor del profesionalismo.<sup>42</sup>

En cuanto a los países en desarrollo, entre los que han avanzado considerablemente en el desarrollo de servicios civiles están Polonia, Hungría y Mongolia.<sup>43</sup> En América Latina, Argentina,<sup>44</sup> Uruguay, Perú, Colombia y Brasil,<sup>45</sup> han tenido servicios civiles más o menos extensos (aunque en el caso peruano Fujimori lo ha desmantelado significativamente y en Brasil, Cardoso está considerando reformas importantes).<sup>46</sup> Otras naciones han intentado algunas reformas aunque de manera más lenta, como China y la antigua URSS.<sup>47</sup> Algunos países se han

<sup>39</sup> P. Aucoin, “Politicians Public Servants and Public Management”, p. 132 y D. J. Savoie, “Looking Ahead”, ambos en B. G. Peters y D. J. Savoie, *op. cit.*

<sup>40</sup> P. W. Ingraham, *op. cit.*

<sup>41</sup> P. W. Ingraham y D. H. Rosenbloom, *op. cit.*, p. 291.

<sup>42</sup> *Ibid.* Una revisión en español de las reformas hasta 1991 en Francia y Gran Bretaña, en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, vol. 57, núm. 3, 1991.

<sup>43</sup> P. Collins, “Civil Service Reform and Retraining in Transitional Economies: Strategic Issues and Options”, en *Public Administration and Development*, vol. 13, 1993.

<sup>44</sup> José Alberto Bonifacio, “La reforma del Estado y la modernización de la función pública en Argentina”, Buenos Aires, 1993 (mimeo.).

<sup>45</sup> E. Cabrero y T. Escotto, *Evolución reciente de los procesos de reforma de la administración pública y su efecto en los modelos organizacionales*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1992. Para una revisión de algunos otros aspectos de las reformas en éstos y otros países, véase Cabrero, *op. cit.*, pp. 32-48 y F. Heady, *Public Administration: A Comparative Perspective*, Nueva York, Marcel Dekker, 1996.

<sup>46</sup> J. L. Méndez, “The Latin American Administrative Tradition”, por aparecer en Jay Shafritz (ed.), *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Nueva York, Henry Holt and Co.

<sup>47</sup> P. Collins, *op. cit.*

inclinado más por la modernización y expansión de sus sistemas de capacitación.

#### DILEMAS DE LOS SERVICIOS DE CARRERA

Los sistemas profesionales de carrera han venido asociados con mucha frecuencia a importantes problemas. Por ejemplo, han generado una sobreoferta de funcionarios a la vez que disminuido las oportunidades para acceder al empleo público de los profesionales que no están dentro de dichos sistemas. Muchas veces la seguridad laboral ha tendido desgraciadamente a acentuar más que a solucionar el problema de la ineficiencia o ha conducido a una autonomía excesiva de las burocracias. Por otro lado, las supuestas ventajas de los sistemas de mérito no se pueden lograr con facilidad, ya que, dado que dichos sistemas son difíciles de definir y administrar, la subjetividad y politización se mantienen presentes en la práctica.

De esta forma, puede decirse que los sistemas de carrera pública implican varios dilemas de difícil resolución. El primero es que, por un lado, la burocracia debe estar supeditada a las autoridades políticas, así como a las leyes e instituciones nacionales —y en esa medida al pueblo que eligió a los encargados de tomar las decisiones o emitir las leyes.<sup>48</sup> Sin embargo, por otro lado, los servidores públicos deben en cierta medida responder a los grupos más directamente involucrados con su área de trabajo.<sup>49</sup> Un segundo dilema es que, por un lado, los funcionarios deben tener una cierta autonomía de gestión (incluso hasta cierto punto de sus mismos servicios de carrera) para poder responder a las particularidades de su campo profesional, así como tener un mínimo de derechos —entre otros, los de una seguridad laboral por encima de las ideologías y de la política en general, una promoción profesional de acuerdo con el mérito, una remuneración justa y motivante, un mínimo respeto a su experiencia y conocimientos, etc. Sin embargo, por otro lado, deben poder ser separados de su cargo cuando se lo

<sup>48</sup> Recientemente varios factores han hecho que la necesidad del control político de los aparatos estatales sea mayor; véase B. G. Peters, "Introducing the topic", en B. G. Peters y D. J. Savoie (eds.), *Governance in a Changing Environment*, Montreal y Kingston, Canadian Centre for Management Development, 1995.

<sup>49</sup> Se puede ver entonces que hay un conflicto entre la idea de "responsabilidad ministerial" presente en Inglaterra y Canadá, un servicio civil y las nuevas tendencias a ver a los ciudadanos como "clientes". Véase Wilson, *op. cit.*

gre comprobar de una manera suficientemente objetiva que no están cumpliendo con sus responsabilidades. El desarrollo de un sistema de carrera debe entonces acompañarse del desarrollo de sistemas efectivos y suficientemente claros de evaluación (lo cual no es por cierto una tarea sencilla). Así, la burocracia debe tener una identidad propia e incluso el *ethos* o espíritu de un cuerpo dedicado al servicio público, pero a la vez debe estar sujeta a una cierta competencia para que constantemente se revigore. Un tercer dilema es que la burocracia debe proporcionar servicios de una manera justa y en cierta medida uniforme, pero a la vez debe ser eficiente y flexible.

Intentar conciliar los puntos opuestos de estos dilemas ha llevado a su vez a un cúmulo de regulaciones que acaparan el tiempo y la atención de los funcionarios. Valga mencionar además que una vez implantado un servicio profesional, no resulta fácil de cambiar.<sup>50</sup>

#### ALGUNAS PROPUESTAS INICIALES

En México la mayoría de los servidores públicos no están realmente regidos por un servicio civil de carrera. En diversos momentos se ha intentado desarrollar servicios de carrera en varias áreas o incluso para el conjunto de la administración pública. Los obstáculos han sido diversos. Podemos mencionar el clientelismo y presidencialismo, así como el sistema de partido dominante y la falta de democracia (dos factores diferentes aunque interrelacionados); un servicio civil público de carrera reduciría el poder del presidente, su equipo y en general del PRI. Pardo y Tijerina mencionan que en los años ochenta el desarrollo de un servicio civil se detuvo porque hubiera implicado dar mayor poder a los sindicatos, quienes deseaban administrarlo.<sup>51</sup> Además, en esa década la crisis económica y la necesidad de hacer recortes, entre otros factores, no facilitaron su implantación.<sup>52</sup> De hecho, Pardo ha reseñado muy bien cómo la importancia de la oficina encargada del estudio y eventual introducción de un sistema de carrera fue bajando de nivel.<sup>53</sup>

<sup>50</sup> Radin ofrece una discusión interesante de los dilemas implícitos en los servicios de carrera en su texto "The Search of a Civil Service Reform", en Ingraham y Rosenbloom, *op. cit.*

<sup>51</sup> María del C. Pardo, *La modernización administrativa en México*, México, El Colegio de México, 1991, p. 140. Tijerina, *op. cit.*, p. 51.

<sup>52</sup> Guillermo Haro, *La función pública...*, *op. cit.*, pp. 67, 71-75.

<sup>53</sup> Pardo, *op. cit.*, pp. 141-142.

Es probable que los riesgos de un servicio civil hayan también detenido las reformas. Mientras bien se puede decir que la inexistencia del mismo ha fomentado una preocupación por la eficiencia en aquellos funcionarios preocupados por ascender, los sistemas de carrera como el servicio exterior mexicano han estado sujetos desde dentro y fuera a las críticas tradicionales (rigidez, lentitud, burocratización, excesiva autonomía, etc.). Dicho sistema ha tenido una cierta apertura, pero desgraciadamente más bien dirigida hacia nombramientos políticos.

Debido a estos obstáculos y riesgos, México ha estado en una etapa similar a la experimentada por Estados Unidos de mediados a fines del siglo XIX. Como bien han señalado Haro y Jeannetti, México ha carecido de una entidad encargada de mantener un censo actualizado, así como desarrollar y administrar un estatuto específico para los "funcionarios de confianza", para no hablar de una política de motivación —y no sólo de control y castigo— de los mismos.<sup>54</sup> Pese a que en 1983 fue creada la Comisión Intersecretarial de Servicio Civil, todo parece indicar que en los últimos años su funcionamiento ha sido descontinuado.

La carrera profesional en nuestro país sólo existe, cuando menos formalmente, en la Secretaría de Relaciones Exteriores, el ejército mexicano, el Instituto Federal Electoral (Servicio Profesional Electoral) y la Secretaría de Educación Pública (en este último caso limitada a los mismos maestros, que tienen la llamada carrera magisterial). Por otro lado, ha habido elementos de una carrera administrativa en la Secretaría de Hacienda y el Banco de México. Hernández ha argumentado con cierta razón que dado que en la administración pública mexicana el nivel de experiencia y preparación sí se suele tomar en cuenta para los ascensos, y a que hay cierta homologación entre puestos, existe en nuestro país "una especie de servicio civil no formal".<sup>55</sup>

No obstante lo anterior, Haro ha destacado también el hecho de que "los 'trabajadores de confianza' carecen de un estatuto, aunque gozan de las medidas de protección al salario y de los beneficios de la

<sup>54</sup> Por lo tanto, ambos han propuesto crear una Secretaría de la Función Pública. Haro, 1991, *op. cit.*, pp. 2-27. Elena Jannetti, "Transformar a la Secogef en la Secretaría de la Función Pública", 1994 (mimeo.).

<sup>55</sup> R. Hernández, *op. cit.* En este sentido, valga recordar que Camp y Pardo han señalado que existen reglas y modelos para el reclutamiento de los funcionarios (aunque no hablan de un servicio civil informal). Véase las múltiples obras de R. A. Camp, por ejemplo, *Politics in Mexico*, Nueva York, Oxford University Press, 1993, así como M. C. Pardo, "Neutralidad o compromiso político de los funcionarios públicos", en V. Bravo Ahuja (coord.), *Tendencias contemporáneas de la administración pública*, México, Diana, 1989.

seguridad social por disposición expresa de la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional”.<sup>56</sup> De esta manera, los trabajadores de confianza carecen de regulación y protección legal, “constituyendo un auténtico salto al vacío la exclusión que del régimen de la LFTSE hace el artículo 8o. de la misma”.<sup>57</sup> De hecho, como bien señala Duhalt y repite Haro, la relación entre los trabajadores del Estado y este último –y especialmente aquella que involucra a los funcionarios– se encuentra regulada por una “selva semántica, a su vez provocada por un laberinto jurídico”.<sup>58</sup> Y en efecto si uno revisa nuestra legislación encontrará términos tan variados como “funcionarios públicos” (art. 120 constitucional), “empleados superiores” (art. 89 constitucional), “servidores públicos” (artículos 108, 113 y 114), “trabajadores de confianza” (art. 5 de la LFTSE), etc. Como también señalan Duhalt y Haro, esta situación crea desorientación e injusticias y contribuye al surgimiento de conflictos entre trabajadores y funcionarios al igual que entre sindicatos y dependencias.<sup>59</sup> En opinión del último de estos autores, hacia 1988 esta situación afectaba a una masa de más de 60 000 funcionarios.<sup>60</sup> Pardo ha notado que en los años recientes el Estado mexicano observó tendencias similares a las de los países más desarrollados; es decir, hacia la politización, centralización, flexibilización y privatización de los programas gubernamentales.<sup>61</sup>

En síntesis, aun cuando exista un servicio civil en algunas tareas o existan algunos elementos del mismo para el conjunto de la administración pública federal mexicana, no se puede decir que ésta se encuentre regida por un servicio civil –y esto para no hablar de los estados y municipios. Por ello, en los últimos años un grupo importante de funcionarios y especialistas de la administración pública mexicana ha venido insistiendo en que para alcanzar políticas públicas más eficientes, honradas y en efecto públicas en nuestro país, así como una mayor legitimidad administrativa, se requiere de una mayor profesio-

<sup>56</sup> Guillermo Haro, *La función pública...*, *op. cit.*, p. 21.

<sup>57</sup> Haro, *Aportaciones para...*, *op. cit.*, p. 381. Tijerina clasifica al mexicano como un “sistema de asimilación relativa” a la normatividad de los trabajadores de base. Tijerina, *op. cit.*, p. 31.

<sup>58</sup> M. Duhalt, *Una selva semántica y jurídica; la clasificación de los trabajadores al servicio del Estado*, México, INAP, 1977, p. 6.

<sup>59</sup> *Loc. cit.*, pp. 9-10. Haro, *aportaciones...*, *op. cit.*

<sup>60</sup> *Loc. cit.*, pp. 357, 359 y 373-374.

<sup>61</sup> Véase M. C. Pardo, “El servicio civil de carrera en México: un imperativo de la modernización”, por aparecer en *Gestión y Política Pública*; también puede verse Méndez, “La reforma...”, *op. cit.*

nalización de nuestros funcionarios –lo que implica entre otras cosas la incorporación de algunos elementos de los servicios de carrera. Especialistas latinoamericanos<sup>62</sup> han hecho la misma recomendación para la región en su conjunto e insistido en que los servidores públicos no deben ser vistos sólo como materia digna de disminución y vigilancia sino también de motivación. Como bien ha señalado Cabrero: “El recurso humano es [...] el recurso básico del proceso de cambio; sólo en la medida en que el perfil de los cuadros públicos evolucione hacia nuevas dinámicas de decisión y hacia nuevos procesos de identidad con el aparato, se podría pensar en una ‘nueva’ administración pública”.<sup>63</sup>

Como he dicho, no se puede decir que internacionalmente se hayan dejado de valorar los objetivos generales de los sistemas de carrera –el de una administración pública eficiente, basada en el mérito, defensora del interés público, orientada al servicio y con memoria institucional. Sin embargo, alcanzar dichos objetivos es una tarea compleja y riesgosa; en general las reformas administrativas son elusivas porque no toman suficientemente en cuenta los variados aspectos relacionados con la agenda, el diseño y la estrategia de las políticas, o se enfocan sólo a las formas y estructuras y no a las prácticas. Por ejemplo, la identificación de los problemas por resolver no se suele hacer con cuidado o se tiende a plantear “grandes” reformas, que sólo hacen más riesgosos y a veces por eso mismo más difíciles los intentos de cambio.<sup>64</sup>

Es de destacar que el reciente Plan Nacional de Desarrollo de Zedillo propone la introducción del servicio civil, primero en algunas áreas y luego en el conjunto de la administración pública mexicana. Sin embargo –aparte de que aún habrá que esperar a que esta propuesta se vaya materializando–, en función de lo mencionado en el párrafo anterior, tendría siete consideraciones importantes respecto a la ejecución de este objetivo del Plan Nacional.

1) Dicho plan señala muy bien que hay que comenzar por el diseño e instrumentación de sistemas de carrera profesional en algunas áreas del sector público. Dichas áreas pueden ser las que requieren mayor nivel de profesionalismo, o en las que, por eso mismo, éste se haya venido desarrollando en cierta medida. Se puede mencionar por ejemplo el área de recaudación fiscal, los institutos semigubernamen-

<sup>62</sup> C. Blanco, “La reforma del Estado y los institutos de formación para la administración pública”, en Seminario Internacional sobre los Retos Contemporáneos de los Institutos y Escuelas de Administración Pública, México, septiembre de 1994.

<sup>63</sup> Cabrero, *op. cit.*, p. 111.

<sup>64</sup> Para más sobre las estrategias de las reformas puede verse Méndez, “La reforma...”, *op. cit.*

tales de investigación en las áreas social, ecológica y estadística, entidades como Nacional Financiera, Comisión Federal de Electricidad o Petróleos Mexicanos, así como algunas Secretarías de Estado (Hacienda y Crédito Público, Comercio y Fomento Industrial, Salud, Comunicaciones y Transportes o la misma Contraloría). Se esperaría que idealmente estos sistemas se convirtieran en lo que Kliksberg<sup>65</sup> ha llamado “modelos piloto de modernidad”, es decir, experiencias administrativas exitosas que fomentan esfuerzos similares en otras áreas. Después de evaluar los sistemas piloto de carrera, se podría considerar la posibilidad de introducir el servicio civil en otras áreas.

Estos sistemas iniciales de carrera administrativa al mismo tiempo que dar mayor seguridad laboral a los servidores públicos, deberían permitir sujetarlos a evaluaciones mínimamente objetivas cada cierto tiempo y tener la capacidad para amonestar, sancionar o terminar la vinculación laboral de acuerdo con dichas evaluaciones.

Aunque los miembros del servicio deberían tener amplias posibilidades de acceder a algunas posiciones superiores conforme a las oportunidades que vayan surgiendo, el acceso a las mismas debería otorgarse a los más calificados después de una competencia justa, neutral y no por completo cerrada o dominada por los funcionarios mismos (quizá podría haber en ciertos casos dos concursos, uno interno y el otro externo, tras los cuales por ejemplo sólo en los casos en que hubiera méritos similares entre los concursantes internos y externos se otorgara la plaza al miembro del servicio). Un sistema de carrera profesional excesivamente cerrado puede resultar negativo, lo mismo que uno demasiado abierto (que puede prestarse para nombramientos demasiado políticos y personalistas). Un estudio a profundidad del sistema estadounidense y de los nuevos sistemas de Gran Bretaña y Nueva Zelanda —más basados en los exámenes como criterio de acceso—, puede ser de mucha utilidad en este sentido.

Como se ha señalado, los mandatarios electos deben tener amplia capacidad para dirigir a las administraciones hacia los fines que consideren apropiados según la plataforma electoral que los haya llevado al poder. Por lo tanto, creo que la carrera debería pensarse sobre todo para los niveles administrativos intermedios, diferentes tanto de los niveles decisorios más altos (o estrictamente “de confianza”) como de los

<sup>65</sup> B. Kliksberg, “Problemas estratégicos en la reforma del Estado en la década de los noventa”, en *Memoria: II Seminario Internacional Redimensionamiento y modernización de la administración pública*, México, INAP.

trabajadores de base, protegidos por los sindicatos. De esta manera, creo que el servicio debería incluir desde el puesto de director hasta el de analista (o sus equivalentes).

Como hemos visto, una de las áreas de preocupación de los estudiosos de estos temas es la de cómo conseguir un sistema de asesoría objetiva y profesional para los gobernantes. Dado que se ha concluido que el control de los programas de gobierno y su ajuste a las plataformas electorales por las autoridades electas no debería implicar un debilitamiento o politización excesivos de las entidades asesoras de política pública, también debería considerarse seriamente la posibilidad de un Alto Servicio de Carrera, dirigido exclusivamente a un número reducido de funcionarios y gerentes con la mayor experiencia y méritos profesionales. El objetivo de este servicio sería el de aprovechar la experiencia profesional y la memoria administrativa que estos funcionarios tienen en sus áreas de trabajo. Por supuesto, este sistema debería también estar sujeto a cierta competencia externa y los gobernantes deberían también tener cierto margen para nombrar algunos asesores más de acuerdo con su línea político-ideológica.<sup>66</sup>

Una vez establecida la necesidad de algún tipo de sistema de carrera profesional, las recomendaciones siguientes tienen que ver con medidas paralelas que la introducción de dicho sistema requeriría. Éstas serían las siguientes:

2) El desarrollo de estudios de factibilidad administrativa y financiera de acuerdo con la estructura de personal de las entidades donde se busque aplicar dichos sistemas (así como de los posibles ajustes en dichas estructuras).

3) El diseño y puesta en práctica de un sistema de evaluación, lo más objetivo posible, del desempeño de los funcionarios públicos, lo que implicaría el desarrollo de indicadores mínimamente claros y precisos para dicha evaluación (resulta interesante la discusión en este sentido realizada por Osborne y Gaebler<sup>67</sup> y Gore).<sup>68</sup>

4) El diseño y puesta en práctica de un sistema más amplio de capacitación y entrenamiento para los servidores públicos.<sup>69</sup> A diferencia de países como Estados Unidos o Francia, México no tiene ni siquiera una escuela de administración propiamente dicha (aunque el INAP y

<sup>66</sup> Ver Aucoin, *op. cit.*

<sup>67</sup> D. Osborne y T. Gaebler, *op. cit.*

<sup>68</sup> Al Gore, *op. cit.*

<sup>69</sup> L. Graham, "Revitalizing Public Management Training in the Americas", en *Public Administration and Development*, vol. 13, 1993.

los IAP han venido cumpliendo en cierta medida con esta función, no se puede decir que hayan contado con los recursos suficientes para ser realmente escuelas de administración). Esto no obstante el gran peso que el Estado ha tenido en nuestro país –y por cierto, un mandato constitucional que establece que “el Estado organizará escuelas de Administración Pública” (fracción VII, del apartado B del artículo 123 constitucional). Éstas podrían organizarse al estilo francés, pero quizá sería mejor hacerlo de una manera más descentralizada y competitiva como en el caso de Estados Unidos.

5) Mecanismos muy precisos de coordinación entre las entidades encargadas de la capacitación y de los servicios civiles, en función de una definición muy clara de necesidades que evite la saturación de personal.

6) Por su propia naturaleza, el servicio de carrera ha requerido en todas partes ser administrado por una entidad que sea de carácter esencialmente técnico-profesional y relativamente independiente. Como bien han mostrado varias investigaciones (por ejemplo Barzelay),<sup>70</sup> a últimas fechas se ha resaltado la necesidad de descentralizar y flexibilizar la administración de los sistemas profesionales. Por lo tanto, probablemente sería mejor que cada entidad que tenga un sistema profesional sea la encargada de administrarlo.

Por supuesto, todo esto tendría que implicar un órgano superior que formule ciertos principios generales de las carreras, y en general que articule y dé seguimiento al paquete de reformas que debería acompañar su introducción, a fin de impedir que las carreras sean demasiado heterogéneas o cerradas. Como ya se ha señalado de manera insistente, la introducción de servicios civiles –y en general la modernización administrativa a ella asociada– se debe dar a la manera de una política pública;<sup>71</sup> esto es, con objetivos generales y una estrategia bien pensados y coordinados, basados en diagnósticos precisos y con una programación de objetivos a la que se le pueda dar seguimiento. Probablemente por esta razón un rasgo común de las reformas de los diversos países es que han sido administradas por una organización central.

El cambio de nombre de la antigua Secretaría de la Contraloría por el de Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, el anuncio presidencial de otorgar las funciones de control al legislativo,

<sup>70</sup> M. Barzelay, *Breaking Through Bureaucracy*, Berkeley, University of California Press, 1992.

<sup>71</sup> B. Kliksberg, *op. cit.*; P. Collins, *op. cit.*; M. Crozier, *Cómo reformar al Estado*, México, FCE, 1988.

así como recientes declaraciones de Norma Samaniego, su titular, indicarían que esta entidad se rediseñará para conjuntar los diversos aspectos relacionados con una política pública como la arriba señalada. Así, se esperaría que esta Secretaría tuviese a su cargo tareas como: *a)* la coordinación y seguimiento tanto de los diferentes aspectos de los eventuales servicios civiles, como de los sistemas de evaluación del desempeño y capacitación de los servidores públicos; *b)* la definición, ejecución y seguimiento de las políticas de modernización de la gestión pública, y *c)* la elaboración de un censo permanentemente actualizado del servicio público.

7) Por los fuertes riesgos, alta complejidad e interdependencia de los diversos aspectos de una reforma administrativa, casi todos los países que se la han planteado han creado una comisión para estudiar la conveniencia y eventuales contenidos particulares de tales reformas (por ejemplo, Japón, Estados Unidos, Suecia, entre muchos otros).<sup>72</sup> Entre los administradores públicos de México corre el dicho de que si alguien desea evitar resolver un problema, lo que debe hacer es crear una comisión. Esto puede ser cierto sobre todo por la forma particular en que las comisiones se han estructurado en nuestro país, y vale la pena tomar en cuenta la advertencia. En cualquier caso, el punto importante es que las recomendaciones anteriores sean vistas como puntos de partida para realizar estudios más profundos y objetivos posibles, a fin de llegar a propuestas específicas. De poder crearse una comisión que realmente funcione, ésta debería, en mi opinión, centrarse cuando menos en: *a)* estudiar con sumo cuidado las experiencias de México —por ejemplo la del servicio exterior— y otros países —como Gran Bretaña, Estados Unidos, Nueva Zelanda o España, entre otros y *b)* estudiar a fondo la dinámica y riesgos del proceso de desarrollo de la agenda y del diseño de las políticas de modernización. Además, para el caso mexicano cualquier posible comisión debería ser muy reducida (podría subcontratar muchas de sus tareas de investigación) y temporal (es decir, establecida para entregar un informe en unos meses y desaparecer). Asimismo, sería importante que fuera en cierta medida independiente y que reportara directamente al presidente de la República.

Si bien se refieren principalmente al poder ejecutivo, estas propuestas son aplicables también a los otros Poderes de la Unión. Por ejemplo, para que el poder legislativo pueda ejercer de manera eficiente una mayor autonomía, se requiere su mayor profesionalización.

<sup>72</sup> *Idem.*

Evidentemente, las propuestas arriba indicadas son de la misma manera aplicables a los Estados y municipios. Sin ello, una descentralización efectiva no se podrá dar.

#### COMENTARIOS FINALES

Aun cuando han buscado flexibilizarlos, las reformas de la administración central en los países de mayor desarrollo relativo han tendido a mantener los principios generales de los servicios de carrera. Por otro lado, algunos países de menor desarrollo han buscado implantar dichos servicios no obstante estas corrientes en sentido opuesto. Quizá ello se puede explicar porque, como hemos señalado, recientemente se han cuestionado las formas clásicas de administrar los sistemas de mérito pero sigue habiendo un importante acuerdo respecto a sus principios generales. Para el caso mexicano lo importante es establecer reglas lo más claras posibles para ciertos funcionarios altos e intermedios sin que esto implique fomentar su apatía o excesiva independencia. No tenemos por qué simplemente establecer un sistema de servicio civil a la manera tradicional o de países muy diferentes al nuestro. Como señalamos, de hecho quizá el no tener dicho sistema ha fomentado una preocupación por la eficiencia en los funcionarios que desean ascender, mientras que por otro lado, algunos de nuestros sistemas de carrera han tenido ciertos problemas. El reto no es imitar sino, tomando en cuenta los riesgos que el estudio comparado de los sistemas de carrera de otros países nos muestra, diseñar un sistema que logre las ventajas y evite las desventajas de los servicios civiles tradicionales. Por ejemplo, cualquier carrera debería tener un grado de apertura y flexibilidad adecuado a las nuevas realidades económicas, políticas y administrativas, marcadas por la competencia económica y política creciente, la globalización, el cambio rápido y la mayor complejidad.<sup>73</sup>

He advertido ya que desgraciadamente las reformas administrativas con frecuencia han probado ser elusivas y complejas. Cambiar las estructuras formales, y sobre todo las prácticas reales, es una tarea en realidad digna de Sísifo. Aún peor, no se trata en este caso de subir una piedra a la cima de la montaña, sino varias, ya que los problemas administrativos están interrelacionados (por ejemplo, desarrollar una carrera administrativa con canales más claros y formales debería venir

<sup>73</sup> B. G. Peters, *op. cit.*; B. Kliksberg, *op. cit.*; E. Cabrero y T. Escotto, *op. cit.*

acompañada del desarrollo de mejores sistemas de evaluación y entrenamiento). Además, es necesario superar los complejos dilemas por medio del equilibrio entre objetivos opuestos, evitando al mismo tiempo caer en sistemas demasiado burocratizados y complejos.

Lograr profesionalizar las administraciones públicas de países donde ha privado la desconfianza dentro de la clase política y con largas tradiciones clientelistas y autoritarias, como es el caso de México, se antoja todavía más difícil. Sin embargo, también debe señalarse que el peso de dichas tradiciones no siempre ha sido abrumador: algunos países hispanoamericanos, para bien o para mal, han podido desarrollar en mayor grado servicios civiles, como por ejemplo Argentina, Venezuela, Brasil o España. Parecería entonces que el problema de su introducción ha estado relacionado sobre todo con la agenda, el contexto institucional, el diseño y la estrategia de las reformas, más que con cualquier fatal destino de los países latinoamericanos.

Como siempre, el problema es el de la existencia (o creación) de una adecuada estructura de incentivos para un conjunto significativo de miembros de nuestra clase política (funcionarios, legisladores, dirigentes de partidos, etc.). Para esto se tendría que hacer una muy detallada consideración de los diferentes elementos de la coyuntura mexicana, que hoy en día combina cuando menos: 1) un sistema semiautoritario, 2) un régimen de partidos "semipluralista", 3) un proceso de cambio de dicho sistema y régimen, y 4) un gobierno "amenazado".

Si tomamos en cuenta la detallada evaluación hecha por Geddes de los pros y contras que cada uno de estos elementos tiene para la eventual introducción de un servicio civil,<sup>74</sup> nuestra coyuntura actual no parece favorecer ampliamente esta reforma. Con todo, esto por supuesto no la imposibilita y existen factores a su favor. Geddes señala por ejemplo que las coyunturas difíciles pueden superarse si es posible lograr acuerdos tanto entre los partidos, como entre éstos y el ejecutivo. Ella también indica que *en principio* los presidentes tienen una disposición más favorable hacia esta reforma ya que desean cumplir con sus promesas de campaña.

Respecto al primer punto, si bien Zedillo ha tenido serias dificultades para lograr acuerdos políticos con los partidos, cuando menos ha parecido estar interesado en buscar un acuerdo con ellos. Respecto al segundo, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo como en algunos documentos de su campaña, Zedillo ha indicado que se buscará la introducción del servicio civil en México.

<sup>74</sup> Geddes, *Politician's Dilemma...*, *op. cit.*, pp. 187-195.

Como en el caso de otros países latinoamericanos, la creciente democratización del país puede impulsar el apoyo hacia esta reforma de aquellos miembros de la clase política capaces de reconocer la necesidad de una mayor estabilidad del cuerpo de funcionarios en un sistema político realmente sujeto a la alternancia, así como de aquellos otros que sólo desean mantenerse dentro del sector público en caso de que dicha alternancia tenga lugar.

Aunque sería de esperarse que sólo ingresaran al servicio civil funcionarios realmente capaces y honrados, esta reforma podría generar un círculo virtuoso entre democratización y profesionalización: aparte de resultar de la cada día mayor (aunque todavía insuficiente) democracia que ya se viene dando, un sistema de servicio civil podría pavimentar a su vez nuestro hasta ahora muy difícil camino hacia una competencia electoral más justa entre los partidos y, en su caso, una mayor alternancia en todos los niveles. El apoyo para una mayor estabilidad basada en un mayor profesionalismo podría darse también en función de otros problemas: las mayúsculas y repetitivas crisis económicas de México, la violencia de las luchas intestinas por el poder –fomentadas por un juego político de suma cero donde además el premio para el ganador ha sido multimillonario en términos de capacidad de distribución de puestos y recursos–, la incapacidad de siglos para encontrar una senda de desarrollo que concilie el crecimiento con la equidad –incapacidad que ha llevado ya a la exasperación de algunos grupos sociales–, la corrupción que ha llegado a alcanzar niveles demasiado altos y que podría aumentar bajo la creciente amenaza del narcotráfico, etc. Todos estos factores han conformado una situación política extremadamente difícil y riesgosa, la cual demanda medidas decididas y prontas. Una de ellas es la profesionalización del Estado mexicano, con el fin de que recupere la legitimidad administrativa necesaria para conducir el país.

En síntesis, pese a los obstáculos y riesgos, la introducción de algún tipo de servicio civil en nuestro país es posible, dado que hay algunos elementos favorables para el mismo y un compromiso cuando menos verbal del presidente.

Por lo tanto, la insistencia de este artículo en la complejidad y riesgos de la reforma no debe inducir al pesimismo o la parálisis, sino básicamente a un diseño y estrategia cuidadosos para la misma. En realidad, la profesionalización de la administración pública en nuestro país se antoja urgente y esperamos que en este sentido el actual sexenio no termine como la obra de Beckett, en la que Vladimir y Estragón se quedan esperando a Godot.



**QUINTA PARTE**

**POLÍTICAS PÚBLICAS  
Y RELACIONES INTERNACIONALES**



## LA CUESTIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LA AGENDA BILATERAL (1991-1992)\*

BLANCA TORRES\*\*

Uno de los temas de la agenda bilateral, que hasta fines de los ochenta tuvo una prioridad relativamente baja y cuya importancia aumentó en gran medida a raíz de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (TLCAN), fue la cuestión del medio ambiente. Aunque ninguno de los gobiernos participantes tenía interés en que este tema se incluyera en la discusión del acuerdo comercial, la fuerza de la coalición opositora a dicho convenio que se formó en Estados Unidos lo obligó. La actividad de las organizaciones ecologistas estadounidenses para que la cuestión ambiental fuera tomada en cuenta se mantuvo en altos niveles durante 1991 y 1992, dentro y fuera de la coalición. Concentraron gran parte de su atención en una intensa campaña en el Congreso, en el Ejecutivo y en la prensa. Pero no desdeñaron una instancia que hasta ese momento les había rendido frutos: los tribunales estadounidenses.<sup>1</sup>

Concentraremos nuestra atención en los tres asuntos que consideramos principales y en cuya evolución se sintió profundamente la actividad de las organizaciones ambientalistas. Uno de ellos fue la aprobación de la "vía rápida" (*fast track*); el segundo se relacionó con el embargo atunero y el recurso de reclamación interpuesto por México ante el GATT, y el último fue la conclusión del TLCAN y los compromisos adquiridos en éste. Si bien los tres estuvieron estrechamente vinculados, por propósitos de mayor claridad expositiva, los trataremos de manera individual.

\* Este trabajo se publicó en Gustavo Vega (ed.), *México-Estados Unidos-Canadá, 1991-1992*, México, El Colegio de México, 1993.

\*\* Profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

<sup>1</sup> Acudieron a ellos, entre otros casos, para exigir que el gobierno estadounidense realizara una evaluación del posible impacto ambiental del TLCAN.

## LA FORMACIÓN DE LA COALICIÓN EN CONTRA DEL TLCAN

Si la oposición sindical al TLCAN era predecible, causó más sorpresa el activismo de los ambientalistas estadounidenses. Éstos no habían participado con intensidad durante las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá (ALC),<sup>2</sup> aunque sí habían sido más activas las organizaciones ecologistas canadienses.<sup>3</sup> Es posible que la experiencia del funcionamiento del mismo, considerada por algunos como negativa en materia ambiental, haya alertado a las organizaciones estadounidenses e impulsado a una mayor participación. Pero, sin duda, la motivación principal fue el hecho de prever la agudización de los problemas ecológicos en México, sobre todo en la frontera, así como posibles impactos sobre su propio medio ambiente. No es de extrañar que las primeras en movilizarse fueran precisamente las organizaciones ecologistas de los estados vecinos a México. De inmediato intentaron obtener el apoyo de sus colegas nacionales y de las del otro lado de la frontera.<sup>4</sup>

Los dos gobiernos advirtieron la urgencia de recoger algunos de los reclamos de estas organizaciones. Como se creía que su preocupación y demandas principales se relacionarían con los problemas del área fronteriza, una de las primeras acciones bilaterales fue ofrecer, a fines de 1990, la elaboración de un plan ambiental para esa zona.

Pero ya para entonces comenzaba a hacerse visible la conformación de una coalición opositora al TLCAN, que incluiría una gama varia-

<sup>2</sup> *Washington Post*, 3 de marzo de 1991, p. C6.

<sup>3</sup> En aquella ocasión, las organizaciones ambientalistas canadienses manifestaron su preocupación por el posible aumento de la demanda estadounidense de energéticos de su país, en caso de que la oferta interna de este último no fuera suficiente. Temían la construcción de "megaproyectos de energía", con el consiguiente impacto sobre sus recursos de agua y, en general, sobre la calidad del medio ambiente. Udi Helman y Ben Tonra, *Free Trade and Environment*, vol. II, informe 8, Washington, Center for Strategic and International Studies, 23 de mayo de 1991, pp. 1 y 4.

<sup>4</sup> Desde los años sesenta, varias organizaciones, principalmente conservacionistas, establecieron lazos con algunos grupos y autoridades mexicanos. Entre dichas organizaciones se encontraban Conservation Foundation, Nature Conservancy y Friends of the Earth, a las que más tarde se unieron National Audubon Society y World Wildlife Fund. Fomentaron la creación de organizaciones paralelas o afiliadas (Pronatura, Restauración Ambiental y Greenpeace México, S.A.), a la vez que apoyaron a institutos mexicanos de investigación ecológica. Algunas de sus principales preocupaciones eran la conservación de ciertas especies, particularmente de las aves migratorias, así como de las selvas tropicales mexicanas.

da de grupos y sectores. Muy pronto se sumaron a ella las organizaciones ambientalistas estadounidenses. Este tipo de alianza coyuntural no era novedosa. Ciertamente que este tipo de organizaciones y los sindicatos estadounidenses han sido adversarios en muchos casos, pero en ciertos momentos han actuado como un frente común.<sup>5</sup> A ellos se unieron empresas que temían la competencia de productos hechos en México (industrias con salarios bajos que gozan de protección), algunos representantes de los agricultores,<sup>6</sup> así como grupos defensores de los derechos humanos. Gran parte de su acción se centró en Washington y en especial en el Congreso, ya que éste tiene facultades para intervenir en la toma de decisiones sobre política económica internacional.<sup>7</sup>

Desde un principio, los sindicatos no sólo dirigieron sus ataques a los bajos salarios existentes en México, sino que también expresaron preocupación por lo que consideraban leyes ambientales y regulaciones sanitarias y de seguridad en los lugares de trabajo mexicanas más laxas. En la prensa y en las audiencias en el Congreso, sus representantes procuraron ligar en todo momento sus temores de índole laboral con preocupaciones que sabían más generalizadas, especialmente las que giraban en torno al medio ambiente.<sup>8</sup> La AFL-CIO, American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations, llevó la batuta.<sup>9</sup> La United Automotive Workers (UAW) también se mostró activa, a fin de que sus seguidores, quienes por lo general apoyan el libre comercio, expresaran en esta ocasión su oposición.<sup>10</sup> Los dirigentes sindicales precisaron una y otra vez que no estaban en contra de México, y menos aún de los trabajadores de este país,<sup>11</sup> pero que deseaban evitar que los únicos beneficiarios fueran unos cuantos empresarios de am-

<sup>5</sup> Por lo general, cuando se ha tratado de cuestiones sobre seguridad en el trabajo.

<sup>6</sup> Industrias del vestido, algunas empresas textiles y ciertos sectores agrícolas, *Washington Post*, 2 de marzo de 1991, p. A8.

<sup>7</sup> Sus facultades en otras áreas de política exterior es reducida o inexistente.

<sup>8</sup> Por ejemplo, el testimonio de Don Stillman, de la UAW, ante el Subcomité de Asuntos del Hemisferio Occidental del Comité de Relaciones Exteriores del Senado, 14 de marzo de 1991.

<sup>9</sup> *Washington Times*, 13 de marzo de 1991, p. C1.

<sup>10</sup> Frederick W. Mayer, "Congress and the North American Free Trade Negotiation: Lessons from the Fast Track", p. 11 (mimeo.). Véase también, del mismo autor, "US Domestic Politics and North American Integration", p. 19 (mimeo.).

<sup>11</sup> Véase, entre otros, *Washington Post*, 14 de marzo de 1991, p. A25; así como el testimonio de Robert M. McGloteen, de la AFL-CIO, ante el Subcomité de Relaciones Laborales de la Cámara de Representantes, 30 de abril de 1991.

bas naciones.<sup>12</sup> Algunos de los líderes comenzaron a hablar de la necesidad de que se introdujera una especie de “carta o agenda social”, y ciertos representantes de los agricultores también recogieron el tema ambiental al presentar su oposición al TLCAN.<sup>13</sup>

En cuanto a las organizaciones ambientalistas estadounidenses, sus temores y demandas en relación con el TLCAN eran muy variados. La mayor parte de aquéllas tenían como preocupación central lo que podría suceder en la zona fronteriza si el TLCAN impulsaba un fuerte aumento de la inversión y, en general, del crecimiento económico de esa zona. Otras expresaban preocupaciones más amplias. Sus diagnósticos y propuestas reflejaban, en unos cuantos casos, la percepción de que México era un país en desarrollo y la necesidad de reconocer sus prioridades en materia ambiental.<sup>14</sup> Pero esta diferenciación era más la excepción que la regla.<sup>15</sup> En un principio era palpable que una abrumadora mayoría de esas organizaciones tenía un hondo desconocimiento de la relación comercio-medio ambiente. Los más enterados iban más allá de la discusión del impacto de la apertura comercial y, en particular, de la disminución o desaparición de aranceles sobre un desarrollo sustentable en México, y se enfocaban hacia la cuestión de las repercusiones de un aumento de la inversión extranjera.<sup>16</sup>

<sup>12</sup> Estos argumentos los repitió el abogado Mark Anderson, de la AFL-CIO, en entrevista con la autora, en febrero de 1992.

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, el testimonio de David Senter, director nacional del American Agriculture Movement, Inc., ante el Subcomité de Comercio y Desarrollo Económico, Comité de Obras Públicas y Transporte, 8 de mayo de 1991.

<sup>14</sup> Para una discusión sobre la escasa sensibilidad de muchas de estas organizaciones a los problemas del desarrollo, el impacto insuficientemente evaluado de ciertas medidas ambientalistas sobre las comunidades pobres y la no siempre adecuada orientación de los recursos gubernamentales hacia ciertos proyectos reclamados por aquéllas, véase David Barkin y Steve Mumme, “Environmentalists Abroad: Ethical and Policy Implications of Environmental non-Governmental Organizations in the World”, trabajo presentado en el III Congreso de la International Development Ethics Association, Tegucigalpa, Honduras, 21 a 28 de junio de 1992 (mimeo.).

<sup>15</sup> La diversidad de preocupaciones y propuestas de solución se refleja en la lectura de los testimonios presentados en las audiencias que diversos comités y subcomités del Congreso realizaron en estos dos últimos años, especialmente en los momentos de discusión sobre la “vía rápida” en diciembre de 1991, y poco después de concluirse el TLCAN. En este trabajo procuramos recogerlos, aunque sólo en pocas ocasiones los citaremos individualmente.

<sup>16</sup> Testimonio de Stewart J. Hudson, de la National Wildlife Federation, ante el Subcomité sobre Desarrollo Financiero Internacional, Comercio y Política Monetaria, del Comité sobre Banca, Finanzas y Asuntos Urbanos, 16 de abril de 1991.

Muchas de las preocupaciones de las organizaciones ambientalistas estadounidenses daban muestra de conocimientos muy superficiales sobre los problemas ecológicos de México, salvo unos cuantos casos. Y fuera de su énfasis en los problemas de la frontera, no se percibía en sus planteamientos una jerarquización de los mismos ni de las posibles medidas para hacerles frente.

En relación con los problemas de la frontera, todas las organizaciones ecologistas subrayaban que los graves problemas existentes podían tornarse inmanejables. Aludían con gran frecuencia a las descargas inadecuadas de desechos, sobre todo industriales, aunque también domésticos, que contaminaban tanto las aguas superficiales internacionales (ríos Bravo y Colorado, entre otros), como las aguas subterráneas. También resaltaban la contaminación del aire en las ciudades fronterizas mexicanas, que los vientos llevan no sólo a las poblaciones estadounidenses vecinas, sino a cientos de kilómetros más al norte.

Todas las organizaciones ecologistas destacaban que estos problemas habían aumentado rápidamente con el crecimiento de las maquiladoras en el territorio mexicano. Sólo unas cuantas advertían que el lado estadounidense también contribuía a los problemas de contaminación, en especial de las aguas. Algunos, incluso, al señalar el problema de la excesiva presión sobre los mantos acuíferos por una demanda creciente, reconocían que gran parte del fuerte aumento del consumo de este líquido era atribuible a sus connacionales.<sup>17</sup> No faltaba quien apuntara las deficiencias de infraestructura en el lado estadounidense y las ínfimas condiciones de vivienda de cientos de miles de habitantes de ciudades y poblaciones fronterizas de ese país, que se cuentan, salvo algunas excepciones, entre las más pobres de Estados Unidos y donde las tasas de desempleo son muy superiores a los promedios nacionales. Apenas unos cuantos llegaron a plantear el efecto de la contaminación del aire de sus ciudades sobre el lado sur de la frontera.

Entre las preocupaciones globales de los ecologistas estadounidenses se encontraban: el posible aumento de la instalación de maquiladoras en el interior de México; el traslado de industrias estadounidenses, sobre todo de las llamadas "sucias", hacia México, el cual podría convertirse en un "refugio de contaminación", y el uso en esta nación de pesticidas prohibidos en otros países.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> *Idem.*

<sup>18</sup> Respecto a este último problema, Greenpeace ha denunciado varias veces que cerca de 36 plaguicidas, incluyendo organoclorados, todavía se utilizan y han ocasionado la muerte de varios jornaleros. *El Universal*, 11 de octubre de 1992.

A otros más les preocupaba que el petróleo mexicano estuviera en la mesa de negociaciones. Querían prevenir que la garantía de un aumento del flujo de este energético hacia Estados Unidos pudiera desalentar las políticas internas de conservación y sustitución de este hidrocarburo y mantener la dependencia externa en su provisión.<sup>19</sup> También se hablaba de una mayor presión sobre los recursos naturales mexicanos, no sólo sobre los hidrocarburos fósiles sino también sobre los mineros, marinos, forestales y acuíferos.

Las leyes mexicanas no les satisfacían plenamente, pero con mayor insistencia reclamaban la falta de rigor en su aplicación. Se hablaba de que México dedicaba muy pocos fondos para el control ambiental, y que contaba apenas con centena y media de personal técnico para aplicar dichas leyes.

Estas organizaciones precisaron poco a poco sus temores y demandas. Académicos con experiencia más o menos amplia también expresaron su opinión y en ocasiones alertaron sobre los peligros que México tendría que encarar. Algunos subrayaron que había tres grandes temas para ser discutidos: prevención de leyes ambientales más rigurosas, armonización de controles ambientales y restricciones a la explotación de recursos.<sup>20</sup> El primero se refería a la posibilidad de que el TLCAN impidiera que los gobiernos estatales o locales estadounidenses adoptaran en el futuro regulaciones y normas de control ambiental más estrictos. También alertaban sobre la presión que sus empresarios ejercerían para que las normas ambientales estadounidenses se flexibilizaran, si enfrentaban en el futuro fuerte competencia de productos provenientes de un país con estándares ecológicos de producción menos rigurosos. Esta presión, advertían, se manifestaba ya en algunos casos, como consecuencia del ALC con Canadá y el de la Comunidad Económica Europea.<sup>21</sup> En cuanto a la armonización, planteaban la necesidad de estudiar su conveniencia, y precisaban que, de intentarse las regula-

<sup>19</sup> Hudson, testimonio citado en la nota 16.

<sup>20</sup> Mary R. Kelly, Dick Kamp, Michael Gregory y Jan Rich, "US-Mexico Free Trade Negotiations and the Environment: Exploring the Issues", en *The Columbia Journal of World Business*, verano, 1991, pp. 49 y ss.

<sup>21</sup> Señalaban, entre otros, el caso de nuevas regulaciones sobre los asbestos, que la Environment Protection Agency (EPA) introdujo en 1989, a las que el gobierno canadiense calificó de restricciones indebidas al comercio y el caso aún se ventila en los tribunales. También se mencionó la reducción de los procesos de inspección de la carne importada de Canadá. A su vez, se habló de que las estrictas normas canadienses de uso de pesticidas estaban en riesgo por una provisión de ese acuerdo. Hudson, testimonio citado en la nota 16.

ciones vigentes en cada país deberían ser base y no techo de futuras reglamentaciones. El tema de las restricciones a la explotación de recursos se relacionaba con el derecho de un país a restringir el ritmo de explotación de sus recursos naturales no renovables, sin que esto se viera como una barrera no arancelaria al comercio. Asimismo, alertaban a los mexicanos sobre la posibilidad de que sus políticas de planificación del desarrollo (ubicación geográfica de empresas, de asentamientos humanos, ritmo de explotación de recursos, etc.) fueran consideradas un obstáculo al libre comercio.<sup>22</sup>

Y si hubo organizaciones ecologistas que se opusieron rotundamente al TLCAN, aquellas que no lo veían con malos ojos condicionaron desde un principio su apoyo. Subrayaron que dada la íntima vinculación existente entre el aumento del comercio y la inversión y el incremento de los impactos negativos sobre el medio ambiente, el propio texto del TLCAN tendría que incluir disposiciones para prevenir o mitigar estos últimos, a fin de que la zona se encaminara hacia un desarrollo sustentable. Asimismo, creían indispensable no sólo resguardar sino también estimular la participación y facultades de la población de los tres países en la protección de su medio ambiente, comenzando con la intervención de sus representantes en todos los aspectos de las negociaciones. Otras eran más flexibles en cuanto a la inclusión de cláusulas sobre protección ambiental en el texto del TLCAN, pero sí hablaban de un acuerdo paralelo y de la creación de un cuerpo de resolución de disputas, cuyas decisiones fueran obligatorias y estuvieran respaldadas por la posible aplicación de sanciones comerciales.<sup>23</sup>

Si encontramos una gama variada de preocupaciones, también se advierte una diversidad considerable en las sugerencias de solución propuestas por las organizaciones ecologistas estadounidenses. Sin embargo, la fuerte coincidencia en ciertas demandas específicas al gobierno del presidente Bush durante los primeros tres meses de 1991, parecen indicar una estrategia conjunta. Las organizaciones ambientalistas exigían, de entrada, que el gobierno estadounidense y, de ser posible, también el mexicano, hicieran una evaluación sobre los posibles efectos ecológicos del TLCAN y propusieran estrategias para enfrentarlos.<sup>24</sup> Para llevar a ca-

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> Testimonio de David E. Ortman, en representación de Friends of the Earth, National Wildlife Federation y Texas Center for Policy.

<sup>24</sup> Según ellos, la población estadounidense tenía la facultad de exigir tal evaluación, de acuerdo con la ley de políticas ambientales nacionales.

bo tal evaluación, insistían, era necesario que se realizaran audiencias públicas en los tres países que negociaban el TLCAN.

Varias organizaciones coincidían también en la petición de un plan de largo plazo, similar al desarrollado por la Comunidad Económica Europea para tratar estos problemas. Parte indispensable del tratado debía ser la cuestión del financiamiento para fortalecer las instituciones y actividades de monitoreo mexicanas y para la construcción de la infraestructura necesaria en México para la adecuada recepción de las empresas cuya instalación se esperaba. Sugerían que las fuentes para esos fondos podrían ser contribuciones de la industria privada, programas bilaterales de ayuda o la cancelación de una buena parte de la deuda pública. Asimismo, pedían la inclusión de convenios sobre el uso más eficaz de los recursos acuíferos de la frontera y sobre el adecuado manejo transfronterizo de los desechos peligrosos. Muchos exigían dejar fuera de la mesa de negociaciones la cuestión petrolera y, otros cuantos, el asunto de la propiedad intelectual hasta que éste pudiera ligarse con la meta de un desarrollo sustentable.<sup>25</sup>

También se señalaba la conveniencia de incluir otros temas, tales como publicar de manera continua datos sobre el movimiento de sustancias peligrosas; brindar información oportuna y suficiente sobre los riesgos para los trabajadores que las manejan; reducir la cantidad y toxicidad de las sustancias peligrosas utilizadas, y exigir a la inversión extranjera orientar los fondos hacia la prevención o motivación del daño ecológico. Se proponía, además, incluir la obligación de las empresas transnacionales de acatar las normas ambientales más estrictas, ya fueran éstas las del país receptor de la inversión o del país de origen. Con alguna frecuencia, también se exigió establecer el derecho de los ciudadanos de un país a demandar en sus tribunales comportamientos inadecuados de una empresa del mismo país en otro miembro del TLCAN.

Los que se oponían a la firma del tratado fueron, así, los primeros en organizarse y expresarse abiertamente; sus defensores tardaron un poco más en hacerlo. Se ha dicho que fue necesaria la participación del Ejecutivo estadounidense, secundado por el gobierno mexicano, para que se manifestaran con suficiente energía y así contrarrestar a los opositores.<sup>26</sup>

Desde el principio, los tres gobiernos coincidieron en que sólo los temas relacionados directamente con el comercio debían ser incluidos en el TLCAN. Pero, dentro de este acuerdo general encontramos, al ini-

<sup>25</sup> Véase, por ejemplo, testimonio de Hudson citado en la nota 16.

<sup>26</sup> Mayer, "Congress...", *op. cit.*, p. 10.

cio, algunas diferencias. El gobierno mexicano sólo parecía dispuesto a incluir los aspectos ambientales relacionados con estándares de productos; el estadounidense, en cambio, se inclinaba a considerar los procesos. Los tres estaban de acuerdo con tratar en negociaciones e instrumentos paralelos otro tipo de cuestiones relacionadas con el medio ambiente.

### LA APROBACIÓN DE LA “VÍA RÁPIDA”

La coalición opositora al TLCAN intensificó su actividad a partir de la solitud que presentara el Ejecutivo estadounidense al Congreso para que extendiera la autorización de la “vía rápida” y aprobara la conducción de las negociaciones del TLCAN, de acuerdo con ese proceso.<sup>27</sup> Por tratarse de un tratado de libre comercio, no era extraño que ambos bandos centraran su acción en la votación de esa vía expedita. Se conocían las escasas oportunidades de aprobación que tendría el mismo, sobre todo en vista de la fuerte oposición, en caso de que fuera sometido a la consideración del Congreso por la vía normal. Y la situación se complicaba porque en mayo de 1991 vencía la “autoridad general para negociar” que había creado la “vía rápida”. El presidente tenía que pedir la extensión de la “autoridad general”, tanto para iniciar las negociaciones del TLCAN como para continuar con las del GATT, y se temía que si el Congreso la negaba en uno de los casos, también lo haría en el otro.

En el mes de marzo de 1991 circularon varias cartas en las que algunos congresistas expresaban sus preocupaciones. Una de las primeras fue la carta que un grupo de congresistas, encabezados por el representante Don Pease (D-Ohio), envió al presidente Bush, en la que le pedían que en las negociaciones sobre el TLCAN se incluyeran temas de trabajo, medio ambiente y protección al consumidor.<sup>28</sup> También demandaban la inclusión de una “carta social”.<sup>29</sup> Por las mismas fechas, trece senadores, encabezados por Ernest Hollings, introdujeron un proyecto de resolución que desaprobaba una “autoridad negociadora sin posibles enmiendas”.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> Esto se solicitó formalmente el 1 de marzo de 1991. Véase *Washington Post*, 2 de marzo de 1991, p. A8.

<sup>28</sup> *San Diego Union*, 7 de marzo de 1991, p. A-1.

<sup>29</sup> 17 miembros de la Cámara de Representantes, encabezados por Ron Wyden, enviaron poco antes una carta a Bush, señalando que se opondrían a la “vía rápida” si no se incluía en el TLCAN la protección del medio ambiente. Véase *Journal of Commerce*, 8 de marzo de 1991, p. 8A.

<sup>30</sup> *Journal of Commerce*, 14 de marzo de 1991, p. 1A.

Pero los demócratas no estaban en una situación fácil. Como un comentarista señalara, de “torpedear” al GATT darían un nuevo golpe a su reputación como organización capaz de dirigir a Estados Unidos en su relación con otras naciones y, particularmente, en sus esfuerzos por encabezar la liberación comercial mundial. De ahí que, como era previsible, los demócratas tratarían de separar las dos aprobaciones; pero la pregunta era si podrían hacerlo.<sup>31</sup>

Gephardt, el líder de la mayoría demócrata en la Cámara de Representantes, procuró moverse con cautela. Manifestó su preocupación y señaló que sólo apoyaría la “vía rápida” si los temas laborales y de medio ambiente eran incluidos en el tratado, pero aceptaba la sugerencia de la administración de Bush de realizar negociaciones paralelas sobre algunas cuestiones no comerciales,<sup>32</sup> si bien exigía que las conclusiones de las mismas formaran parte del TLCAN.<sup>33</sup> Se afirma que esa actitud inicial del líder demócrata que se vio como indecisión, fue muy importante para el resultado final de la votación sobre la “vía rápida”, ya que los opositores más decididos no contaron con un líder experto y fuerte, lo que debilitó el alcance de su acción.<sup>34</sup>

Para entonces, la actividad de los ambientalistas llegaba a su clímax. A sus preocupaciones por los posibles efectos del TLCAN se aunó su inquietud por ciertos acuerdos negociados en la Ronda Uruguay, y la desconfianza que hacia éste habían manifestado algunas agrupaciones se intensificó. Uno de los temores era que el Código Alimentario fuera menos estricto que las regulaciones estadounidenses. El mismo Arthur Dunkel tuvo que anunciar que el GATT recogería las demandas de protección al medio ambiente. Diversos funcionarios de la oficina de la representante de comercio de Estados Unidos (USTR), incluyendo a la embajadora Carla Hills, comenzaron a precisar que ni los acuerdos a que se estaba llegando en el GATT ni el TLCAN implicarían la reducción de estos estándares.<sup>35</sup>

Al percatarse del riesgo de que el Congreso no autorizara la extensión de la “vía rápida” y el inicio de las negociaciones del TLCAN, los elementos centrales de la estrategia seguida por el Ejecutivo fueron, por un lado, romper la coalición (atrayendo a las organizaciones ambientalistas moderadas y aislando a los sindicatos) y, por el otro, movilizar a los defensores potenciales del TLCAN. Pero esto no era tarea fácil, entre otras

<sup>31</sup> David Warsh, *Washington Post*, 13 de marzo de 1991, p. C3.

<sup>32</sup> *San Diego Union*, 7 de marzo de 1991, p. A1.

<sup>33</sup> *Journal of Commerce*, 5 de marzo de 1991, p. 5A.

<sup>34</sup> Mayer, “Congress...”, *op. cit.*, pp. 14 y 16.

<sup>35</sup> *Journal of Commerce*, 8 de marzo de 1991, p. 8A.

razones por la desconfianza de las organizaciones ecologistas hacia el gobierno de Bush, ya que consideraban que éste había abandonado la posición ambientalista mantenida durante su campaña presidencial. Sentían que los gobiernos estatales eran mucho más receptivos a sus demandas que el federal.<sup>36</sup>

El Ejecutivo de Estados Unidos se movió con habilidad. Inició su estrategia con una carta abierta al presidente Bush, del 5 de marzo, de Dan Rostenkowsky, presidente de la Comisión de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes y Lloyd Bentsen, del Comité de Finanzas del Senado.<sup>37</sup> En ella le manifestaban que la fuerza de la oposición al TLCAN era considerable y resultaba urgente responder a las preocupaciones relacionadas con cuestiones laborales y medio ambiente.<sup>38</sup> Pedían que el compromiso se incluyera en el TLCAN o en un contexto alternativo apropiado.<sup>39</sup> En respuesta, Bush ofreció presentar, a principios de mayo, un plan de acción para las pláticas con México, que incluiría detalles sobre cómo manejar temas controvertidos, tales como el del medio ambiente. Algunos congresistas, entre ellos Pease, rechazaron su propuesta, pero otros se mostraron favorables a ella.

Para entonces, el gobierno mexicano procuraba también ganar la confianza de las organizaciones ambientalistas. Su estrategia se centró en la demostración de su compromiso ecológico y en una especie de “anticipación” o respuesta rápida a sus preocupaciones y demandas. Inició una intensa campaña de información, tanto en México como en Estados Unidos, sobre la política ambiental mexicana, los cambios en la legislación para acercarla a los estándares internacionales y las acciones concretas que estaba llevando a cabo.<sup>40</sup> Esta campaña se dirigió en el país vecino al Congreso, a organizaciones del medio ambiente, instituciones de investigación (*think tanks*), periodistas, etcétera.

<sup>36</sup> *New York Times*, 1 de abril de 1991, p. D2.

<sup>37</sup> Fue muy importante el hecho de que los miembros más notables de los comités involucrados, sobre todo los del Senado, eran particularmente favorables al libre comercio.

<sup>38</sup> Se habla de una reunión celebrada el 1 de marzo entre la embajadora Carla Hills, encargada de las negociaciones y Rostenkowski y Bentsen, para encontrar una forma de responder a las preocupaciones de muchos congresistas. Mayer, “Congress...”, *op. cit.*, p. 13.

<sup>39</sup> Otros sugerían que se ligara mediante la aprobación paralela de los documentos. *Journal of Commerce*, 11 de marzo de 1991, p. 16A.

<sup>40</sup> Véase, entre otros, *New York Times* (nacional), 18 de abril de 1991, p. A20. La embajada mexicana en Washington y los consulados en todo el país distribuyeron de manera sistemática comunicados de prensa sobre esta materia.

El subsecretario de Ecología, Sergio Reyes Luján, viajó con frecuencia a Estados Unidos a seminarios o entrevistas con gente interesada en el tema. La prensa informó continuamente sobre las giras de otros funcionarios mexicanos a ese país, dando a entender que iban a obtener asesoría de sus colegas estadounidenses y a trabajar en la armonización de estándares.<sup>41</sup> En el mes de abril, el presidente Salinas visitó varias ciudades estadounidenses en lo que se vio como un esfuerzo de envergadura para responder a las inquietudes de aquellos ciudadanos.<sup>42</sup> La cooperación con Canadá en materia ecológica empezó a ser más sistemática.<sup>43</sup>

Entre tanto, en la prensa estadounidense apareció un alud de advertencias sobre la existencia de una peligrosa polarización entre "comercio y protección del medio ambiente".<sup>44</sup> Artículos y editoriales resaltaban que la discusión se llevaba a cabo sin argumentos sólidos. De hecho, no eran muchos los estudios ni aportaban datos concretos suficientes sobre la posible relación entre libre comercio y medio ambiente. Y la escasa información existente no respondía a las nuevas inquietudes que, a diferencia de los años setenta, ya no giraban preferentemente alrededor del control de la contaminación, sino que abarcaban nuevos temas, entre los cuales sobresalía el asunto de la preservación de los recursos no renovables.<sup>45</sup>

Proliferaron los defensores del libre comercio, alegando que aumentaría las posibilidades de control ambiental en particular para el caso de México.<sup>46</sup> El mismo director de la Agencia de Protección Ambiental estadounidense (EPA, por su nombre en inglés) y antiguo presidente de World Wildlife Fund (WWF) defendió la idea de que el libre

<sup>41</sup> *Ibid.*, p. A20.

<sup>42</sup> *Ibid.*, 18 y 19 de abril de 1991.

<sup>43</sup> Se habló de 52 proyectos conjuntos para la elaboración de programas de conservación de áreas naturales protegidas y para la prevención del fuego en forestas tropicales, que tendrían un costo de 672 000 dólares.

<sup>44</sup> *Journal of Commerce*, 8 de marzo de 1991, p. 8A.

<sup>45</sup> Basta leer las discusiones de los resultados de dos seminarios realizados ese mismo mes de marzo sobre el tema, en la OCDE (14 y 15 de marzo) y en la Unctad (28 de febrero-1 de marzo de 1991), para darse cuenta de las enormes lagunas de conocimientos sobre el tema. A partir de ese momento, varios organismos internacionales iniciaron o aceleraron las investigaciones sobre este asunto. Los llevó a ello el convencimiento de que la cuestión ambiental era un tema que había llegado para quedarse y que, a diferencia de los años setenta, incluía una gama más variada de problemas.

<sup>46</sup> Por ejemplo, un alto funcionario del Overseas Development Council advirtió a los ambientalistas que ya que habían logrado atraer la atención, les convenía apoyar el libre comercio y trabajar para que en las negociaciones se adoptaran estándares ambientales razonables. Véase *Journal of Commerce*, 8 de marzo de 1991, p. 8A.

comercio contribuiría a mejorar el medio ambiente no sólo de la zona fronteriza, sino de todo México, y urgió al Congreso a aprobar “la vía rápida”.<sup>47</sup> Precisó que el gobierno de Bush procuraría la inclusión en el TLCAN de los asuntos ambientales “legítimos” que tenían una relación directa con el comercio, con los estándares de pesticidas. Pero insistió en que no se complicaran las negociaciones demandando la inclusión de preocupaciones ecológicas, válidas pero no relacionadas con el comercio, las cuales podrían enfrentarse de otra manera.<sup>48</sup> A estos defensores del libre comercio se unieron voces de académicos señalando que no debían ligar asuntos ni exigir demasiado a México,<sup>49</sup> y la de congresistas de origen hispano que subrayaban el mayor rigor de las políticas ambientales mexicanas vigentes.<sup>50</sup>

El tema del libre comercio fue uno de los principales asuntos que dividió a las organizaciones ambientalistas. Pronto, algunas de ellas salieron en su defensa, aunque la mayoría precisaba que cualquier tratado al respecto debía tener ciertas condiciones. Otras siguieron viéndolo como riesgo grave e inaceptable para el medio ambiente. La coalición comenzó a agrietarse.

Un nuevo golpe le dio el Plan de Acción que anunció el gobierno de Bush el 1 de mayo de 1991. Tenía como elemento decisivo para dividir a la oposición su compromiso abierto de tomar en cuenta las preocupaciones ambientales y laborales. Bush ofrecía que los dos gobiernos revisarían de manera profunda sus leyes ambientales para ver si necesitaban ser mejoradas. Prometía no debilitar las leyes ecológicas estadounidenses y que Estados Unidos retendría sus derecho a limitar importaciones que contuvieran sustancias dañinas para la salud.<sup>51</sup>

<sup>47</sup> Hizo un llamado a los ambientalistas “a no permitir ser utilizados para derrotar lo que podía ser un gran avance para el medio ambiente: una economía vigorizada capaz de proveer mejores condiciones de vida para 85 millones de mexicanos. Esto, a su vez, incluiría una mayor medida de protección a la salud y al ambiente”. Véase *Wall Street Journal*, 19 de abril de 1991, p. A15.

<sup>48</sup> Al mismo tiempo reconoció los esfuerzos del gobierno mexicano y el aumento de la cooperación bilateral en materia ambiental. Habló de que las leyes mexicanas, aplicadas apropiadamente, tendrían una protección ecológica mucho mayor.

<sup>49</sup> *Los Angeles Times*, 3 de marzo de 1991, p. M7.

<sup>50</sup> Bill Richardson declaró en los mismos días que el gobierno mexicano estaba considerando nuevas reglas para la maquila. *Washington Post*, 22 de marzo de 1991, p. A25.

<sup>51</sup> *New York Times*, 1 de mayo de 1991, p. D1. Bush se comprometió a mantener el derecho de prohibir la entrada de bienes que no cumplieran las regulaciones estadounidenses en materia sanitaria y de seguridad, así como el de imponer estándares estrictos de salud y seguridad en pesticidas, conservación de energía y desechos tóxicos en gene-

Cuatro de las organizaciones ecologistas más importantes, National Wildlife Federation (NWF), National Audubon Society (NAS), Environmental Defense Fund (EDF) y National Resources Defense Council (NRDC),<sup>52</sup> manifestaron que el plan propuesto les satisfacía y apoyarían las negociaciones.<sup>53</sup> Estas cuatro organizaciones, aunque minoritarias en número, cuentan con una amplia membresía y tienen tanto influencia como gran experiencia en la labor de cabildeo.<sup>54</sup>

Otras organizaciones ambientalistas protestaron y acusaron de traición a las mencionadas. Algunas de las más fuertes, especialmente Sierra Club, Friends of the Earth y National Toxic Campaign, junto con Public Citizen, siguieron encabezando la oposición. Pero los congresistas realmente opositores ya no tenían el argumento ambientalista para rechazar la aprobación de la “vía rápida”. Los que en el fondo estaban en favor de ésta podían justificar su voto sin correr el riesgo de que se considerara un voto contrario a las cuestiones de protección del medio ambiente.<sup>55</sup> Casi al mismo tiempo que se anunció el plan, el senador Baucus (D-Mon) pudo afirmar que “un voto contra la extensión de la ‘vía rápida’ [era] ahora claramente un voto por el proteccionismo”.<sup>56</sup> Una semana después de que se anunció el Plan de Acción, Gephardt expresó su apoyo a la “vía rápida”.

Hacia fines de mayo era evidente que la administración de Bush no sólo había tenido éxito en romper la coalición opositora, sino que contaba ya con una fuerte coalición favorable al TLCAN. Pero aún quedaba por anular una posible táctica de los opositores que podría ser crucial: la determinación sobre si la extensión de la autoridad de “vía

---

ral. Igualmente, mantendría sus derechos, consistentes con el derecho internacional, a limitar el comercio de productos controlados por acuerdos de los que Estados Unidos formara parte. “Executive Summary”, adjunto a cartas de Bush a Gephardt y Rostenkowski, 1 de mayo de 1991.

<sup>52</sup> Optamos por utilizar los nombres en inglés de estas organizaciones por ser así como se les conoce.

<sup>53</sup> Casi todas ellas habían estado muy en contra todavía a fines de marzo. *New York Times*, 31 de marzo de 1991.

<sup>54</sup> En cambio, otras mantuvieron su rechazo. Véase los testimonios de Alex Hittle, de Friends of the Earth, y Dick Kamp, de Border Ecology Project Inc., ante el Subcomité de Comercio, Protección del Consumidor y Competitividad, del Comité de Energía y Comercio de la Cámara de Representantes, 8 de mayo de 1991. Posición similar mantuvo la organización Public Citizen.

<sup>55</sup> Mayer, “US Domestic...”, *op. cit.*, p. 16.

<sup>56</sup> *New York Times*, 1 de mayo de 1991, p. D7.

rápida” era necesaria tanto para las negociaciones del GATT como para las del TLCAN. Se pensaba que el hecho de separar los dos votos disminuiría las posibilidades de aprobación de este último, pues, de hacerse eso, probablemente se facilitaría el voto negativo de aquellos a los que no les convenía el acuerdo trilateral, pero que no querían perjudicar las negociaciones en el GATT.<sup>57</sup> El gobierno de Bush también se movió hábilmente en el Comité de Medios y Arbitrios para anular esa táctica. Una vez logrado esto, se obtuvo con cierta holgura el rechazo de las resoluciones para negar al presidente la extensión de la autorización para la “vía rápida”.

De acuerdo con el compromiso que tomara Bush a principios de mayo, varios connotados representantes de las organizaciones ambientalistas fueron gradualmente incorporados como miembros de importantes comités de consulta del sector privado de la oficina de la representante de Comercio de Estados Unidos (USTR): de política agrícola, de política de servicios, de política intergubernamental, de política industrial y de política de inversiones.<sup>58</sup> Desde ahí, procuraron presionar para que se incluyeran en el TLCAN sus preocupaciones y sugerencias de solución.

Pero la aprobación de la “vía rápida” no contuvo la actividad de las organizaciones ambientalistas. Las que estaban en favor continuaron alerta para que el Ejecutivo estadounidense cumpliera sus promesas; las opositoras al tratado siguieron adelante con sus esfuerzos para frenarlo. Y mientras algunas de ellas no dejaban de apelar a argumentos emocionales más que científicos, otras buscaron basarse en estudios recientes que aportaban nueva información, aunque no concluyente, sobre la relación comercio-medio ambiente. Nuevas inquietudes y armas les brindó pronto el rumbo que tomó la disputa mexicano-estadunidense sobre la captura incidental de delfines en la pesca del atún.

<sup>57</sup> Así lo percibían también los opositores, quienes encabezados por Sander Levin, de Michigan, apoyaron la idea de separar el proceso en dos votaciones. Pero el vocal y el presidente del comité lo impidieron. *New York Times*, 1 de mayo de 1991, pp. 17, 23 y 24; véase también *Washington Post*, 2 de mayo de 1991, p. A27.

<sup>58</sup> Se incorporaron a ellos, respectivamente: Peter Berle, presidente de la Audobon Society; John Adams, director ejecutivo del Natural Resource Defense Council; James M. Strock, secretario de Protección Ambiental del estado de California; John Sawhill, presidente del CEO de la Nature Conservancy, y Jay Fair, presidente de la National Wildlife Federation.

## EL EMBARGO ATUNERO

Dada la gran biodiversidad de México<sup>59</sup> y la creciente preocupación en el mundo desarrollado por la rápida desaparición de muchas especies vegetales y animales, el tema de la conservación ha surgido una y otra vez en la agenda ambiental bilateral.<sup>60</sup> No son pocos los esfuerzos de cooperación que se han llevado a cabo con ese propósito.

Entre estos asuntos, la conservación del delfín ha causado desde hace algunos años fricciones entre los dos países. En 1991 se intensificaron las diferencias en esta materia, incluyendo un nuevo embargo de Estados Unidos a las importaciones de atún procedente de México, bajo el alegato de que se estaba violando la Ley de Protección de Mamíferos Marinos en ese país. Menos conocido fue un problema similar, aunque en este caso no se llegó al embargo: el de la captura incidental de tortugas durante la pesca de camarón.

Vale la pena recordar el primer caso, por varias razones. Por una parte, se hicieron patentes como pocas veces las sospechas mexicanas de que tras legítimas preocupaciones estadounidenses de preservación ambiental se esconden poderosos intereses proteccionistas. Por la otra, el curso que siguió el conflicto repercutió en la actitud de las organizaciones ecologistas de Estados Unidos respecto a las provisiones en materia ambiental que exigieron incluir en el TLCAN. Finalmente, este caso puede anticiparnos problemas similares derivados de supuestos científicos que no están ni plenamente comprobados ni son universalmente compartidos, así como de las dificultades para manejarlos.

La preocupación de los ambientalistas por la muerte de delfines que nadan junto con el atún, especialmente el aleta amarilla, surgió hace varios decenios, al introducirse la red de cerco, que es hasta la fecha el método de pesca más eficiente.<sup>61</sup> De los tres métodos que exis-

<sup>59</sup> México, junto con otros pocos países (Brasil, Colombia, Indonesia, Madagascar y Zaire), contiene más de la mitad de la riqueza biótica del planeta. Véase V.M. Toledo, "La diversidad biológica de México", en *Ciencia y Desarrollo*, núm. 81, 1988; Toledo y M.J. Ordóñez, "The Biodiversity Scenarios of Mexico: An Analysis of Terrestrial Habitats", en T.P. Ramamoorthy *et al.*, *The biological diversity*, Nueva York, Columbia University Press, 1990.

<sup>60</sup> Hemos dicho que gran parte de la acción de las organizaciones ecologistas de otros países en México se centró en la protección de la selva Lacandona, en la que, según afirman, se encuentra amenazada una importante cantidad de germoplasma.

<sup>61</sup> Este tipo de atún existe en todas partes del mundo, con excepción del Mediterráneo, pero se concentra en los mares tropicales. National Research Council Committee on Reducing Porpoise Mortality from Tuna Fishing, Board on Biology, Board on

ten para utilizar ese tipo de red, el más común es el de la pesca sobre delfín, en el que se aprovecha la asociación del atún con dicho cetáceo, que es fácilmente descubierto porque emerge con frecuencia a la superficie para respirar.<sup>62</sup> Este método permite pescar atún maduro y en mayores cantidades, mientras que con los otros dos se captura atún pequeño y sexualmente inmaduro. Por ello, algunos biólogos consideran que estos últimos métodos no sólo reducen la eficiencia de la pesca, sino que posiblemente afectan de manera negativa la conservación de las poblaciones del túnido.<sup>63</sup> El primer método, por su parte, afecta a la población de delfines.<sup>64</sup>

La utilización de la red de cerco, y en particular la pesca sobre delfín, provocó, hasta bien avanzado el decenio de los setenta, un gran aumento en la mortalidad de estos cetáceos.<sup>65</sup> Fue especialmente alta en el Pacífico oriental tropical, dada la importancia de la pesca de atún en esa zona y el hecho de que ahí es común que los delfines naden asociados con el atún aleta amarilla, aunque existen evidencias de que también lo hacen, aunque al parecer en menor grado, en otras partes del mundo.<sup>66</sup>

Vale la pena hacer aquí un paréntesis para señalar que las exportaciones mexicanas de atún fueron objeto del primer embargo estadounidense a fines de los años setenta, pero éste no tuvo relación con la cap-

---

Environmental Studies and Toxicology, Commission on Life Sciences, *Reducing Dolphin Mortality from Tuna Fishing*, Washington, National Academy Press, versión preliminar, 1992, pp. 3 y 31 (en adelante se referirá este trabajo como NRC).

<sup>62</sup> La red se coloca alrededor de la manada de delfines. Los otros dos métodos son: sobre brisa (la red se extiende alrededor de los cardúmenes de atún) y sobre objeto flotante (la red se coloca alrededor de éstos).

<sup>63</sup> En los setenta, se observó una fuerte depredación de este túnido; los nuevos métodos de pesca, incluyendo la red de cerco que captura especies mayores, favorecieron su recuperación. En 1988 se pescaron 2.5 millones de toneladas, en tanto que se estima que esa cifra podía elevarse hasta 3.5 millones sin riesgo para la especie, NRC, p. 23.

<sup>64</sup> Natural Research, *op. cit.*, p. 2.

<sup>65</sup> Las estimaciones gruesas sobre las muertes de delfines ocasionadas por la flota estadounidense entre 1960 y 1972, la más poderosa en aquella época, establecen la cifra de 100 000 anuales. Se calcula que esa cifra descendió a 20 000 en 1979; 19 712, en 1988; 12 643, en 1989; y 5 083, en 1990. En los dos últimos años mencionados, las muertes de delfines provocadas por la flota estadounidense representaron poco menos de 15 y 10% de los delfines atrapados, disminución que en buena medida se debió a la reducción de barcos con bandera estadounidense, NRC, p. 14.

<sup>66</sup> Existen informes sobre esta asociación en los océanos Atlántico e Índico, lo mismo que en el Pacífico central y occidental, pero no se tiene un cálculo preciso de la mortalidad que ahí ocurre, ya que la proporción de viajes en los que van científicos y observadores es muy pequeña. NRC, p. 38.

tura de delfines. El detonante fue la detención de barcos con bandera de Estados Unidos que pescaban ilegalmente en aguas nacionales. La causa subyacente era la negativa de ese país a aceptar la zona económica exclusiva que el gobierno mexicano había decretado tres años antes.<sup>67</sup> Así comenzó lo que se llamó “la guerra del atún”. El sector atunero mexicano era en esos momentos muy vulnerable, pues su principal mercado era, precisamente, el estadounidense, mientras que el consumo interno apenas llegaba a 10 000 toneladas. El embargo de Estados Unidos no se levantó a los dos años, como lo prevén sus leyes, sino que duró hasta 1986.

Por esos años, México abandonó la Comisión Internacional del Atún Tropical (CIAT),<sup>68</sup> al considerar que la misma, en la que Estados Unidos tenía un peso decisivo, fijaba cuotas con base en los volúmenes de captura del año previo, lo que dificultaba el crecimiento de la flota mexicana, fortalecimiento que era promovido y apoyado intensamente por el gobierno. Los atuneros mexicanos hicieron un gran esfuerzo para reorientar su producción hacia el mercado interno, y en la segunda mitad de los ochenta buscaron también nuevos mercados externos. Francia, España, Italia y Japón pasaron a ser compradores importantes, aunque el mercado nacional siguió siendo ya el preponderante.<sup>69</sup>

Entre tanto, la campaña de los conservacionistas estadounidenses había propiciado la expedición en su país de la Ley de Protección de Mamíferos Marinos (LPMM) y sus modificaciones posteriores.<sup>70</sup> Esta ley, que sólo se ha aplicado en el Pacífico oriental tropical, ha fijado, entre

<sup>67</sup> De hecho, hasta 1990, la ley de Conservación y Manejo de Pesquerías estadounidense reclamaba jurisdicción sobre todas las especies que se hallaran dentro del perímetro de 200 millas, con excepción de las especies de alta migración, entre las que sobresalía el atún. Esta excepción la habían logrado los atuneros, a fin de poder negociar la pesca en la zona exclusiva de otros países, entre otras razones, porque fuera de esa zona es más frecuente la asociación delfín-atún. Esta disposición dio lugar a fricciones bilaterales y embargos.

<sup>68</sup> Organización creada en 1949 por Estados Unidos y Costa Rica, a la que se integraron otros países, entre ellos México, y que tenía por objeto la conservación del atún. Hasta 1979, la CIAT establecía cuotas de captura del túnido. Actualmente son miembros Francia, Japón, Nicaragua, Panamá, Estados Unidos, Vanuatu y Costa Rica, que se reincorporó después de abandonarla, al igual que México, en 1979. Colombia y Venezuela han pedido su inclusión.

<sup>69</sup> Éste, en 1990, absorbía ya 65% del producto. En cambio, las exportaciones, que fueron de 12% en 1980 y llegaron a su punto máximo en 1987, con 71% en 1991 representaron 32 por ciento.

<sup>70</sup> Esa ley, introducida en 1972, establecía una moratoria al acoso, caza, captura o muerte de mamíferos marinos, con dos excepciones: cuando se hiciera por razones de

otras medidas, límites máximos descendentes a la captura incidental de delfines en esa zona.<sup>71</sup>

La LPMM llevó a la introducción por parte de la flota estadounidense de nuevas técnicas, que aunque implicaban una reducción en el volumen del atún pescado por lance, propiciaron una significativa disminución de la captura incidental de delfines.<sup>72</sup> Sin embargo, no la eliminaron totalmente y no se espera que nuevas modificaciones en las técnicas logren, en el corto plazo, acabar definitivamente con la mortalidad incidental.<sup>73</sup>

La ampliación de las regulaciones, al igual que la reestructuración del sistema mundial de pesca, provocaron tanto modificaciones significativas en la flota atunera estadounidense, que hasta principios del decenio de los ochenta dominó la pesca en el Pacífico oriental, como del proceso estadounidense de empaque del producto.

Aquella reestructuración fue provocada, entre otros motivos, por la ampliación de la jurisdicción de los países ribereños sobre los recursos de sus zonas económicas exclusivas<sup>74</sup> y por el aumento de la actividad pesquera en el mundo hasta llegar, en años recientes, a la sobreexplotación de los recursos marinos y a la oferta excesiva. En los ochenta, las flotas atuneras de muchos países crecieron rápidamente, y en pocos años pudieran estandarizar este producto.<sup>75</sup> Sus costos más bajos, sobre todo de mano de obra o de energéticos, les permitieron competir con facilidad en el mercado estadounidense, el más

---

subsistencia o para la artesanía de los indios estadounidenses, y cuando se llevara a cabo en operaciones de pesca comercial. Las excepciones no serían válidas cuando las especies estuvieran amenazadas de extinción y, en ciertos casos, tenían algunas condiciones.

<sup>71</sup> De acuerdo con ella, el NMFS estableció en 1975 una cuota máxima de captura incidental de delfines de 78 000 para la flota estadounidense, la cual se redujo en 1981 a 20 500, que era el nivel de mortalidad promedio de esa flota desde 1977.

<sup>72</sup> No se tienen cifras globales precisas. Fue a partir de 1972 cuando el NMFS comenzó a hacer estimaciones con base en muestras. En 1979 la CIAT inició un programa de ese tipo. NRC, p. 44.

<sup>73</sup> El número de delfines capturados por lance depende de la calificación, motivación y experiencia del pescador, sobre todo de los capitanes, de las condiciones del equipo del barco, de la hora de la pesca, la duración de lance, las condiciones atmosféricas y el desarrollo tecnológico. Estos factores están interrelacionados, pero es difícil precisar los mecanismos de causa y efecto que lleven a una menor mortalidad. NRC, p. 6.

<sup>74</sup> Clara Jusidman de Bialostosky y Dámaso Luna Corona, "Cooperación y comercio pesquero. La cooperación entre socios desiguales", noviembre de 1990 (mimeo.).

<sup>75</sup> De hecho, el comercio mundial pesquero aumentó cinco veces entre 1950 y 1980, y la participación de los países en desarrollo en la captura pasó de 27 y 48 por ciento.

grande del mundo y del cual a principios de los noventa les correspondía ya un tercio.<sup>76</sup>

Siguiendo muy de cerca ese crecimiento, desde fines de aquel decenio observamos una nueva oleada de actividad de las organizaciones ambientalistas estadounidenses, las cuales lograron en 1988 una nueva autorización de la LPMM, con modificaciones sustanciales. Meses después consiguieron que se adoptaran requisitos de pesca aún más rigurosos. Se introdujo la obligación de que toda la flota atunera estadounidense llevara observadores y la prohibición de pesca nocturna y del uso de algunos explosivos en los lances sobre delfines.

Esto, junto con la competencia de otras flotas y la baja en los precios del producto, hizo que la flota atunera estadounidense se redujera en número, mediante la venta (que, en algunos casos, se sospecha simulada) de barcos de esta nacionalidad a otros países. La restante se trasladó, en su abrumadora mayoría, hacia el Pacífico occidental y otros mares.<sup>77</sup>

Como consecuencia, la participación de la flota estadounidense en la pesca en el Pacífico oriental, donde todavía a fines de los ochenta se llevaba a cabo una cuarta parte de la pesca mundial del atún,<sup>78</sup> decreció de 90% en 1960, a 32% en 1988 y 11% en 1991.<sup>79</sup> Su retiro auspició el aumento de la participación en esa zona de algunas flotas atuneras latinoamericanas, entre ellas la de México, que se elevó de 10% en 1960, a 47% en 1988 y a 57% en 1991.

También se redujo la importancia de Estados Unidos como consumidor del atún proveniente de esa zona, de 80% en 1975, a 45% en 1987 y 31% a principios de los noventa. El resto de ese producto, fuente de proteínas de bajo precio, ahora se consume en América Latina, Europa y el lejano Oriente.<sup>80</sup>

<sup>76</sup> Hasta entonces, las compañías empacadoras tenían flotas corporativas o establecían acuerdos de compra con flotas independientes.

<sup>77</sup> Los barcos con bandera estadounidense en el Pacífico oriental disminuyeron de 124 en 1971 a 36 en 1985. De los 19 barcos que constituían esa flota en 1991, ocho pescaban en el Pacífico occidental, seis tenían permiso de pescar también en esa parte del océano y sólo los restantes se concentraban en la zona oriental, NRC, p. 24.

<sup>78</sup> Setenta naciones participan en la pesca de atún, y diez de ellas realizan 85% de la captura. En 1989, Japón pescaba 29% y Estados Unidos, 12%. Del consumo del atún, 36% correspondía a Japón y 31% a Estados Unidos.

<sup>79</sup> Aunque la participación de esta área tendía a disminuir, al consolidarse nuevas zonas pesqueras. Algunos cálculos señalan que poco menos de 10% de esa pesca se hacía con el método sobre delfines.

<sup>80</sup> NRC, p. 3.

Pero las reglamentaciones consideradas en la LPMM también afectaban a las flotas de otros países, en tanto Estados Unidos prohibió la importación de atún de naciones que no se ajustaran a ciertos límites en la captura incidental de delfines, los cuales se establecen a partir de la mortalidad anual de esos mamíferos provocada por la flota estadounidense.<sup>81</sup> Con el retiro casi total de la flota atunera estadounidense del Pacífico oriental, los límites de captura incidental de atún los fija ahora el gobierno estadounidense con base en la actividad de unos cuantos barcos de esa nacionalidad que operan en la zona.<sup>82</sup>

Además, desde fines de los ochenta se exigió que los países que pescaran en el Pacífico oriental tropical tuvieran un programa de protección de mamíferos similar al estadounidense. Como sanciones al incumplimiento de dichas regulaciones se consideraban tanto la prohibición de importaciones del país que no se ajustara a ellas como el embargo secundario.

A raíz de las nuevas regulaciones aumentaron los reclamos de las compañías estadounidenses para que se aplicaran rigurosamente las que afectaban a las flotas extranjeras. Alegaban que, de lo contrario, los más altos costos impuestos a los productores estadounidenses por cuestiones ambientales disminuirían aún más su participación como proveedores internos y aumentarían las importaciones.<sup>83</sup>

Como consecuencia, se intensificaron las presiones sobre la flota atunera mexicana para que modificara sus procedimientos de pesca, flota que, desde el retiro de la estadounidense, se había convertido en la más grande de las que pescaban en el Pacífico oriental tropical.<sup>84</sup> El gobierno mexicano se había defendido hasta entonces, con el argumento de que desde los años treinta había introducido medidas de protección de los recursos marinos, que comenzaron con la protección del elefante marino y las focas. También subrayaba que había sido el primero en establecer (en 1972) santuarios para la ballena gris, iniciativa que fue modelo para el programa estadounidense de protección

<sup>81</sup> Se determinó que el resto de las flotas debían tener una captura máxima que no superara, en 1989, el doble de la estadounidense y, en 1990, 1.25% del promedio de ésta. Se establecieron también límites máximo por subespecies.

<sup>82</sup> En opinión de los más suspicaces, la reducción de la actividad de los barcos estadounidenses en la zona tiene como objetivo principal mantener límites estrictos para las flotas competidoras de otras naciones.

<sup>83</sup> NRC, p. 5.

<sup>84</sup> En 1991 operaban 43 embarcaciones de más de 400 toneladas (de las 70 que integran la flota mexicana).

de la ballena jorobada.<sup>85</sup> Pero, a la vez, y venciendo la resistencia de los atuneros, el gobierno mexicano fue reglamentando la pesca de atún. Desde 1977 estableció la obligación de que se liberara a los delfines atrapados e inició una campaña de concientización de los pescadores. Los resultados, sin embargo, fueron magros.

El gobierno mexicano adoptó, entonces, nuevas medidas para reducir la captura incidental de delfines, incluyendo un sistema de monitoreo introducido en abril de 1990. Las empresas atuneras nacionales procuraron también diseñar lanchas y equipo que permitieran la liberación del delfín capturado.<sup>86</sup> Los resultados comenzaron a ser alentadores. En 1990, la captura de esos mamíferos en la pesca mexicana mostraba una reducción de 70% en relación con 1986. Pero, pese a estos avances, no resultaba fácil a la flota mexicana ajustarse a las exigencias estadounidenses. No sólo era falta de celo ecológico. No recibía, ni aún recibe, información sobre el promedio de captura de delfines de la flota estadounidense hasta concluir la estación.

Por añadidura, nuevos acontecimientos en Estados Unidos amenazaban con complicar la situación. En abril de 1990, tres importantes empacadoras que surten una parte mayoritaria del mercado estadounidense decidieron no vender atún cuya pesca estuviera asociada con delfines y, a la vez, adoptaron la práctica de colocar en las latas del producto una etiqueta con la leyenda *dolphin safe* (“sin daño a los delfines”). Se aplicaba este calificativo en dos casos: primero, al atún pescado por barcos de más de 400 toneladas cortas en el Pacífico oriental tropical en los que fueran observadores de la CIAT o del Servicio Nacional de Pesquerías Marinas de Estados Unidos, que certificaran que ningún delfín había sido “cercado” de manera intencional, y, segundo, al túnido pescado en cualquier parte (incluyendo el Pacífico oriental tropical) por barcos cerceros de menor tamaño o por métodos distintos al de la red de cerco.<sup>87</sup>

En el mes de octubre de ese mismo año, la nueva Ley de Protección del Delfín establecía ya los requisitos para calificar al atún “sin da-

<sup>85</sup> En reconocimiento a la protección de estos mamíferos, se le asignó en 1991 la presidencia de la Comisión Internacional de las Ballenas (IWC, por sus siglas en inglés).

<sup>86</sup> Tal es el caso de la Empresa Martín, S.A. de C.V., la cual diseñó una lancha con motor de propulsión a chorro que le permite entrar y salir de la red. También se intentaron diseñar maniobras que facilitaran la liberación de esos mamíferos, a la vez que permitieran una buena captura de atún. Los resultados de estas innovaciones son calificados como alentadores.

<sup>87</sup> Sólo barcos de más de 400 toneladas alcanzan la velocidad de nado del delfín.

ño a los delfines” y exigía al secretario de Estado que de inmediato promoviera, por medio de negociaciones y discusiones con los gobiernos, la reducción o, en lo posible, eliminación del método de pesca de atún con redes de cerco que intencionalmente se hiciera sobre delfín.<sup>88</sup> En esta ley también se fijaban límites máximos de mortalidad por subespecies, tanto para la flota estadounidense como para las extranjeras que desearan exportar a Estados Unidos.<sup>89</sup>

Pero ya para entonces, el Earth Island Institute, en cuya mira había estado por largo tiempo la flota atunera mexicana, había presentado una demanda ante un tribunal estadounidense. Reclamaba el incumplimiento de la LPMM al permitirse la importación de atún mexicano en cuya pesca, alegaba, no se satisfacían los criterios establecidos por esa ley en cuanto a límites máximos de captura de delfines por lance. No faltaron observadores de Estados Unidos que interpretaran esta acción como un intento del mencionado instituto ecologista de tomar “el ejemplo del comportamiento de la flota mexicana para dramatizar lo que [veían] como necesidad de fuerte escrutinio de todos los aspectos del tratado trilateral de comercio que ya para esas fechas se había planteado”.<sup>90</sup> De ser correcta esta interpretación, este instituto había sido cuidadoso al elegir el caso del delfín, porque se sabe que esta especie provoca gran simpatía en el público estadounidense. Otros sospechaban alianzas poco claras con poderosos intereses pesqueros estadounidenses.<sup>91</sup>

El juez Thelton Henderson, de San Francisco, ordenó en octubre de 1990 el embargo, el cual se ejecutó en el mes de febrero del año siguiente y poco después se extendió a otras naciones.<sup>92</sup> La medida dio un nuevo golpe a las ventas de atún mexicano a Estados Unidos, que habían bajado en los años previos. Más graves aún eran las perspectivas a corto plazo, ya que la ley estadounidense preveía el embargo secundario (aplicable a terceros países que importaban el producto castigado) que procedería seis meses después.<sup>93</sup> Se hablaba también de

<sup>88</sup> NRC, p. 26.

<sup>89</sup> Manchado: del norte, 20 500; del sur, 5 647, y costero, 250. Tornillo: oriental, 2 750; panza blanca del norte, 8 321, y del sur, 2 508. Ley de 1990.

<sup>90</sup> *New York Times*, 4 de abril de 1991, p. D2.

<sup>91</sup> Aunque es difícil hallar evidencias contundentes, se habla de que cuando menos una compañía enlatadora estadounidense (Starkist) ha apoyado a la institución que, como veremos, solicitó el embargo atunero. Jorge Machado Dodera, “El embargo atunero: la otra red”, México, INAP, julio de 1982 (mimeo.).

<sup>92</sup> Poco más tarde se extendió a Venezuela y Vanuatu.

<sup>93</sup> Algunas estimaciones indican que en 1989, 17.1% del atún se exportaba a ese país, mientras que a Italia se destinaba 48.8% y a Japón, 20.5 por ciento.

que podría extenderse a otros productos marinos exportados por México.<sup>94</sup>

La desconfianza mexicana ante los argumentos ambientalistas sobre este caso se nutría de algunos hechos e indicios, aunque esto no significaba desdeñ a la preservación del delfín. Se sabía que este cetáceo no es una especie en extinción y que los biólogos piensan que si se mantiene la actual cifra de mortalidad incidental (20 000) es muy probable que pronto aumente la población total de delfines.<sup>95</sup> Tampoco se desconocía que algunas de las llamadas subespecies son más escasas; pero, como mencionaremos más adelante, un buen número de biólogos y atuneros no se mostraban de acuerdo con la subdivisión de esos mamíferos. Agudizaba su recelo el hecho de que ninguno de los indicadores del tamaño de las reservas (*stocks*) ha mostrado una tendencia estadística negativa significativa en los últimos cinco años. Más aún, si bien antes de 1982, y en particular a fines de los setenta, algunas de esas reservas se redujeron considerablemente, desde 1983 todas parecen mantenerse estables y otras parecen ir en aumento.<sup>96</sup>

Los representantes de los atuneros se quejaban también de la aplicación de estándares diferentes a las flotas estadounidense y mexicana, especialmente respecto al plazo que se había exigido para la disminución de la mortalidad de estos cetáceos.<sup>97</sup> Asimismo, alegaban que había indicios de que la flota atunera estadounidense pescaba en el Pacífico occidental y otras zonas sin tomar en cuenta la elevada captura de

<sup>94</sup> Lo que habría afectado a las exportaciones mexicanas de camarón y pescado, que en 1989 fueron de 523.7 millones de dólares y, en los dos siguientes años, de 450 millones. *New York Times*, 4 de abril de 1991, p. D2.

<sup>95</sup> La CIAT y la NMFS de Estados Unidos calculan que en el Pacífico oriental tropical existen entre 8 millones y 10 millones de delfines, con una tasa de natalidad anual promedio de 6%, y que la mortalidad por captura incidental de toda la flota que opera en la zona es de 20 000 a 25 000 anuales, NRC, pp. 7, 52 y 54.

<sup>96</sup> La NMFS y la CIAT han hecho estimaciones en el Pacífico oriental, con base en la observación de embarcaciones de pesca y barcos observadores. Dada la magnitud del área y el grado de investigación, se estima que las cifras son imprecisas e indican más una tendencia en la existencia en el periodo en que se recogió la información, que cálculos absolutos del tamaño de la población. NRC, pp. 7 y 51.

<sup>97</sup> Alegaban, por ejemplo, que, si bien en 1988, 39 barcos estadounidenses capturaron 70 000 toneladas de atún con la muerte de 19 000 delfines, cifra que fue alabada por el Congreso, en 1991, 48 barcos mexicanos capturaron 120 000 toneladas, provocando la muerte de 16 000 delfines, notable esfuerzo de reducción de la mortalidad, subrayaban esos representantes, que el gobierno estadounidense ignoró al aplicar el embargo secundario. Opinión de Felipe Charat, vicepresidente de la Asociación Mexicana de Pesca, *Journal of Commerce*, noviembre de 1991, p. C5.

delfines. Insistían en que era falsa la afirmación de los estadounidenses de que el atún no nada junto al delfín en otros mares.<sup>98</sup> Y algunos atuneros e investigadores alertaban contra el riesgo de que, a fin de evitar las sanciones, muchos barcos cayeran en la tentación de pescar atún joven que no nada con el delfín, lo que afectaría muy negativamente a la especie, como ya había sucedido en decenios pasados.<sup>99</sup>

Varios gobiernos también se opusieron al embargo estadounidense. Este repudio se debió a que, si bien hay un acuerdo generalizado para proteger a los delfines y preservar su población, muchas naciones no están conformes con la forma en que Estados Unidos pretende lograr ese objetivo.<sup>100</sup> Y mientras la intención de este último país es eliminar la mortalidad incidental del cetáceo, otros hablan de reducirla a niveles sustentables.<sup>101</sup> La propia organización ecologista Greenpeace optó por una retirada discreta de la campaña contra el atún mexicano, pues al parecer tomó en consideración el rechazo muy generalizado que se dio en México a esta medida. A partir de entonces, dicha organización se mostró dispuesta a apoyar acuerdos de protección multilateral, entre ellos los de la CIAT.<sup>102</sup>

El gobierno mexicano recurrió al GATT, alegando que el embargo iba en contra de las reglas del comercio internacional, e intensificó su acción en foros multilaterales relacionados con la pesca. Al mismo tiempo, procuró modificar políticas y reglamentaciones internas a fin de que la flota atunera mexicana se apegara con mayor rigor a los requerimientos estadounidenses.

A partir de la aplicación del embargo atunero, México participó más activamente como observador en distintos foros internacionales,

<sup>98</sup> *The Economist*, 4 de mayo de 1991.

<sup>99</sup> *Journal of Commerce*, 27 de noviembre de 1991. Por razones que se desconocen, la pesca con objetos flotantes en el Pacífico oriental lleva a la captura de atún pequeño. El estudio de la NRC concluye que probablemente ésta no es una práctica adecuada desde el punto de vista ecológico. NRC, pp. 70, 71 y 76.

<sup>100</sup> Los países de la CEE, así como Australia, Canadá, Indonesia, Japón, Filipinas y Venezuela, entre otros, ya habían criticado esa provisión del embargo contenida en la ley. Incluso Noruega, que apoya decididamente la protección del delfín, considera extrema tal disposición y la ve como una restricción al comercio internacional. Nancy Bryson y Susan Koehn, *Legal Times*, semana del 20 de enero de 1992, p. 22.

<sup>101</sup> NRC, p. 2.

<sup>102</sup> Barkin y Mumme, *loc. cit.* Su posición fue que la única solución a largo plazo era la cooperación multilateral para reglamentar la pesquería, incluyendo una cobertura total por observadores en la flota internacional, poner fin al cerco intencional de los delfines e introducir opciones ambientales sensatas que protejan los ecosistemas oceánicos.

entre los que sobresale la CIAT. Inició también negociaciones para su reincorporación a este organismo, pero con la exigencia de que se reformen los estatutos a fin de que incluyan las necesidades de los países pesqueros de la zona en cuestión.<sup>103</sup> Luego, el gobierno mexicano se adhirió formalmente a la Convención sobre Comercio de Especies en Peligro de Fauna y Flora Silvestres (CITES).

En el mes de mayo las autoridades mexicanas publicaron el Programa de Aprovechamiento del Atún y Conservación del Delfín, que incluía como medidas una fuerte inversión en la modernización del sector, el uso de redes más pequeñas y la ampliación del número de observadores. Se fijó también un límite de cuatro delfines muertos en promedio por lance y se prohibió la pesca nocturna y el uso de explosivos.<sup>104</sup>

Paralelamente, el gobierno de México procuró ajustarse a otra serie de exigencias estadounidenses en materia pesquera, relacionadas con el camarón. Ello se consideró necesario dado que, a partir del 1 de mayo de 1991, entró en vigor una disposición aprobada dos años antes por el Congreso estadounidense, prohibiendo la importación de dicho producto de países que no usaran métodos de pesca que redujeran el número de tortugas marinas capturadas incidentalmente.

Con el fin de evitar problemas del mismo tipo que los del atún, el gobierno mexicano amplió sus acciones para proteger a la tortuga. Entre ellas destaca la aplicación de un programa experimental, que consideraba el uso de un dispositivo para excluir tortugas (DET), tanto en algunos barcos de la flota comercial como en embarcaciones experimentales. El programa recibió asistencia técnica (incluyendo capacitación de personal) del Servicio Nacional de Pesquerías Marinas estadounidense. Los resultados del primer año fueron poco alentadores, pues el programa mostró una importante reducción de la pesca de camarón y de especies

<sup>103</sup> Uno de los cambios exigidos es la aceptación de la zona económica exclusiva por parte de la CIAT. Y, en cuanto al programa, demanda que reúna las siguientes condiciones: que sea concertado entre los países ribereños del Pacífico oriental y aquellos a los que pertenecen las flotas que capturan atún en dicha zona; que concilie el aprovechamiento óptimo del atún con la reducción de la mortalidad incidental de delfines; que la determinación de la mortalidad permitida de delfines esté acorde con el conocimiento científico más avanzado en la materia y con el tamaño de las poblaciones de mamíferos involucradas; que el descenso de la mortalidad incidental de los delfines sea gradual y se logre tanto mediante el desarrollo de tecnologías de pesca como por la liberación de los cetáceos capturados incidentalmente.

<sup>104</sup> También se determinaron sanciones a los capitanes de los barcos que registran altas tasas de mortalidad de delfines y mecanismos para promover la investigación y desarrollo tecnológico. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de mayo de 1991.

que lo acompañan, que tradicionalmente son utilizadas por los pescadores mexicanos.<sup>105</sup>

Aunque a un costo elevado, tales medidas facilitaron la certificación del camarón mexicano y la posibilidad de seguir exportando ese producto al mercado del país vecino durante dos años. Pero los camaroneros no dejaron de expresar dudas sobre la conveniencia de usar en mares tropicales un dispositivo elaborado para la pesca en aguas frescas o frías, donde se encuentran pocas especies, y alertaron también sobre posibles daños al ecosistema a raíz de los desequilibrios que ocasionaría en la vida marina la separación del camarón joven.

El mes de septiembre de 1991, el panel de expertos del GATT emitió su resolución favorable a México en el caso del atún. Calificó tanto el embargo como la ley en que se basó como restricciones contrarias al artículo XX del GATT, y precisó que ninguna disposición del acuerdo lo justificaba. En el mismo caso se encontraba el embargo secundario. El fallo provocó la rápida reacción estadounidense. El gobierno mexicano accedió a la solicitud de sus colegas de Washington de posponer la presentación del caso en el Consejo General del GATT, medida necesaria para que aquel fallo se considerara obligatorio, y al parecer recibió a cambio el compromiso del gobierno de Bush de procurar el levantamiento del embargo. A pesar de la prórroga, la mayor parte de las organizaciones ambientalistas estadounidenses se movilizaron. Alegaron vehementemente que la decisión afectaba a la soberanía de su país y que había sido tomada a puerta cerrada. Mientras algunas organizaciones insistían en que el GATT debía modificarse para recoger de mejor manera las preocupaciones ambientalistas, otras expresaron su rechazo frontal de aquél.

Al parecer, para calmar los ánimos en Estados Unidos por la resolución del panel del GATT, en el mismo mes de septiembre el gobierno mexicano anunció el llamado Código de Ensenada. Este plan de diez puntos incluye la expedición de un nuevo acuerdo regulatorio para la pesca de atún, en el que se establecen un límite de mortalidad promedio de cuatro delfines por lance y sanciones a quien atente contra la ecología marina y, en particular, los delfines, las tortugas marinas y las especies en veda. Estas sanciones incluyen multas, suspensión de per-

<sup>105</sup> Las pérdidas variaban, según el modelo del dispositivo, entre 9.4 y 29%, y se concentraban en el camarón de mayor tamaño. Se estimó un promedio de pérdidas de cinco millones de pesos por tonelada de pesca. "Comunicación de la Secretaría de Pesca al Dr. Curtis Bohlen, secretario asistente para Asuntos Oceánicos Internacionales", Departamento de Comercio de Estados Unidos, 1992.

misos e incautación de equipo. El acuerdo dispone también que la totalidad de la flota atunera lleve observadores en todos los viajes de pesca<sup>106</sup> y crea un fondo de un millón de dólares para la investigación sobre métodos opcionales en la actividad pesquera. Por último, se anuncia la creación de un santuario de delfines en el estado de Nayarit.<sup>107</sup> Para poner en práctica muchas de estas acciones se consideraba el apoyo del SNPM estadounidense.

Pero ya para entonces no sólo el fallo del GATT amenazaba con complicar este renglón de la relación bilateral. Poco antes, algunas organizaciones ecologistas habían comenzado a insistir en que existía una amenaza especialmente grave contra el delfín tornillo oriental. La pesca en el Pacífico oriental tropical, alegan, afectaba a tres especies: el manchado, el común y, muy especialmente, el tornillo.<sup>108</sup> Esta última especie había sido subdividida por los investigadores estadounidenses en unidades a las que luego dieron el nombre de subespecies. Y se alegaba que, de estas llamadas subespecies, la más afectada por la pesca de atún era el tornillo oriental, que habita en las aguas costeras y tropicales del Pacífico oriental y, sobre todo, frente a las costas de México y de algunos países sudamericanos.<sup>109</sup> El delfín tornillo oriental nada a veces en manadas puras, pero con frecuencia en mixtas, sobre todo con el delfín manchado, que es precisamente el que se asocia con mayor frecuencia al atún aleta amarilla.<sup>110</sup>

En el cálculo de la amenaza al tornillo oriental se presentan de inmediato dos problemas. Por un lado, muchos biólogos, entre ellos algunos estadounidenses, rechazan la validez de tal división en subespecies, pues existen evidencias de que el intercambio genético entre esas unidades es sustancial (al menos en el caso del tornillo oriental y el

<sup>106</sup> Entre enero y septiembre de 1991, 36.8% de los viajes de pesca habían llevado observadores de la CIAT, y otro porcentaje importante, nacionales.

<sup>107</sup> Estas medidas fueron recibidas con beneplácito por Greenpeace y el EDF, que expresó su reconocimiento a Salinas en una carta de su director ejecutivo, Fred Krupp, del 27 de septiembre de 1991.

<sup>108</sup> El impacto de la pesca del atún sobre estas especies al parecer está relacionada con los movimientos locales del túnido. En 1988 se estimaba que 21.9% de los lances sobre delfines se hacían sobre manadas mixtas de manchado y tornillo oriental (45.5% se realizaban sobre manadas de manchado). NRC, tabla 1-1B.

<sup>109</sup> En una zona triangular que va del extremo sur de la península de Baja California a las costas de Perú y hacia los 145° de longitud oeste y 10° de latitud norte. Al parecer, este tipo de atún no llega al Indopacífico.

<sup>110</sup> Aunque esta mezcla no es frecuente al sur y suroeste de la zona de pesca del atún tropical en el Pacífico oriental.

panza blanca) y no limitado, como afirman otros.<sup>111</sup> Por añadidura, aun si se aceptara esa división en subespecies, no hay acuerdo sobre el grado de amenaza de extinción del delfín tornillo oriental, ya que han variado mucho las estimaciones sobre su mortalidad y su población.<sup>112</sup> Es más, algunos expertos afirman que puede hablarse de estabilidad relativa en la abundancia de todas las especies.<sup>113</sup> Y si la población del tornillo oriental es relativamente inferior, no hay una tendencia significativa hacia su crecimiento o reducción.<sup>114</sup>

A pesar de lo anterior, en agosto de 1991 el Comité de Legislación Humana presentó una solicitud para clasificar al delfín tornillo oriental como una especie en extinción.<sup>115</sup> A los pocos días se le sumó el Centro de Conservación Marina, pero ya en ese momento pidieron que se clasificara al tornillo oriental simplemente como especie amenazada. De la mortalidad de esta subespecie, se atribuía a la flota atunera mexicana 80% en 1987 (8 690) y 35% en 1990 (1 972 delfines), porcentajes que se explican no sólo por el peso relativo de esa flota sino por el lugar en que se concentra el tornillo oriental.<sup>116</sup> Esa solicitud quedó en estudio, lo mismo que una propuesta para un esquema de pesca con bases geográficas a fin de evitar confusión y garantizar una

<sup>111</sup> Se insiste, igualmente, en que resulta discutible el hecho de que las divisiones por reservas, que un país realiza originalmente con fines administrativos, se conviertan sin más en rangos taxonómicos que no se apegan al Código Internacional de Nomenclatura Zoológica. Incluso en la propia literatura estadounidense no hay una opinión unánime. W. F. Perrin, con base en investigaciones recientes, habla de que se debe incluir en la misma reserva al delfín tornillo panza blanca del norte y del sur, y que sólo se debe hacer una separación en el caso del de Costa Rica. NRC, p. 36.

<sup>112</sup> Se habla de que la mortalidad anual, entre los años 1986 y 1990, fue de 19 500, 10 000, 18 300, 15 500 y 5 400. En cuanto a su abundancia, en los mismos años se estimó en 603 700, 754 200, 748 800 y 391 200.

<sup>113</sup> Los cálculos de abundancia y mortalidad en 1991 eran los siguientes: atún manchado nororiental: 738 100; atún manchado occidental o sureño, excepto costero: 1 299 300 (con mortalidad anual de 13 991); tornillo oriental: 632 700 (5 879); panza blanca: 1 020 100 (2 974); común norteño: 477 000 (161); central: 415 600 (3 182), y sureño: 2 211 500 (115); otros delfines: 2 729 100 (900). Cifras con base en P. Wade y T. Gerrodette, citadas en el Acuerdo de La Jolla, 18 de junio de 1992, p. 5 (mimeo.).

<sup>114</sup> Gerrodette y Wade, *Monitoring Trends in Dolphin Abundance in the Eastern Tropical Pacific: Analysis of Five Years of Data*, IWC, Doc., SC/43/SM 13, citado por NRC, p. 51.

<sup>115</sup> De acuerdo con la LMMA, las partes interesadas pueden solicitar que una especie se considere en peligro de extinción (*depleted*) o amenazada. Se hace una revisión del caso si se presenta suficiente información.

<sup>116</sup> A la flota atunera mexicana le sería muy difícil reducir a cero la mortalidad de tornillo oriental, porque su presencia es importante en la zona económica exclusiva del país.

zona de conservación definida del tornillo oriental. La propuesta considera la veda en un área que comprende gran parte de la zona económica exclusiva de México.<sup>117</sup>

El año de 1992 comenzó con la aplicación del embargo secundario, que afectaba a 27 países, y con una gran actividad de funcionarios estadounidenses en la elaboración de una propuesta de moratoria de cinco años en la pesca del atún asociado con delfines, a partir de marzo de 1994. La idea era levantar el embargo al país que suspendiera la pesca del atún con red de cerco sobre delfines. El gobierno mexicano estuvo de acuerdo con la propuesta bajo ciertas condiciones: que la moratoria se aplicara en todo el mundo, allí donde existiera la asociación atún-delfín y no sólo en el Pacífico oriental tropical; que todos los barcos atuneros mayores de 400 toneladas cortas llevaran observadores internacionales y que una comisión multilateral decidiera en qué momento podría suspenderse la medida. Un primer proyecto de ley fue rechazado en el Congreso estadounidense, entre otras razones porque las organizaciones ambientalistas insistieron en que era demasiado blando.

Mientras se formulaba una nueva propuesta de moratoria, México intensificó sus esfuerzos en los foros internacionales, en busca de la afinación de acuerdos multilaterales sobre pesca. En mayo de 1992 se realizó en el país una conferencia internacional sobre pesca responsable, promovida por México. Como resultado de ella se llegó a la Declaración de Cancún, en la que se hizo un llamado al empleo de métodos que hicieran sustentable la explotación de los recursos vivos marinos y a la promoción del conocimiento científico en esta materia. A la vez, se rechazaron las medidas unilaterales para resolver problemas ambientales fuera de la jurisdicción del país importador y se resaltó la necesidad de que las medidas ecológicas no fueran discriminatorias ni disfrazaran intentos proteccionistas. Se subrayó la urgencia de que estas medidas tomaran en cuenta los requerimientos especiales de los países en desarrollo. Igualmente, se acordó solicitar a la Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), la elaboración de un Código Internacional de Conducta para la Pesca Responsable.<sup>118</sup>

Los esfuerzos multilaterales continuaron y, el 18 de junio, países miembros y observadores de la CIAT llegaron al Acuerdo de La Jolla, en

<sup>117</sup> Al noreste del ángulo definido por la línea de los 10° de latitud norte y 125° de longitud oeste.

<sup>118</sup> "Declaración de Cancún", Conferencia Internacional de Pesca Responsable, 5 a 8 de mayo de 1992.

el cual se considera un programa internacional de protección de delfines en la pesca de atún en el Pacífico oriental tropical para reducir progresivamente la mortalidad de estos cetáceos, hasta llegar a niveles cercanos a cero.<sup>119</sup> Sigue de cerca las recomendaciones elaboradas por la Academia Nacional de Ciencias de Estados Unidos, a las que ya hemos hecho referencia. Se fijan límites anuales de mortalidad hasta 1999, incluyendo medidas de emergencia;<sup>120</sup> se dispone que todos los barcos de más de 400 toneladas cortas lleven un observador, la mitad de los cuales deben pertenecer al programa de la CIAT; se establece un panel de revisión integrado por representantes gubernamentales, empresarios y grupos ecologistas, quienes supervisarán el cumplimiento del acuerdo, incluyendo la aplicación de sanciones, así como el desarrollo de nuevas tecnologías de punta. El acuerdo fue aprobado por Estados Unidos y México, así como por Colombia, Costa Rica, España, Nicaragua, Panamá, Vanuatu y Venezuela.<sup>121</sup>

La firma del convenio no frenó los esfuerzos estadounidenses por introducir la moratoria. A mediados de 1992, Gerry Studds (D-Mass) presentó un nuevo proyecto, que contó con el respaldo del gobierno de Bush y de organizaciones ambientalistas. Considera la firma de acuerdos del gobierno de Estados Unidos con diversos países, a fin de levantar el embargo atunero a aquellos que se comprometían a aceptar una serie de condiciones, incluyendo una moratoria a la pesca con redes de cerco en el Pacífico oriental tropical por cinco años; esto es, a dejar de pescar con ese método a partir del 1 de marzo de 1994.<sup>122</sup> También considera la introducción de programas de investigación para elaborar métodos alternativos de pesca de atún aleta amarilla, distintos a la pesca sobre delfín u otros mamíferos, a fin de que se elimine la captura incidental de los mismos.<sup>123</sup> La CIAT queda a cargo de revisar el comportamiento de la flota y presentar informes periódicos. Los países que se comprometían con la moratoria deben llevar obser-

<sup>119</sup> Hubo tanto una resolución de la CIAT como el acuerdo multilateral.

<sup>120</sup> Los límites van de 19 500 en 1993 a 5 000 en 1999. Considera la posible prohibición de lances sobre una reserva determinada, si la mortalidad incidental es superior a 4% de la población estimada, prohibición que podría durar entre uno y cinco años, de acuerdo con la amenaza a la subespecie.

<sup>121</sup> Se sumó al acuerdo una resolución de la CIAT en términos muy similares. En ambos se da también gran importancia a la certificación de capitanes.

<sup>122</sup> Proyecto de ley presentado por Gerry Studds, las señoras Boxer y Schoeder y el señor Gos, H.R. 5419, 102º Congreso, 2ª sesión, 17 de junio de 1992.

<sup>123</sup> Para estos programas de investigación se autoriza la captura anual de un máximo de 400 cetáceos, y un total de 1 000 durante los cinco años.

vadores en todos sus barcos, la mitad de los cuales deben pertenecer a algún organismo competente de la zona. Requisito previo para la firma del acuerdo es que la flota de las naciones interesadas reduzca significativamente la mortalidad incidental de delfines entre 1991 y 1993. Las sanciones por falta de cumplimiento de los acuerdos no se reducen a embargos atuneros primario y secundario; la prohibición de importaciones se extendería a 40% de los productos pesqueros del país que violara el acuerdo. Procedería en el mismo sentido el embargo secundario sobre los productos pesqueros de cualquier país "intermediario".

La propuesta deja en manos del Congreso la facultad de aprobar cualquier recomendación de algún organismo internacional calificado para levantar la moratoria. Estas mismas disposiciones son aplicables a la flota estadounidense, si se logra la aceptación de cuando menos uno de los países que cuentan con flotas en el Pacífico oriental de más de 20 embarcaciones, condición que sólo México y Venezuela cumplen.

Poco después, otro congresista, el senador Breaux, presentó una propuesta alternativa a la moratoria, la cual apoyaba el programa multilateral de la CIAT de reducción gradual. Pero fue la propuesta de Studds la que prosperó. En la primera semana de octubre, el Congreso estadounidense aprobó la ley de Conservación de Delfines de 1992, que pretende poner fin a la captura incidental de mamíferos e incluye la moratoria.

Venezuela hizo público de inmediato su rechazo oficial. El Ejecutivo mexicano optó por una reacción más discreta, tal vez confiando en que el presidente Bush no firmaría la ley. El 9 de octubre, el secretario de Pesca hizo saber al secretario interino de Estado su desacuerdo con dicha disposición, alegando que no se ajustaba al espíritu original de la moratoria, pero esta comunicación no se hizo pública. Las principales objeciones contenidas en la carta fueron: que la decisión de imponer o levantar la moratoria sobre el empleo de la red de cerco queda en manos del Congreso estadounidense y no de un organismo científico independiente; que lejos de hacer obligatoria la presencia de observadores en barcos que pesquen en otros mares del mundo además del Pacífico oriental tropical, en la nueva LPMM se considera una simple recomendación, por lo que la ley sigue siendo discriminatoria en cuanto a la protección de los mamíferos marinos; que la sanción prevista en casos de incumplimiento, o sea, el embargo de 40% del valor de las exportaciones de productos marinos de un país, afecta a todos los productos pesqueros exportables, sin considerar especies y, por último, que no reconoce lo establecido en el programa multilateral de La Jolla.

La Comisión de Pesca del Congreso mexicano, en cambio, sí protestó abiertamente y todas las fracciones parlamentarias estuvieron dispuestas a firmar un comunicado dirigido al Ejecutivo, que expresaba su repudio a lo que calificaba de intento por aplicar extraterritorialmente una ley en abierta violación de la soberanía mexicana y del derecho internacional. En el comunicado se insistió en que el delfín no está en peligro de extinción y se advirtió que aceptar la moratoria implicaría la desaparición de la flota atunera mexicana, lo que dejaría sin empleo a 30 000 personas, produciría desabasto de ese producto en el país y se dejarían de recibir entre 80 millones y 100 millones de dólares de exportaciones. Se añadía que México podría ser inundado con 225 millones de latas de atún de procedencia extranjera, y también se hablaba de que la ley pretendía debilitar los esfuerzos multilaterales que habían dado paso al Acuerdo de La Jolla. Por último, la Comisión de Pesca pidió en su comunicado que se rechazara la moratoria, señalando que el hecho de aceptarla sería admitir la extraterritorialidad violatoria de la soberanía nacional, del derecho internacional y del comercio.<sup>124</sup>

Algunos congresistas, de manera individual, también mostraron su inconformidad. Según Ángeles Moreno, ex secretaria de Pesca, el levantamiento del embargo condicionado a la moratoria no beneficia a los pescadores mexicanos, porque la nueva tecnología que exige ocasionará que la pesca deje de ser rentable. Asimismo, el conocido ex dirigente panista, José Ángel Conchello, reclamó la ausencia de una protesta inmediata similar a la que había provocado la Ley Torricelli. Unos cuantos editorialistas también apoyaron la idea de que la aceptación de la moratoria implicaba admitir la pretensión de extraterritorialidad, acabar con la flota mexicana y abrir las puertas a los atuneros de otros países del jugoso mercado del atún en lata, que ocupa el cuarto lugar en el mundo (después de Estados Unidos, Japón e Italia).<sup>125</sup>

Como era de esperarse, los atuneros mexicanos fueron los más explícitos en su protesta. Subrayaron los costos que hasta entonces había producido el embargo. Las exportaciones se habían reducido notablemente, ya que los países europeos, aunque protestaron por el embargo secundario, redujeron paulatinamente sus compras. Varias empresas empacadoras, entre ellas algunas relacionadas con compañías estadounidenses, optaron por ese camino, por temor a perder el mercado de

<sup>124</sup> *La Jornada y El Universal*, 10 de octubre de 1992, pp. 1 y 17, respectivamente.

<sup>125</sup> *El Financiero*, 27 de octubre de 1992.

aquel país. Aunque el consumo interno de México ha seguido creciendo, éste no puede absorber toda la producción.<sup>126</sup>

Con todo, los atuneros no parecían dispuestos a ceder sin luchar. Aunque no desdeñaban los grandes riesgos para la flota, ponían énfasis en su eficiencia y señalaban estar a punto de iniciar un programa de pesca experimental de atún “sin daño a los delfines”, en el Pacífico oriental tropical, con apoyo de Sepesca. La flota, afirmaron, tiene una producción promedio de 4 000 toneladas métricas por barco y el nivel de captura es de 150 000 a 160 000 toneladas anuales. También insistieron en que poseen la tecnología más moderna para pescar con red de cerco, que incluye operaciones de retroceso y lanchas rescatadoras de delfines, y ha llevado a la obtención de los índices más bajos de mortalidad de esa especie. Hubo quien subrayara que en la XIII Reunión de Autoridades Pesqueras México-Estados Unidos, William W. Fox, administrador asistente para Pesquerías del Servicio Nacional Oceánico y Atmosférico de Estados Unidos, había hecho un amplio reconocimiento y elogio a los programas mexicanos de conservación de ese cetáceo y de la tortuga.<sup>127</sup> Otros también señalaban que las flotas estadounidense y francesa matan un mayor número de delfines en el Índico, sin que se ejerza sobre ellas represalia alguna.<sup>128</sup>

El 29 de octubre de 1992, casi en vísperas de las elecciones presidenciales en su país, Bush firmó la nueva ley de conservación de delfines. Al hacerlo, el presidente resaltó una cláusula que prevé que “los términos de los acuerdos internacionales [con los países embargados] para la protección de los cetáceos tienen carácter de consejo [y] no serán interpretados como una interferencia con la responsabilidad constitucional del presidente al conducir asuntos exteriores”. Se piensa que Bush intentaba de esa manera suavizar el impacto o la reacción de los afectados.<sup>129</sup> Dos días después, en vísperas del informe del presidente mexicano, lo que prácticamente garantizaba poca publicidad a la noticia, la Secretaría de Relaciones Exteriores expidió un comunicado en el que se expresaba la posición de México. En éste se subrayó el alto costo para la industria atunera, incluyendo la posibilidad de pérdida de empleos, y se reiteró el compromiso mexicano con la protección

<sup>126</sup> Tanto la industria extractiva como la procesadora se han enfrentado a otros problemas, entre ellos: costos de producción más altos, precios congelados, etcétera.

<sup>127</sup> *La Jornada*, 26 de septiembre de 1992.

<sup>128</sup> *Idem.*

<sup>129</sup> *El Financiero*, 30 de octubre de 1992.

del delfín dentro del marco de convenios multilaterales, como el de La Jolla.<sup>130</sup>

En esos mismos días se celebró en La Jolla el primer panel de revisión.<sup>131</sup> En esta reunión México registró 50 barcos para la pesca de 1993, mientras que Venezuela hizo lo mismo con 27. Vanuatu y Colombia con 10 cada uno, y Panamá con tres. Pero las posibilidades de la flota mexicana no son estimulantes. México puede optar por no aceptar la moratoria y no exportar, lo que implica, a corto plazo, disminuir la producción, mientras el mercado interno pueda absorber el excedente. Además de este costo inmediato, corre el riesgo de enfrentar en el futuro la aplicación de otras reglamentaciones estadounidenses que incluyen sanciones similares a las contenidas en la presente ley de protección al delfín. Una segunda opción es aceptar la moratoria y trasladarse, aunque sea parcialmente, al Pacífico occidental y sur y, en menor número, al Atlántico. Pero los riesgos son grandes, no sólo en términos de empleo (ya que no todos los trabajadores aceptarán migrar), sino en posibles represalias por probable incumplimiento. Otra opción es la pesca sobre brisa, pero ésta sólo puede hacerse en el Ecuador, no es muy comercial, ya que se pesca atún pequeño, y lleva posiblemente a una fuerte depredación del túnido. Una opción más es dedicarse a la pesca de otro tipo de atún, barrilete y patudo, que no es abundante.

### LOS COMPROMISOS

Garantizar que la cuestión ambiental no se convirtiera en un escollo insalvable para el TLCAN fue una de las preocupaciones del gobierno mexicano en 1992. Altos funcionarios mexicanos, incluyendo al presidente Salinas, reiteraron que México necesita crecer, pero no a cualquier precio. Se rechazó la irresponsabilidad ecológica y la inconveniencia de repetir los errores del pasado. Una y otra vez se enfatizó en las fuertes inversiones que el gobierno mexicano estaba realizando en protección ecológica.<sup>132</sup>

<sup>130</sup> Comunicado de prensa de la SRE, Dirección General de Información, 31 de octubre de 1992.

<sup>131</sup> En la que la presidenta fue Tracy Romine, representante de la organización Greenpeace.

<sup>132</sup> Al recibir el premio de la Dirigencia Mundial de la Conservación del Medio Ambiente, Salinas enfatizó en el hecho de que, sólo para lograr aire limpio en la ciudad de México, el país actualmente invierte más de 4 000 millones de dólares, y 300 000 millones de pesos en un programa para la frontera. *La Jornada*, 9 de octubre de 1992.

La política ambiental mexicana tenía ya dos ejes más o menos bien definidos: regulación (*command and control*) y actuación del mercado. Conforme con el primero, continuó tanto la modificación de las instituciones<sup>133</sup> como la ampliación y precisión de la normatividad para ajustarla a niveles internacionales, y se intensificaron los esfuerzos para lograr su acatamiento. El número de acuerdos voluntarios con las empresas se elevó, pero también las sanciones por incumplimiento, incluyendo un fuerte aumento de cierres temporales o definitivos de fábricas—sobre todo en la ciudad de México y en la frontera—, que violaban constantemente las normas. Asimismo, se incrementó el número de evaluaciones de impacto ambiental exigidas a las nuevas empresas.<sup>134</sup>

Al mismo tiempo, comenzaron a transferirse tareas de control ambiental al sector privado, nacional y extranjero, como es la elaboración de algunas normas ecológicas y auditorías ambientales.<sup>135</sup> Se espera que este sector amplíe también su participación en la construcción y elaboración de obras de infraestructuras ambiental y de apoyo, incluyendo el establecimiento de plantas de tratamiento de aguas y desechos, lo mismo que de carreteras, a fin de complementar la inversión pública en estos rubros.<sup>136</sup> Se confía también en que la presión del mercado (tanto estadounidense como mexicano) promoverá un cumplimiento más riguroso de las regulaciones ambientales por parte de las empresas.

Pero desvanecer totalmente las dudas y los temores de las organizaciones ambientalistas siguió siendo una tarea difícil. Aún mostraban poca o ninguna confianza en la capacidad de México para aplicar con rigor sus leyes ecológicas, que algunos ya veían como aceptables. Los más escépticos aún pensaban que el celo ambiental del gobierno mexicano podía desvanecerse con la firma del TLCAN, a menos que en éste se incluyeran compromisos específicos que impidieran un retroce-

<sup>133</sup> Desapareció la Subsecretaría de Ecología y se crearon el Instituto y la Procuraduría de Protección del Medio Ambiente.

<sup>134</sup> En 1988 se realizaron 22 evaluaciones; en 1989, 180; en 1990, 528, y en 1991, 769. En los primeros seis meses de 1992 se llevaron a cabo 350, y se estima que llegarán a 900 a fines del año. Las autoridades confían en que el próximo año se realizarán 4 500. Declaraciones de Sergio Reyes Luján, *El Universal*, 26 de septiembre de 1992.

<sup>135</sup> Por ejemplo, hacia fines de año se anunció que algunos consultores mexicanos apoyados por firmas extranjeras llevarían a cabo auditorías ambientales en 17 plantas de Pemex, en Coatzacoalcos y Minatitlán. *El Financiero*, 28 de octubre de 1992.

<sup>136</sup> Por su parte, el gobierno no sólo destinó mayores recursos fiscales a la Sedue, sino que procuró obtener créditos internacionales del Banco Mundial y del BID para financiar su labor.

so. Y así como no les convenía la disposición mexicana, tampoco confiaban en el gobierno de Bush, ya que consideraban que éste no había cumplido las promesas de protección ecológica que hizo durante su campaña electoral.

Por lo tanto, organizaciones ambientalistas, sus representantes en los comités de asesores de la USTR y miembros del Congreso estadounidense no cesaron en sus demandas.<sup>137</sup> En octubre del año anterior, Gephardt había manifestado en carta a Carla Hills que, en caso de que se optara por un acuerdo paralelo, el mismo tendría que tener fuerza de ley y ser sometido a la revisión del Congreso antes de que éste discutiera la aprobación del TLCAN.<sup>138</sup> Poco después, a principios de noviembre de 1991, el congresista Ron Wyden (D-Or) envió una carta al presidente Bush –avalada por 74 colegas, muchos de los cuales apoyaron la autorización de la “vía rápida”–,<sup>139</sup> en la que solicitaba la inclusión de un programa ambiental en el propio acuerdo.<sup>140</sup> Casi al mismo tiempo, 32 diputados enviaron otra carta al presidente en la que pedían que el presupuesto federal de 1993 considerara las necesidades de infraestructura para el medio ambiente en el área fronteriza. Demandas de estos dos tipos se presentaron una y otra vez durante el primer semestre de 1992.

Las organizaciones ecologistas de ambos países recibieron con poco entusiasmo tanto el proyecto del Plan Ambiental Fronterizo, que se presentó en el otoño de 1991, como el anuncio del gobierno mexicano, y luego del estadounidense, de su disposición a canalizar de inmediato fuertes sumas para la construcción de infraestructura en la frontera.<sup>141</sup> Al plan fronterizo definitivo, publicado en 1992, el cual seguía

<sup>137</sup> Véase, por ejemplo, la carta de Hair, de la NWF, a Carla Hills, del 31 de octubre de 1991, en la que expresa su preocupación de que a partir de la reunión ministerial, celebrada poco antes en Zacatecas, y de la evaluación del impacto ambiental, publicada por la USTR, pudiera derivarse que no se recogieran adecuadamente sus demandas, y que el tema parecía estar siendo “congelado” en las negociaciones.

<sup>138</sup> Carta de Gephardt a Carla Hills, 23 de octubre de 1991.

<sup>139</sup> Esta carta fue firmada, entre otros, por casi medio centenar de demócratas que votaron en favor de la “vía rápida”.

<sup>140</sup> Wyden expresó enfáticamente que para que el programa de medio ambiente se considerara adecuado, éste “tendría que forzar una reforma ambiental, de la misma forma en que el TLCAN forzaría una reforma económica”. Carta de Wyden a Bush, 1 de noviembre de 1991.

<sup>141</sup> El gobierno mexicano anunció que destinaría 460 millones de dólares en los siguientes tres años. El estadounidense se comprometió a invertir poco más de 200 millones en los primeros dos años, y luego aumentó esa cifra a 384 millones de dólares, monto que fue considerado todavía insuficiente.

las pautas de cooperación bilateral del decenio previo, se le reconocieron algunas mejoras, pero todavía fue objeto de severas críticas.<sup>142</sup> Falta de especificidad de algunas metas, insuficientes mecanismos para su cumplimiento y calendarios poco precisos, fueron algunas de ellas. Especial objeción suscitó que, según sus detractores, no consideraba adecuadamente el problema del financiamiento ni precisaba la responsabilidad de cada nivel del gobierno.<sup>143</sup>

Los representantes de los tres gobiernos procuraron, entonces, determinar el mínimo de disposiciones ambientales que se habrían de incluir en el TLCAN a fin de satisfacer a las organizaciones ambientalistas moderadas de Estados Unidos. A partir de lo que se sabe sobre estas negociaciones, llevadas a cabo con gran discreción, podemos inferir que Canadá estuvo, en general, más cerca de México en cuanto al rechazo a la aplicación extraterritorial de leyes ambientales.

Era de esperar que el mínimo que se incluiría en el TLCAN iba a depender del momento en que se concluyera su negociación. Ésta, como bien se sabe, finalizó en momentos complicados para Bush, en su búsqueda de la reelección. No parece extraño, por lo tanto, que su texto incorpore una parte considerable de las demandas de las organizaciones ecologistas moderadas. Una rápida comparación con el Acuerdo de Libre Comercio de Canadá y Estados Unidos (ALC) hace patente diferencias sustantivas; los compromisos en materia ambiental son mayores y mucho más precisos en aquél.<sup>144</sup>

Por principio de cuentas, los miembros del TLCAN se comprometen a impulsar el desarrollo sostenible y aplicar y administrar el tratado de manera compatible con la protección del medio ambiente. Entre las obligaciones específicas, se establece que los convenios internacionales ratificados por las partes sobre especies en vías de extinción, sustancias que dañan la capa de ozono y desechos peligrosos, prevalecerán

<sup>142</sup> Dicho plan dispone mayor cooperación en el control de descargas industriales y municipales en aguas superficiales, monitoreo y seguimiento de los movimientos de desperdicios tóxicos, prevención de la contaminación del aire en niveles superiores a las normas y elaboración de planes de respuesta para casos de contingencia y emergencia, en relación con el movimiento de desechos tóxicos. Da prioridad a las mayores áreas urbanas y prevé inspecciones conjuntas en las empresas de ambos lados de la frontera para garantizar el acatamiento de las regulaciones ambientales.

<sup>143</sup> De hecho, a fines de 1992 el Congreso estadounidense no había autorizado los fondos para poner en marcha el plan.

<sup>144</sup> Véase "The Canada-US Free Trade Agreement. Final Text and Analysis", comentario preparado por John D. Richard, Richard G. Dearden y Don Mills, Ontario, CCH Canadian Limited, 1989.

sobre las disposiciones del TLCAN y que, en el futuro, algunos otros convenios multilaterales similares podrían tener la misma jerarquía.

Tanto en el capítulo general sobre normas como en el de agricultura se especifica que cada una de las partes tiene el derecho de mantener el nivel de protección que considere adecuado para proteger la vida y salud humana, animal y vegetal, así como el medio ambiente y a los consumidores, e incluso podrá elevar dicho nivel en el futuro. Las normas de protección podrán ser no sólo más rigurosas que las regulaciones internacionales sino guías o recomendaciones de este tipo. En caso de elevación de los niveles o normas, la parte involucrada deberá avisar por escrito a las otras partes con dos meses de anticipación y tomar en cuenta sus comentarios, excepto cuando se trate de una emergencia.

En la evaluación de riesgos y fijación del nivel apropiado de protección, las partes pueden tomar en cuenta tanto las características de los productos como los procesos y métodos de producción relevantes. Los miembros se comprometen a facilitar el acceso y actuación de los representantes de la parte importadora en su territorio, a fin de inspeccionar y constatar procesos y equivalencias de normas y medidas. En el caso de productos agrícolas, se habla de una posible aplicación gradual de esos estándares, a criterio del importador, aunque al parecer no se especifica lo mismo en otros rubros.

Además de recoger las demandas de los ecologistas arriba señaladas, los miembros del TLCAN se comprometen a no reducir sus normas de salud, seguridad o protección del medio ambiente, en forma temporal o definitiva, con el propósito de atraer inversiones.

En casos de controversias comerciales en relación con las normas sobre el medio ambiente, seguridad, salud o conservación de un país determinado, o si surge por la aplicación de convenios ambientales multilaterales específicos, el país demandado podrá elegir que la controversia se someta a un tribunal establecido conforme con el TLCAN, en lugar de recurrir a los que se enmarcan en otros convenios comerciales. Esta propuesta hecha por la delegación estadounidense es otra concesión importante a las organizaciones ecologistas, preocupadas por el funcionamiento del GATT.<sup>145</sup> El país demandante tendrá la carga de probar que una medida en materia ambiental o de salud adoptada por un país miembro del TLCAN es incompatible con el mismo.

<sup>145</sup> Recogía la queja de las organizaciones ambientalistas que no veían ventaja alguna en que las cuestiones ambientales se pudieran solucionar mediante el mecanismo de resolución de controversias del TLCAN, si el país demandante podía decidir el foro y acudir al GATT.

Por último, el tratado recoge peticiones relacionadas de alguna manera con la protección ecológica, o que fueron presentadas como tales, pero que tienen también fuerte motivación comercial. Se autoriza la venta de gas natural estadounidense en la zona fronteriza, aunque al parecer Pemex deberá hacerse cargo de su distribución, de acuerdo con las leyes mexicanas. Se permite a empresas estadounidenses y canadienses establecidas en México la generación o cogeneración de energía eléctrica para autoconsumo y la venta eventual de excedentes por medio de la Comisión Federal de Electricidad.

Varias organizaciones ambientalistas reconocieron que el TLCAN recogía muchas de sus demandas, aunque advirtieron que para determinar su verdadero alcance era necesario esperar la legislación destinada a realizar el tratado en caso de aprobarse éste. Ninguna se mostró plenamente satisfecha. Incluso las moderadas siguieron insistiendo en algunas de sus exigencias que no habían sido atendidas.

Estas organizaciones mantienen su demanda de que se asignen mayores fondos para la protección del medio ambiente, en especial en la zona fronteriza, y relacionan este asunto con la adopción del "impuesto verde" (a las importaciones), que no se incluyó en el TLCAN por considerarse discriminatorio e ir en contra del mismo, que busca la eliminación de aranceles.<sup>146</sup>

Contribuyó a mantener vivas las demandas de algunos grupos, y en general de los habitantes de la frontera, la información de nuevos casos de manejo inadecuado de desechos peligrosos. Uno de estos casos permite suponer la intensificación del movimiento de ese tipo de desechos de Estados Unidos a México.<sup>147</sup> Otro asunto que provocó gran enojo y movilización en ambos lados de la frontera fue la posible instalación de depósitos de desechos tóxicos y, en otros casos, nucleares, en los estados del sur de Estados Unidos, y en especial en algunas poblaciones de Texas y California, muy cercanas a la línea fronteriza. Las organizaciones ecologistas de los dos países se han movilizado, advirtiendo sobre la posible contaminación de mantos acuíferos.<sup>148</sup>

<sup>146</sup> Esta insistencia se hizo patente en las audiencias sobre el TLCAN que varios comités del Congreso llevaron a cabo el mes de septiembre de 1992.

<sup>147</sup> Uno de los casos fue el descubrimiento en Mexicali de 7 000 metros cúbicos de lodo contaminante, que una empresa afirmó haber importado legalmente. *El Financiero*, 28 de octubre de 1992.

<sup>148</sup> Los habitantes de las dos Californias han subrayado el riesgo que representa este tipo de depósitos cercanos a fuentes de abastecimiento de agua en una zona sísmica. *El Universal*, 9 de diciembre de 1992, sección Estados.

Muy pocas semanas después de la conclusión del TLCAN, se anunció el establecimiento de una comisión trinacional para la protección del medio ambiente, que era precisamente una de las peticiones no incluidas.<sup>149</sup> Ahora el esfuerzo de los ecologistas se centra en lograr que sean amplias las atribuciones de la comisión en materia de establecimiento de niveles de protección y vigilancia de su cumplimiento.

Por su parte, Bentsen y Rostenkowsky, líderes de los Comités de Finanzas del Senado y de Medios y Arbitrios de la Cámara de Representantes, el 22 de septiembre de 1992 solicitaron a la Comisión Internacional de Comercio, agencia federal independiente, una nueva serie de audiencias encaminadas a estimar los impactos del TLCAN, tanto a corto como a largo plazo, que se llevarán a cabo la tercera semana de noviembre. Sus resultados servirán para normar la posición del Congreso.<sup>150</sup>

Poco después, el 3 de octubre, 94 legisladores demócratas solicitaron a William Clinton, candidato demócrata a la Presidencia, definir su posición en favor de la renegociación de algunos aspectos laborales y ambientales del tratado. Un día después de recibir el documento, Clinton expresó su respaldo al mismo, en Raleigh, pero dio a entender que habrá que complementarlo en lo relativo a estos dos asuntos.

En un primer momento, parecía que sus exigencias adicionales se reducirían a solicitar a México una inversión más alta en materia ambiental, sobre todo en la frontera, y mayor rigor en la vigilancia del cumplimiento de la legislación actual. Corroboró la misma impresión el hecho de que, casi en vísperas de las elecciones, el *Journal of Commerce* manifestaba que, en caso de ganar el candidato demócrata, su política comercial sería igual a la de Bush, incluyendo lo relacionado con el medio ambiente.<sup>151</sup> Y apenas un día después del triunfo de Clinton, el ministro de Comercio de Canadá, Michael Wilson, insistió, al igual que lo había hecho el gobierno mexicano, en que ello no afectaría el contenido del TLCAN. Dio a entender que, según asesores del presidente electo que se le acercaron, éste se inclinaba más a hacer ajustes internos a la política estadounidense en materia ecológica, laboral y social,

<sup>149</sup> Incluso, se sabe informalmente de discretas negociaciones entre los dos gobiernos para un acuerdo paralelo, suspendidas a raíz de la derrota electoral de Bush.

<sup>150</sup> La ITC también proporcionará asistencia técnica para elaborar la legislación de realización del TLCAN, así como una evaluación de las leyes estadounidenses que deben ser modificadas para poner en práctica el tratado.

<sup>151</sup> "Son más parecidos de lo que quieren admitir [...] En temas como el ambiente y la capacitación laboral [...] los dos candidatos difieren en grado, no así en principio", *Journal of Commerce*, 27 de octubre de 1992.

que habrían de constituir un complemento del tratado comercial. Funcionarios menores ligados a Wilson declararon que esos ajustes se podrían hacer a manera de legislaciones internas, que obliguen a empresas estadounidenses a seguir ciertas normas en cualquier lugar donde operen.<sup>152</sup> De ser ésta la intención, se recogería la propuesta que, en ese mismo sentido, hicieron desde un principio algunas organizaciones ecologistas y que fue rechazada, la cual posiblemente el gobierno mexicano considere indeseable.

Por añadidura, tanto ciertas declaraciones posteriores de Clinton, más ambiguas, como la llegada a la Vicepresidencia de Albert Gore, comprometido fuertemente con la protección ecológica (como se constató en su discurso del día de la elección), indican que las demandas estadounidenses posiblemente aumentarán.

Al cerrarse el año todo indicaba que la nueva administración democrata y el gobierno mexicano estaban de acuerdo en la negociación de un acuerdo ambiental paralelo para ser presentado en el Congreso al mismo tiempo que el TLCAN.<sup>153</sup> Por ello, puede afirmarse que, a menos que resurja la coalición de la primavera de 1991, que se mantenga perfectamente cohesionada y que actúe con mayor intensidad, no es probable que la cuestión ambiental se convierta en barrera infranqueable para la aprobación del TLCAN.

<sup>152</sup> *La Jornada*, 4 de noviembre de 1992.

<sup>153</sup> El senador Baucus insistió una y otra vez en que esta presentación conjunta será indispensable para la aprobación del acuerdo comercial. *El Universal*, 4 de diciembre de 1992.

# MÉXICO, 1988-1994: RESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA, CRISIS Y EVOLUCIÓN FUTURA DEL LIBRE COMERCIO EN AMÉRICA DEL NORTE\*

GUSTAVO VEGA CÁNOVAS\*\*

## INTRODUCCIÓN

En los últimos seis años, a fin de resolver una de las más severas crisis que haya experimentado la economía mexicana desde la década de los años treinta, el país puso en marcha un impresionante programa de reformas macro y microeconómicas, entre las que se cuentan el saneamiento de las finanzas públicas, la liberación del comercio y de la inversión, la privatización de empresas públicas y la desregulación de la economía.

Dichas reformas transformaron la economía de México, que salió de una etapa de proteccionismo, con una fuerte intervención del Estado, para iniciar otra con amplia apertura al exterior bajo la iniciativa del sector privado.

Hasta 1994, los logros parecían impresionantes: la inflación descendió en 1994 a menos de 10%, cuando en el periodo 1981-1988 la tasa media era de 86%, y el déficit presupuestario del Estado, que a principios de los años ochenta significaba 15% del PIB, en 1994 no superaba el 2%. La reestructuración de la deuda había fortalecido la confianza en la economía del país y hasta 1993 las entradas de capital registraban cifras sin precedentes.

Asimismo, México se convirtió en una de las economías más abiertas del mundo en desarrollo y en ese su nuevo papel incursionó de ma-

\* Este trabajo se publicó originalmente en *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4 (138), 1994, pp. 729-753.

\*\* Profesor-investigador del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México.

nera importante en el comercio internacional, pues llegó a ocupar el vigésimo lugar entre las economías exportadoras y el decimonoveno entre las importadoras, lo que lo convirtió en el principal exportador e importador de América Latina. En otras palabras, el comercio exterior se volvió un factor vital para la economía mexicana, como fuente de materias primas, insumos industriales y equipo, y como factor de crecimiento de la renta y el bienestar nacional.

La estructura de nuestro comercio exterior también se modificó sustancialmente durante los últimos años. En 1985 el sector primario y el extractivo contribuían con 62.4% de la exportación total, con predominio de la exportación de petróleo crudo. A partir de 1986, este indicador inicia un proceso de disminución, para llegar en 1993 a un porcentaje de 19.6%, en el que el petróleo participó tan sólo con 14.2 por ciento.

Por otra parte, todas las ramas productivas de la exportación de manufacturas lograron un crecimiento positivo, entre 1986 y 1993, superior al crecimiento del PIB de la industria nacional, lo que indica que la exportación fue el principal motor de crecimiento de la producción. Además, la evolución de la exportación de manufacturas mostró una clara diversificación hacia productos más complejos en su proceso de diseño, elaboración y comercialización.

En otras palabras, dejamos de ser una economía exportadora de bienes primarios y extractivos y nos convertimos en una economía que abastece productos manufacturados de creciente complejidad y sofisticación, a la vez que diversificamos nuestras fuentes principales de divisas.

Pero, pese a todos estos avances, México continuó enfrentando importantes problemas económicos. Si bien en 1994 la inflación disminuyó a menos de 10%, ésta aún resultaba superior a la que registraban nuestros principales socios comerciales y hacía temer al gobierno que, a menos que se redujera, podría debilitar la competitividad internacional del país, por lo que se persistió en reducirla al nivel de la de nuestros principales socios.

La balanza de cuenta corriente empezó a registrar déficit importantes desde 1989, hasta alcanzar la cifra de 28 500 millones de dólares en 1994 y las estimaciones informadas indicaban que el desequilibrio seguiría acentuándose.

Desde 1992 un buen número de voces empezaron a señalar los riesgos que implicaba el creciente déficit de la cuenta corriente y a insistir en que una política segura para sortear las dificultades de la balanza de pagos era el manejo del tipo de cambio, pero el gobierno se

opuso a ello con tres argumentos principales. Primero, que una devaluación conllevaba el riesgo de reiniciar el proceso inflacionario; segundo, que el déficit estaba siendo compensado por un constante flujo de capitales, y tercero, que las importaciones recientes consistían en bienes de producción, las cuales, en un futuro no muy lejano, contribuirían a una expansión de las exportaciones y, a mediano plazo, a un equilibrio de la balanza comercial.

Sin embargo, la crisis económica desatada por la devaluación brusca a que se vio forzado el nuevo gobierno mostró lo erróneo de tales evaluaciones, y nos impuso una vez más la necesidad de buscar fórmulas para sortear las dificultades económicas y políticas que enfrentaremos en los próximos meses –y tal vez años– y que sin duda se expresarán, por lo menos en el corto plazo, en una alta inflación, elevadas tasas de interés, falta de confianza y falta de financiamiento en términos competitivos para las empresas mexicanas, entre otras.

Algunos de estos problemas, sin lugar a dudas tenderán a resolverse con la aprobación del paquete de más de 50 000 millones de dólares de créditos a nuestro país que diversos organismos aprobaron a instancias del gobierno estadounidense, a fines del mes de enero.

Sin embargo, los problemas anteriores palidecen ante el hecho de que el país necesitará recuperar la senda del crecimiento económico sostenido. En 1988, el PIB real fue solamente 1.1% mayor que el de 1982, lo que significó que el PIB per cápita decreció 11% en ese periodo. En 1993, el PIB real fue solamente 15.5% superior al de 1988, lo que se tradujo en un incremento del PIB per cápita de 5.5% únicamente.

México necesita recuperar con la mayor brevedad una tasa de crecimiento de 6% y generar suficientes empleos (cerca de un millón al año) para una fuerza laboral creciente y para ello deberá promover un crecimiento de la inversión *productiva* privada, nacional y extranjera, y de las exportaciones no petroleras, a niveles considerablemente superiores a los alcanzados hasta ahora.

Por ejemplo, para que el país pueda alcanzar tasas de 6% del PIB, la inversión privada deberá crecer a una tasa de 14.7 puntos porcentuales por arriba de la tasa de inversión que se observó en México en el periodo de 1976 a 1982, mientras que la tasa de crecimiento de las exportaciones no petroleras deberá ser 33.2 puntos porcentuales superior a la tasa registrada durante el periodo 1989-1992.

Es indudable que un esfuerzo de esta magnitud supone la identificación de las condiciones de competitividad en que se desenvuelven hoy las principales actividades de la economía del país y de la implantación de políticas que hagan más competitiva la producción

interna para alcanzar los requerimientos de exportación. Asimismo, será importante que nuestro país incremente su participación en los mercados de aquellos países o regiones con los que le resulte más útil alcanzar una complementación productiva.

Este trabajo parte de la premisa de que la recuperación de la senda del crecimiento económico de México en los próximos años requerirá de una participación mayor de nuestro país en negociaciones comerciales internacionales, con el fin de promover un crecimiento de las exportaciones no petroleras y la inversión privada nacional y extranjera, a niveles considerablemente superiores a los alcanzados hasta ahora. Aquí se proponen posibles fórmulas para que nuestro país alcance estos objetivos, mediante una negociación más amplia y profunda ante Estados Unidos, país con el que México realiza cerca de 70% de su comercio total.

El gobierno mexicano y algunos analistas afirman que uno de los grandes logros del gobierno del presidente Salinas fue el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y que con dicho instrumento México, en un futuro cercano, ampliará su acceso a los mercados de Estados Unidos y Canadá y verá crecer aceleradamente las entradas de capital de inversión. Se sostiene que el desempeño de las exportaciones y aceleramiento de las entradas de capital durante el año de 1994 son el inicio de una tendencia que seguirá mostrándose permanentemente en los años futuros, especialmente ahora que contaremos con un tipo de cambio competitivo.

Sin embargo, en este trabajo nos proponemos mostrar que el optimismo tal vez resulte prematuro y que el TLCAN presenta importantes debilidades que pueden hacer fracasar nuestros propósitos de tener una participación más amplia en el mercado estadounidense y de recibir un flujo mayor de capital de inversión. También sugerimos fórmulas que permitirían superar dichas debilidades y fortalecer el TLCAN para alcanzar dichos objetivos.

En la primera parte de este artículo hacemos una revisión de la importancia que ha adquirido para México el comercio con Estados Unidos y los motivos que impulsaron al gobierno, empresarios y diversos sectores sociales a negociar un tratado de libre comercio con este país. En la segunda parte se evalúan los impactos económicos que ha tenido el TLCAN en los primeros seis meses de operatividad y los que se esperan para el futuro. En la tercera y última se discuten algunas de las modificaciones que tendrá que sufrir el TLCAN a fin de que podamos incrementar nuestras exportaciones y atraer un mayor flujo de capitales productivos de dicho país al nuestro.

## MÉXICO ANTE ESTADOS UNIDOS EN EL NUEVO ENTORNO REGIONAL

Una de las regiones en la que nuestros objetivos –alcanzar mayores tasas de crecimiento de nuestras exportaciones y recibir mayores flujos de capital del exterior– podrían hacerse realidad en el corto plazo es, sin duda, la de América del Norte.

Estados Unidos, en particular, se ha consolidado en los últimos años como nuestro principal socio comercial, al ser el mercado de destino de las tres cuartas partes de nuestras exportaciones y el mercado de origen de las dos terceras partes de nuestras importaciones. Asimismo, el flujo bilateral de inversiones, servicios, tecnología y personas supera con mucho cualquier otra relación que mantengamos con otro país o región.

En los últimos años, el enorme incremento del comercio bilateral entre los dos países ha provocado que la importancia de México para Estados Unidos, como socio comercial, también se haya acrecentado. Del quinto lugar que ocupábamos a principios de los años setenta, nos hemos convertido en el segundo principal mercado para sus exportaciones –después de Canadá–, y 7.5% de su comercio global tiene lugar con nosotros. México, a su vez, suministra a Estados Unidos gran cantidad de mano de obra, la cual ha permitido la sobrevivencia de un creciente número de industrias (vestido, manufactura de zapatos, electrónica, etcétera) que enfrentan una fuerte competencia extranjera. De hecho, no es exagerado afirmar que existe una mayor integración entre los mercados laborales de México y Estados Unidos que la que prevalece formalmente entre los países europeos.

Es sin duda el reconocimiento de la vital importancia que el mercado estadounidense ha adquirido para nuestras exportaciones de manufacturas y el temor a las crecientes tendencias hacia el proteccionismo que se han mostrado en ese país en años recientes lo que llevó a México a negociar un tratado de libre comercio con Estados Unidos.

*Objetivos del gobierno, empresarios y organizaciones sociales de México respecto del TLCAN*

Con el TLCAN, el gobierno y los empresarios mexicanos se propusieron asegurar e incrementar el acceso de nuestras exportaciones al mercado más dinámico del mundo, promover un clima de negocios más abierto y seguro en el cual los exportadores e inversionistas mexicanos y estadounidenses puedan planear su inversión y producción con mayor

confianza y certidumbre, y propiciar un incremento en la eficiencia y productividad del sector manufacturero mexicano, mediante la especialización y el aprovechamiento de las ventajas de las economías de escala en un grado que no era posible anteriormente.

Por su parte, ciertas organizaciones sociales buscaron, tanto en el TLCAN como en los acuerdos paralelos, que los tres gobiernos asumieran un compromiso efectivo de proteger el medio ambiente y los derechos de los trabajadores.

¿Cómo se espera alcanzar estos objetivos? Se busca alcanzar estos objetivos por medio de la eliminación de todos los aranceles y la mayoría de las restricciones cuantitativas al comercio de bienes y servicios, así como con el establecimiento de reglas que eliminen la discriminación y los impedimentos innecesarios a las actividades de los inversionistas de la región, al comercio de servicios y al acceso a las compras gubernamentales regionales. También se negociaron acuerdos paralelos mediante los cuales cada uno de los tres países se obliga a cumplir eficazmente sus leyes ambientales y laborales.

#### EFFECTOS ECONÓMICOS DEL TLCAN

El TLCAN ha generado un gran número de estudios tendientes a evaluar sus efectos económicos en términos de crecimiento del PIB, el comercio y el empleo, de las ganancias en cuanto al bienestar y la repercusión en sectores específicos de las tres economías. En términos generales, la mayoría de estos estudios han concluido que el TLCAN propiciará un mayor comercio e inversión y, al final de cuentas, generará ganancias agregadas netas para los tres países, en términos de empleo y bienestar, tanto en el corto como en el largo plazo. Asimismo, diversos estudios han identificado los sectores con mayor potencial para aprovechar las oportunidades que ofrece el TLCAN o que se verán perjudicados por éste. En el primer caso se encuentran los de textiles y prendas de vestir, calzado, automotores, productos electrónicos, etcétera.

De acuerdo con estos estudios, el TLCAN propiciará tres principales beneficios para la economía mexicana:

- 1) una mejoría en la rentabilidad de las exportaciones mexicanas como consecuencia de la desgravación arancelaria acordada, ya que ésta permitirá a los productores mexicanos competir con ventaja en Estados Unidos y Canadá, pues al reducirse el arancel el precio de venta de los productos podrá ser disminuido sin mermar el margen de beneficio;

2) una ampliación de los mercados para los productos mexicanos, la cual tendrá varios efectos positivos, como son el incremento en la variedad de productos, un mejor abastecimiento de los mercados, la expansión potencial de la innovación tecnológica propiciada por el incremento en el tamaño de los mercados y la especialización en la producción a escala internacional de aquellos bienes en los que se disponga de mayores ventajas competitivas, y

3) la generación de alicientes para una mayor acumulación de capital, que se derivará del marco normativo claro y predecible para el desarrollo del comercio y la inversión en América del Norte.

Aunque aún es prematuro evaluar el impacto del TLCAN sobre las tres economías, conviene mencionar que en los primeros seis meses de operación del Tratado algunas de las predicciones sobre la creación de comercio e inversión propuestas se están materializando, o cuando menos, es lo que sugieren las cifras preliminares.

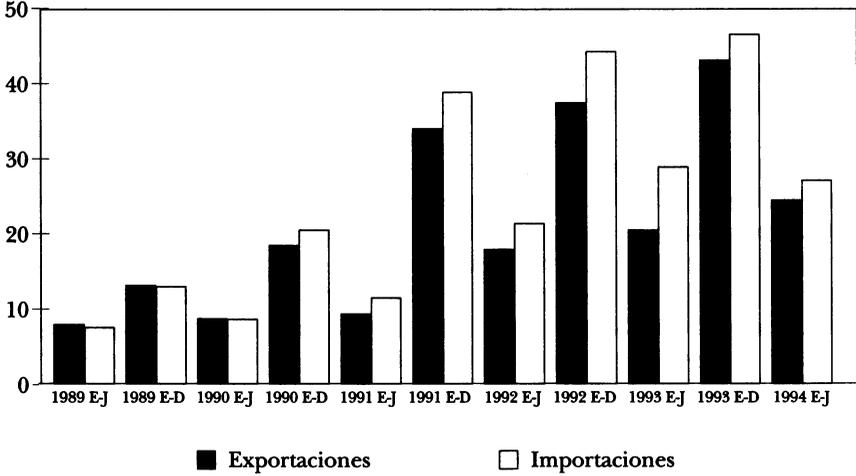
En efecto, como resultado de la desgravación arancelaria, la eliminación de barreras no arancelarias y la certidumbre del acceso a los mercados de los países socios del TLCAN, el comercio de México con Estados Unidos y Canadá ha registrado un importante crecimiento durante los primeros seis meses de operación del Tratado.

Así, en el primer semestre de 1994, el intercambio comercial de México con Estados Unidos (exportaciones más importaciones) aumentó 17.5% en relación con el mismo periodo de 1993, al pasar de 42 932 millones a 50 301 millones de dólares (gráfica 1).

Durante el primer semestre de 1994, las exportaciones de México destinadas al mercado de Estados Unidos registraron un crecimiento de 20.5% en relación con el mismo periodo del año anterior (gráfica 2). Como resultado de este gran dinamismo exportador, la participación de las exportaciones mexicanas en las importaciones de Estados Unidos ha aumentado y hoy representa 7.5% del total de las compras estadounidenses del exterior (gráfica 3).

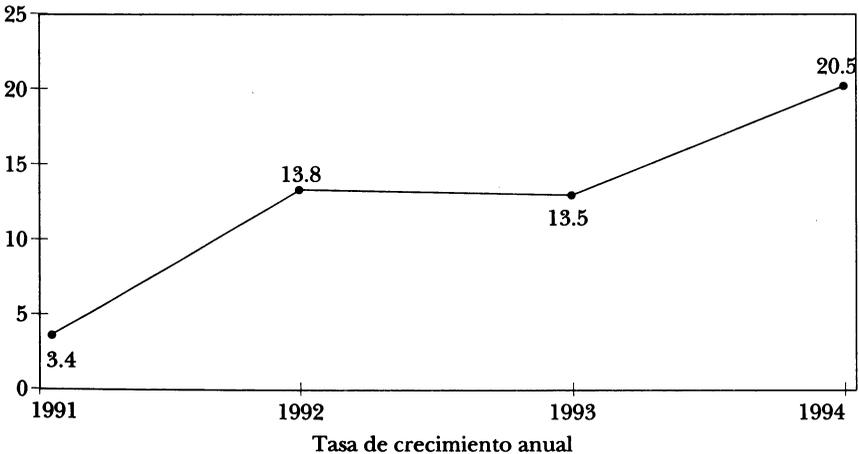
En cuanto a productos específicos, el TLCAN ha propiciado la consolidación dentro del mercado estadounidense de las exportaciones de productos en los que México ha demostrado contar con ventajas en su producción, como son, por ejemplo, computadoras y sus partes, motores para vehículos, hilos y cables eléctricos y automóviles. Por otra parte, se observa un impulso exportador en numerosos productos en los que el TLCAN está generando nuevas oportunidades, tales como: cebolla, conservas de fruta, goma de mascar y dulces, pan y galletas, cueros y pieles de bovino, camisetas de punto, suéteres y jerseys, velocímetros, tacómetros y sus partes (cuadro 1). En el campo de los servicios finan-

**GRÁFICA 1**  
**Balanza comercial de México con Estados Unidos, 1989-1994**  
 (millones de dólares)

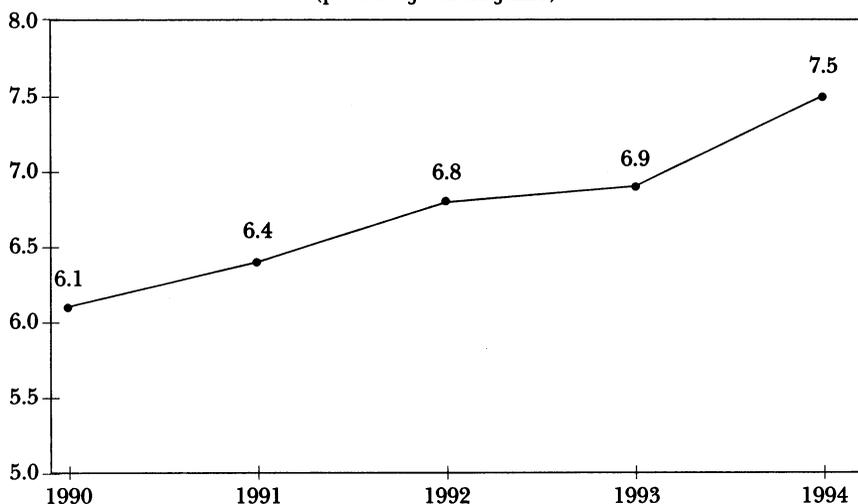


Exportaciones 7.91286 13.10041 8.73068 18.41773 9.38888 33.91203 17.92234 37.410981 20.46794  
 43.00819 24.48406  
 Importaciones 7.58660 12.94720 8.67686 20.49131 11.45604 38.81428 21.32826 44.21887 28.88088  
 46.46638 27.08916  
 E= enero J= junio D= diciembre

**GRÁFICA 2**  
**Crecimiento de las exportaciones de México a Estados Unidos**  
 (enero-junio)



GRÁFICA 3  
Participación de las exportaciones mexicanas  
en las importaciones totales de Estados Unidos  
(porcentaje enero-junio)



CUADRO 1  
Tasa de crecimiento de las exportaciones mexicanas a Estados Unidos  
Primer semestre de 1994

<i>Productos</i>	<i>Porcentaje</i>
Suéteres y jerseys	163.4
Camisetas de punto	163.7
Materiales de plástico para construcción	137.5
Máquinas de escribir	117.2
Cueros y pieles de bovino	117.2
Computadora	86.3
Goma de mascar y dulces	61.9
Pan y galletas	52.6
Motores para vehículos	46.1
Vestidos para mujer	31.4
Hilos y cables coaxiales	29.4
Cebollas	27.4
Automóviles	26.4

cieros y las telecomunicaciones, así como la inversión extranjera directa, también se ha incrementado notablemente la actividad en América del Norte a raíz de la entrada en vigor del TLCAN (cuadro 1).

*Servicios financieros.* Durante los primeros meses de operación del TLCAN se ha registrado un gran interés de los intermediarios financieros extranjeros por aprovechar las oportunidades que ofrece la participación en el mercado mexicano. De abril a julio de 1994, las autoridades financieras recibieron un total de 102 solicitudes para operar todo tipo de instituciones financieras en México. El establecimiento de estos intermediarios financieros en el país podría representar una inversión cercana a los 1 500 millones de dólares y la creación, en los próximos meses, de cerca de cuatro mil empleos, y se traducirá, seguramente, en un sistema financiero más competitivo, con más y mejores servicios, así como en una importante transferencia de tecnología. El paquete de solicitudes de instituciones financieras del exterior incluye 11 para sociedades controladoras, 20 para instituciones de banca múltiple, 17 para casas de bolsa, 13 para instituciones de seguros, 17 para sociedades financieras de objeto limitado, 12 para arrendadoras financieras, cuatro para empresas de factoraje financiero, una para una institución de fianzas, otra para una casa de cambio y seis para sociedades de inversión.

*Telecomunicaciones.* En los servicios de telecomunicaciones también se ha registrado una creciente actividad. Numerosas coinversiones de empresas extranjeras y mexicanas de telefonía, telecomunicaciones y televisión están forjando alianzas estratégicas para aprovechar el mercado ampliado de América del Norte.

*Inversión.* En los primeros siete meses de 1994, la inversión extranjera totalizó 8 034 900 mil dólares, lo que significa un aumento de 31.6% respecto al mismo periodo del año anterior. De esta cifra, 3 719 millones de dólares se canalizaron a proyectos y flujos de inversión, y el resto al mercado de valores. En el primero, la inversión procedente de Estados Unidos continúa mostrando dinamismo al aportar, durante los primeros siete meses de 1994, un total de 2 237 millones de dólares, que representa 60.1% del total captado en ese periodo.

Por sectores económicos, la inversión externa se destinó principalmente al de servicios, el cual captó 48.2% del total; el sector de la industria manufacturera recibió 33.4%; el comercio, 12.2%; el de la construcción, 4.1%; el de las comunicaciones y transportes, 1.5% y los demás captaron 0.6% restante.

Sin embargo, tal como se ha expresado en términos de la balanza de cuenta corriente global, las importaciones de Estados Unidos a México han crecido en mayor proporción que nuestras exportaciones a

ese país. Dicho crecimiento se explica principalmente por las adquisiciones de bienes de capital: las compras de maquinaria y equipo estadounidense se elevaron 22% durante el primer semestre de 1994. Asimismo, la adquisición de bienes de consumo sólo representó 10% del total importado de Estados Unidos.

De acuerdo con múltiples analistas, es probable que se mantenga durante un considerable número de años el déficit que actualmente tenemos con Estados Unidos en la balanza comercial, lo cual plantea la necesidad de buscar nuevas fórmulas para incrementar nuestras exportaciones a dicho mercado. ¿Qué tipo de fórmulas y estrategias podrían implantar nuestros productores para lograr dicho objetivo? ¿En qué medida es el TLCAN suficiente para consolidar y mejorar nuestra participación en el mercado estadounidense en los próximos años?

Aquí nos proponemos mostrar que el TLCAN en su forma actual requiere de ciertas modificaciones para asegurar que podamos alcanzar el objetivo de ampliar y fortalecer nuestra participación en el mercado estadounidense.

### *La futura evolución del libre comercio en América del Norte*

El TLCAN debe considerarse como el primer estadio de una nueva relación que se está forjando en la región de América del Norte. Los tres países han acordado continuar las consultas y negociaciones en una amplia variedad de temas de gran importancia. El TLCAN y los acuerdos paralelos establecen comités y grupos de trabajo para: 1) estudiar fórmulas que permitan alcanzar una mayor liberación de las compras gubernamentales federales y de las compras gubernamentales de los estados y provincias de cada uno de los países; 2) los subsidios; 3) los estándares industriales; 4) las regulaciones ambientales; 5) los trámites aduaneros; 6) el transporte y las inspecciones fronterizas; 7) las reglas de origen en el sector textil y del vestido; 8) las medidas sanitarias y fitosanitarias agrícolas; 9) los servicios, incluyendo el otorgamiento de licencias para profesionales, asesores legales, asesores en ingeniería, telecomunicaciones, servicios financieros y muchos otros más.

*Mecanismos institucionales y de resolución de disputas.* A su vez, el TLCAN establece una Comisión del Libre Comercio compuesta por secretarios de Estado o sus representantes de los tres países, quienes se reunirán al menos una vez por año. Las funciones de la Comisión consisten en supervisar la instrumentación del TLCAN y su elaboración futura; pro-

veer buenos oficios y mecanismos de consulta para la solución de disputas, y coordinar y supervisar los comités y grupos de trabajo establecidos para continuar las discusiones y negociaciones de los temas pendientes, a la vez que conocer de cualquier otra cuestión que afecte la operación del Tratado. La Comisión será apoyada por un secretariado, compuesto por tres oficinas establecidas dentro de cada una de las burocracias de los tres países. En relación con los asuntos relativos a las medidas *antidumping* y de subsidios e impuestos compensatorios, se establecen paneles binacionales integrados por dos representantes de cada país y un quinto seleccionado por consenso o al azar, quienes revisarán las sentencias que se hubieren dictado en estas materias para asegurar que las autoridades de los países importadores hayan aplicado justamente sus leyes nacionales.

*Los acuerdos paralelos.* En los acuerdos paralelos, cada uno de los tres países se obliga a cumplir eficazmente sus leyes ambientales, de seguridad en el trabajo y laborales. Los Acuerdos Norteamericanos sobre Cooperación Ambiental y Laboral establecen procesos de paneles similares a los que el TLCAN estableció en materia de *dumping* y subsidios e impuestos compensatorios, con el objeto de determinar si cualquiera de los países falla sistemáticamente en el cumplimiento de sus leyes ambientales, sobre seguridad en el trabajo o laborales, en cuyo caso los paneles podrán, en última instancia, imponer multas o aranceles.

*Fortalezas y debilidades del TLCAN.* El TLCAN es un documento con una estructura sólida, debido principalmente a su amplia cobertura y consistencia con el GATT. En términos generales, las disposiciones y reglas del TLCAN son extensiones y elaboraciones de las disciplinas del GATT y no imponen ningún obstáculo a nuestra política de continua y activa participación en negociaciones multilaterales. Las únicas excepciones a lo anterior son las reglas de origen tan estrictas que se negociaron en el TLCAN respecto de textiles y vestido, automóviles y algunos otros productos. El TLCAN representa un avance sustancial en el proceso de conformación de un mercado unificado de bienes, servicios y capital, en la región de América del Norte. La eliminación de los aranceles, la prohibición de nuevas restricciones a las importaciones y de subsidios a la exportación, y el congelamiento de la mayoría de las barreras no arancelarias, deberán producir muchos de los beneficios del libre comercio. Las garantías de trato nacional y el derecho de establecimiento, junto con el compromiso de no discriminar en la concesión de licencias y en los procesos de certificación o regulación de los servicios, deberán brindar a las empresas de servicios la confianza necesaria para que realicen

inversiones considerables a través de las tres fronteras. Las disposiciones relativas a la inversión y los servicios financieros ofrecerán a los tres países muchos de los beneficios de los mercados integrados.

Sin embargo, el TLCAN presenta cuatro importantes deficiencias, que podrían propiciar múltiples conflictos en las relaciones entre los tres países y hacerlo naufragar: la primera es la ausencia de un régimen común en materia de *dumping* y de subsidios e impuestos compensatorios, la segunda es su omisión de una política industrial regional, la tercera es la omisión de un sistema de reconocimiento mutuo de las normas técnicas, y la cuarta es que el TLCAN se sustenta en un mecanismo institucional sumamente endeble que debe fortalecerse.

*Ausencia de un régimen común en materia de dumping y de subsidios e impuestos compensatorios.* Uno de los objetivos centrales de México (y Canadá) durante la negociación del TLCAN fue obtener un acceso seguro y estable al mercado estadounidense. Como parte de este objetivo, México y Canadá propusieron su exclusión de la legislación estadounidense sobre *dumping* y subsidios, e impuestos compensatorios. Esta demanda formó parte de una propuesta más amplia, en la cual cada uno de los tres países otorgaría trato nacional a los productos de los otros dos, en su mercado interno. Estados Unidos rechazó tal posición con el argumento de que estas leyes constituyen un mecanismo importantísimo para prevenir las prácticas desleales de comercio. Así, lo máximo que se pudo lograr en la negociación fue el establecimiento del sistema de paneles, mediante los cuales expertos de los tres países revisarán la aplicación correcta de dichas leyes. Además, a petición del nuevo gobierno liberal canadiense, se creó un grupo de trabajo que se encargará de proponer en 1995 un régimen sustituto de las leyes del *dumping* en la región y un nuevo código de subsidios. Sin embargo, ninguno de los tres países estará obligado a aceptar las recomendaciones de este grupo.

Los procesos de *antidumping* e impuestos compensatorios dentro de un área de libre comercio son proteccionismo puro, son contrarios al sentido común y constituyen obvias barreras al libre comercio. El *antidumping* es una barrera comercial; es lo opuesto al trato nacional y es discriminatorio. Los procesos de *antidumping* actuales y previsibles, así como las amenazas de *antidumping*, son equivalentes a barreras. Las empresas amenazadas por tales procesos se enfrentan no sólo a la posibilidad de que se les apliquen aranceles, sino también a la de cubrir los elevados costos fijos y relacionados que les implica su defensa, en los prolongados juicios en cada una de las tres capitales. Aun cuando el caso resulte no tener méritos, el exportador acusado no puede recuperar los gastos de su defensa. Así, las medidas *antidumping* y de impuestos

compensatorios caen dentro de las típicas acciones económicas que buscan “elevar los costos de la competencia” y son estrategias tendientes a obligar a que los rivales aumenten sus precios, ya sea mediante amenazas, costos de defensa o sanciones. Un trabajo reciente de Robert Staiger y Frank Wolak demuestra que el simple hecho de iniciar un proceso de *antidumping* genera la mitad de las ganancias (restricción de las importaciones) que resultan de un fallo positivo de *dumping*.<sup>1</sup>

El caso de *dumping* iniciado en Estados Unidos contra las exportaciones de cemento de Cemex, a principios de la presente década, es un claro ejemplo del carácter proteccionista y desviador de comercio de las medidas *antidumping* en un área de libre comercio. Cemex había logrado ampliar su porcentaje del mercado interno de 20 a 66%, lo que significaba también 35% del mercado de Houston y 25% de los mercados del sur de California y de Florida. Tras la acción, Cemex se vio obligada a reducir sus exportaciones a Estados Unidos y a enviarlas a otros países, lo que le produjo la pérdida de una porción del mercado, equivalente a 111 millones de dólares, en 1989.

¿Qué posibilidades hay de que los actuales gobiernos de Estados Unidos, México y Canadá lleguen a un acuerdo para reducir o sustituir las medidas de *antidumping* y de impuestos compensatorios por otros esquemas, por ejemplo, el empleo de las leyes de competencia?

Es claro que el gobierno de Canadá ha hecho del logro de este régimen común una de sus prioridades más importantes en la relación con Estados Unidos. Al nuevo gobierno liberal de Canadá le fue imposible ratificar el TLCAN hasta que llegó a un acuerdo con Estados Unidos para formar el grupo que deberá hacer propuestas sobre un régimen común en materia de *dumping* y de subsidios. Esta demanda no representa un recurso para tranquilizar al electorado canadiense, sino la continuidad de la demanda canadiense de un “acceso seguro”.

En mi opinión, México deberá promover fuertemente la constitución de dicho régimen común. Éste resulta de crucial importancia para asegurar que el acceso de nuestras exportaciones se encuentre exento de un futuro desafío legal o político, y crear el clima de certidumbre para que nuestros empresarios hagan las inversiones de largo plazo que permitan maximizar las ventajas de la liberación.

Por otra parte, es muy probable que la obtención de este régimen común no reciba apoyo de Estados Unidos. La actual política comer-

<sup>1</sup> Robert Staiger y Frank Wolak, “Measuring Industry Specific Protection: Antidumping in the United States”, Brookings Micro Panel, diciembre de 1993 (mimeo.).

cial del gobierno del presidente Clinton considera las leyes de *dumping* y de subsidios e impuestos compensatorios como instrumentos fundamentales para forzar a otros países a dar un trato justo a las exportaciones estadounidenses y establecer “un campo de juego más parejo” en las relaciones comerciales internacionales. El Congreso estadounidense, igualmente, considera estas leyes de central importancia para proteger a los productores nacionales.

Por lo tanto, sería conveniente proponer una serie de medidas dirigidas a prevenir los aspectos más negativos de las actuales leyes *antidumping* y de subsidios e impuestos compensatorios. Entre las más importantes, se nos ocurren las siguientes:

1) La enmienda de las leyes nacionales sobre medidas *antidumping* e impuestos compensatorios para que se exija el reembolso de todos los costos legales en que incurrió el exportador, si la demanda es rechazada. Esto elevaría los costos de las empresas nacionales que iniciaran procesos infundados y serviría así para reducir el número de casos. Al elevar su precio, los procesos tendrían que reducir su número.

2) Un proceso educativo que hiciera comprender a las industrias y trabajadores que el *antidumping* y los impuestos compensatorios no son del todo benéficos para los productores y trabajadores nacionales al limitar las importaciones “desleales”, sino que son armas de doble filo, que también emplean los gobiernos para reducir las exportaciones, con lo que se afecta a los productores y trabajadores nacionales.

3) La inclusión del principio de *stare decisis* para los fallos de los paneles trinacionales. Bajo el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos (ALC) y el TLCAN, los paneles no pueden recurrir a los fallos de otros paneles como precedente. De esta manera, pueden surgir inconsistencias, sin que necesariamente se obtenga una ley “codificada”. El principio legal del *stare decisis* exigiría que los paneles hicieran uso de los precedentes y que se explicaran los motivos por los que, en caso dado, no se siguió el precedente. Este principio evitaría que se emitieran fallos afirmativos de *dumping* en aquellos casos en los que la autoridad supiera que un fallo similar fue revocado.

4) La realización de reuniones frecuentes entre las agencias administrativas más importantes de cada país para analizar y, de ser posible, hacer compatibles los procedimientos, reglamentos técnicos y solicitudes de información respecto a estas medidas.

5) Creación de un comité parlamentario, compuesto por los poderes legislativos de los tres países, para examinar la repercusión total de las medidas *antidumping* y de impuestos compensatorios sobre las tres economías, y analizar la conveniencia de eliminar o sustituir las leyes en cuestión.

*Ausencia de una política industrial regional.* Los gobiernos federales de Estados Unidos y Canadá han utilizado una amplia variedad de instrumentos de política industrial –tales como los subsidios, las compras gubernamentales y las normas técnicas– para estimular la investigación y el desarrollo, y mejorar la competitividad de las industrias de alta tecnología, tales como la de *chips* de computadoras y la de televisores de alta resolución. Análogamente, los tres países han utilizado los subsidios y las compras gubernamentales para apoyar a los productores de acero, automóviles, vidrio, cemento, llantas y otras ramas manufactureras sujetas a una gran competencia del exterior.

Es altamente probable que el libre comercio incremente las presiones sobre los actores gubernamentales para llevar a cabo nuevas medidas de este tipo. Por ejemplo, las empresas de autopartes, acero, vidrio y productos electrónicos incluyen firmas muy poco competitivas cuyas insuficiencias se revelarán más claramente con la eliminación de los aranceles y otras restricciones. Futuras políticas industriales dirigidas a proteger a estas empresas, incluso cuando se adopten dentro de las reglas aceptadas del TLCAN, limitarán el comercio que se prevé va a generarse como resultado de la eliminación de los aranceles, lo cual propiciará el surgimiento de disputas comerciales difíciles de resolver. En otras palabras, con el libre comercio, las políticas industriales sin coordinación regional podrían hacer surgir mayores fricciones comerciales, en lugar de reducirlas.

El TLCAN en su forma actual no podrá resolver estas tensiones por las siguientes razones: muchas reglas en el TLCAN están incompletas y necesitan ser ampliadas en negociaciones ulteriores. Por ejemplo, el capítulo sobre compras gubernamentales no cubre la investigación y desarrollo, y la participación en las compras gubernamentales de los gobiernos estatales y provinciales se dejaron para negociaciones futuras. Asimismo, las reglas sobre subsidios se dejaron para discutirlos en la Ronda Uruguay. Sin embargo, el código resultante del *Acta final* no resolverá los verdaderos problemas que se generarán en las relaciones bilaterales, tales como los subsidios a la investigación y desarrollo, y los subsidios regionales, ampliamente utilizados en Estados Unidos y Canadá. Estos subsidios (exención de impuestos, créditos blandos, etc.) han facilitado la atracción de inversión, tanto nacional como extranjera, a diversas localidades en dichos países.

Por otra parte, es muy probable que los funcionarios encargados de llevar a cabo y de administrar el TLCAN descubran muy pronto que asuntos tales como los subsidios, los requisitos para participar en las compras gubernamentales, los estándares técnicos y las regulaciones

ambientales se encuentran más relacionados entre sí que lo que se calculó al negociar el TLCAN. A lo que nos referimos es que las reglas y el énfasis global del TLCAN dan por supuesto que los tres países están reviviendo el liberalismo del *laissez faire* que prevaleció en el siglo XIX, y que el TLCAN es el medio para dismantelar todos los instrumentos de política industrial vigentes en los tres países. En efecto, el TLCAN supone que la única acción necesaria para integrar eficientemente los tres mercados es la adopción del compromiso de eliminar todos los impedimentos artificiales al comercio. En otras palabras, los negociadores del TLCAN se guiaron por el criterio de que no existirán en el futuro nuevas prácticas intervencionistas, una vez que las antiguas prácticas hayan sido eliminadas.

Lo realista habría sido reconocer que los gobiernos nacionales, provinciales, estatales y locales han instrumentado en el pasado –y continuarán haciéndolo en el futuro– políticas industriales y de fomento, y que dichos gobiernos pueden ser muy creativos en cuanto a las fórmulas que utilizan para alcanzar sus objetivos. En la medida en que no exista una visión trilateral de los ajustes industriales y sociales que generará la liberación comercial y en ausencia de una visión de conjunto de los efectos en los ámbitos nacional, estatal e interestatal que producirán las políticas industriales en vigor y las que se lleven a cabo en el futuro, muy probablemente surgirán un gran número de fricciones y conflictos comerciales entre los tres países.

En otras palabras, en nuestra opinión la liberación regional se habría logrado en forma más eficaz mediante el establecimiento de una serie de políticas industriales, en forma coordinada y complementaria, que mediante un enfoque de negociaciones caso por caso y área por área. Por ejemplo, la generación e instrumentación de una política de subsidios y de requisitos para las compras gubernamentales, en forma coordinada y de carácter continental, sería muy eficaz para impedir la intensa competencia que se está generando entre las diversas localidades y estados en la región para atraer nuevas inversiones. El mismo efecto tendría la formulación de políticas trilaterales de inversión para la generación de nuevas tecnologías o para aliviar los problemas del ajuste que están experimentando industrias maduras en la región.

No parece del todo claro que la generación de este tipo de políticas vaya a ser parte de las funciones de la Comisión de Comercio establecida en el TLCAN, sobre todo si tomamos en cuenta que las reuniones ministeriales serán muy esporádicas y que dicha comisión estará apoyada por un secretariado compuesto por tres oficinas independientes y geográficamente separadas. No es posible que un instrumento que funcionará por

el método casuístico pueda generar la visión y cohesión que se requerirán. Añádase a estas limitantes la variedad de temas de tipo general y particular que la Comisión y los diferentes grupos de trabajo tendrán que atender (políticas antimonopólicas, derechos laborales, casos de *antidumping* y subsidios, generación de normas técnicas, etc.) y se caerá en la cuenta del grado de dificultad que tendría la formulación de una visión global por medio de las instituciones del Tratado.

Si a lo anterior aunamos la posible extensión del TLCAN al resto del hemisferio, es posible imaginar el número de conflictos que se pueden generar y el grado de complejidad que tendrá la administración de todo el proceso.

*Normas y estándares técnicos.* Aunque el TLCAN es un acuerdo de libre comercio, la experiencia de organizaciones como la Unión Europea ha demostrado que el logro pleno del libre tránsito de las exportaciones e importaciones supone muchas más cosas que la mera eliminación de aranceles. Si bien es cierto que el TLCAN y la Unión Europea no son directamente comparables, resulta importante examinar algunos de los asuntos que la Unión Europea ha tenido que enfrentar a fin de garantizar el logro pleno del libre comercio. El artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, de fecha 7 de febrero de 1992, propone:

*a) la eliminación, entre los Estados miembros, de los aranceles aduaneros y las restricciones cuantitativas sobre la importación y exportación de bienes, y de cualquier otra medida que tenga un efecto equivalente, y b) el logro de un mercado interno caracterizado por la abolición, entre los Estados miembros, de los obstáculos al tránsito libre de bienes, personas, servicios y capital.*

Las encuestas que en 1987 se aplicaron entre diversas empresas europeas, previamente al Informe Cechinni, a fin de identificar los factores que estaban impidiendo el logro de un mercado unificado europeo, mostraron que, en opinión de las empresas, las normas técnicas constituían el principal obstáculo para la conformación del mercado interno.

Es claro que a fin de que las importaciones resulten equivalentes a los bienes producidos internamente en un mundo en el que predomina el método de la entrega "justo a tiempo", el abastecimiento pronto, expedito y a bajo costo resulta crucial. La Unión Europea ha intentado minimizar las tardanzas y el papeleo que se generan en el cruce de las fronteras, pero aún ahora, después de 36 años del Tratado de Roma, persisten los problemas.

La Comisión Europea intentó disminuir el impacto de los controles fronterizos (la inspección física y las formalidades administrativas que

ocurren cuando un producto cruza la frontera) mediante la adopción de directivas que imponían principios muy amplios, que los Estados miembros habrían de cumplir. Sin embargo, las directivas no dieron los resultados esperados, pues “al parecer, algunos de los miembros decidieron intencionalmente interpretarlas en forma muy limitada”.<sup>2</sup> Por tanto, desde 1990 y de acuerdo con el Acta del Mercado Único, la Comisión ha tendido hacia la eliminación de los controles fronterizos en los tránsitos intercomunitarios por avión, barco o tren, pero los efectos reales de esto han sido mínimos, debido a la preocupación de que ciertos productos ilegales (como por ejemplo, las drogas) pudieran atravesar las desprotegidas fronteras. Así, el movimiento hacia una comunidad sin fronteras ha sido más difícil de lograr de lo que se cree.

A fin de avanzar hacia una comunidad sin fronteras, la Comisión Europea propuso la elaboración de un Código Aduanero de la Comunidad. Si bien la Unión Europea es una unión aduanera (a diferencia del TLCAN), y aplica aranceles comunes a los países no miembros, hasta ahora no existe una base común para manejar las importaciones de terceros países. “El propósito de esta propuesta [el Código Aduanero Común] es elaborar un texto coherente que sustituya a los múltiples y diversos instrumentos nacionales y, de esta manera, garantizar que se tenga una mayor transparencia legal.”<sup>3</sup>

Si uno compara el TLCAN con los avances de la Unión Europea, tendremos que aceptar que el tratado está todavía muy rezagado en esta materia. Aun cuando el TLCAN creó un Grupo de trabajo sobre el Comercio de Bienes, que reunirá anualmente a los funcionarios responsables de los asuntos fronterizos, este mecanismo resultará insuficiente para manejar dichos asuntos. A fin de facilitar el tránsito de los bienes y productos, los funcionarios encargados de llevar a cabo el TLCAN anunciaron un certificado de origen común, trilingüe y de una sola página. Sin embargo, en la frontera se verifican muchas otras cosas más, además del origen del producto. Las normas fitosanitarias, el descubrimiento de artículos pirata, la inmigración y descubrimiento de falsificaciones son algunos de los muchos obstáculos que pueden surgir en las fronteras. “La aduana de Estados

<sup>2</sup> Dirk Vantghem y Jacques Pelkmans, “Border Controls for Goods”, en *The Annual Review of European Community Affairs 1991*, Centre for European Policy Studies, Londres, Brassyl, 1992, cap. 3, p. 87.

<sup>3</sup> *Idem*. Los autores destacan la inexistencia de estadísticas sobre importaciones y exportaciones en el ámbito comunitario. La UE reconoce esto y trabaja actualmente para tener un “sistema común de cuentas económicas integradas” y datos sobre los envíos de las empresas, más que cifras oficiales de las aduanas.

Unidos también tiene la responsabilidad de vigilar el cumplimiento en la frontera de las leyes y regulaciones de alrededor de 40 agencias.”

En otras palabras, existe la posibilidad de que las fronteras se conviertan en costosos obstáculos para el incremento del comercio transfronterizo. Y esto por dos razones básicas. Primera, por la dificultad en alcanzar un consenso en cuanto a la interpretación de las miles de páginas de detalles que contiene el TLCAN; segunda, por la enorme dificultad que implicará la capacitación de miles de empleados aduanales respecto a dicha interpretación común.

De hecho, se han reportado ya innumerables quejas respecto de los obstáculos que se empiezan a presentar en la frontera México-Estados Unidos para el comercio bilateral. Estas quejas se refieren a un incremento en las inspecciones aduanales y en el papeleo, así como a retrasos debidos a la aplicación de las reglas de origen. Además, el gobierno mexicano recientemente impuso un límite de 50 dólares para los bienes que los mexicanos pueden traer consigo cuando cruzan por tierra.<sup>4</sup>

Podría argüirse que el TLCAN considera un proceso para la resolución de todo tipo de disputas, incluidas las que surjan por asuntos fronterizos. Sin embargo, dicho proceso, que, como ya vimos, puede llevar a la conformación de paneles binacionales, es un proceso costoso y prolongado, que quizá llegue a tomar hasta un año. En otras palabras, no es posible atenerse al establecimiento de nuevos acuerdos o costosos paneles binacionales para resolver las disputas fronterizas, especialmente aquellas relativas a asuntos de menor importancia, ni tampoco se puede confiar en la “buena fe” para llegar a una convergencia en los asuntos aduanales.

Una posible manera de minimizar el número de disputas es que el grupo de trabajo sobre comercio de bienes se reúna mensualmente, y proporcionar un equipo de apoyo que lleve a cabo análisis informales sobre divergencias en las interpretaciones y sobre conflictos potenciales, antes de que éstos se conviertan en disputas oficiales. Aquí, el Secretariado de la Comisión de Libre Comercio puede desempeñar una función esencial, utilizando sus equipos de asesores y el poder que le confiere el Tratado para establecer la agenda de los grupos de trabajo.

<sup>4</sup> Véase Allen R. Meyerson, “New Limits Are Seen to Freer Trade”, en *New York Times*, 6 de septiembre de 1994, p. C1. También, Juanita Darling, “Despite NAFTA, Barriers Remain for Small Business”, en *Los Angeles Times*, 1 de septiembre de 1994; Lawrence Grant, “Ahoga la burocracia a las comisiones del TLCAN”, en *Excelsior*, 27 de septiembre de 1994. Finalmente, William Kail, “Mexican Importers Squeezed by Customs Rules”, en *Mexico City News*, 24 de septiembre de 1994.

De igual forma, los temas relativos a las normas técnicas son fundamentales y constituyen también potenciales barreras no arancelarias. Dentro de la Unión Europea, por ejemplo, las normas o estándares técnicos fueron hasta los años setenta los mecanismos clásicos para seguir manteniendo barreras comerciales nacionales al comercio comunitario. No fue sino hasta que la Corte Europea de Justicia en dos casos decisivos –en particular, el caso del “Casis de Dijon”–, impuso límites muy claros a la capacidad de los países miembros de la Comunidad Europea para proteger a los productores nacionales mediante la utilización de normas o estándares técnicos.

Además la Unión Europea ha utilizado diversos métodos con el objeto de reducir estas barreras. Por ejemplo, las normas o estándares técnicos no pueden servir de excusa para detener importaciones si las normas o estándares técnicos del país importador son “equivalentes”. Igualmente “el reconocimiento mutuo” y la “armonización de normas nacionales” son otros dos métodos que la Unión Europea ha introducido para reducir la posibilidad de utilizar las normas técnicas como barreras al comercio.

Pero aún más, en las últimas dos décadas, la Unión Europea estableció normas técnicas válidas a través de toda la Comunidad respecto de 185 productos y servicios, mismas que reemplazaron a las normas técnicas nacionales. Estas normas comunitarias se refieren típicamente a productos que pueden poner en riesgo la salud, la seguridad o el medio ambiente (comestibles, cosméticos, productos industriales, etc.). A partir de 1985, sin embargo, la Comisión se percató de que el uso de normas comunitarias no propiciaba que se diera la diversificación de productos y el consumidor contara con mayor variedad de opciones. Por consiguiente, en la actualidad, con excepción de las normas o estándares técnicos que involucran riesgos a la salud, a la seguridad o al medio ambiente, se ha decidido utilizar la regla del reconocimiento mutuo en la Unión Europea. Ahora bien, veamos cómo se trata este tema en el Tratado.

El capítulo 9 del TLCAN se refiere a las “Medidas relativas a la normalización”. El artículo 904 estipula el derecho de cada una de las partes a adoptar “cualquier medida relativa a normalización”, aunque los productos de otro país miembro del TLCAN gocen de trato nacional y de nación más favorecida. Además, las partes convienen en que la norma de una “parte exportadora” es equivalente si ésta demuestra “a satisfacción de la *Parte importadora* que su reglamento técnico cumple de manera satisfactoria con los objetivos legítimos de la *Parte importadora*” (artículo 906.4). Pero, además, que las partes aceptarán, “en la medida de lo posible”, “los resultados de los procedimientos de evaluación de la

conformidad que se lleven a cabo en territorio de otra Parte” (artículo 906.6). Es muy claro que el sistema de equivalencia y “reconocimiento mutuo” que se establece en el TLCAN es diametralmente opuesto al que se establece en la Unión Europea. El TLCAN es un régimen de reconocimiento de normas que será validado por el país anfitrión o receptor, a diferencia del régimen de reconocimiento de normas que no requiere más que la validación del país exportador.

Así, por ejemplo, de acuerdo con el TLCAN, Estados Unidos podrá pedir a México que demuestre que sus normas técnicas, en un área determinada, cumplen con los objetivos legítimos de Estados Unidos. En la Unión Europea, Francia puede exigir que Portugal demuestre que las normas portuguesas, en un área, cumplen con los objetivos de Portugal y no de Francia. Por tanto, el TLCAN no implica el reconocimiento mutuo que sólo requiere validación del país exportador.

En otras palabras, en el TLCAN queda al criterio de cada nación determinar cuál es el “objetivo legítimo” de una norma de cualquiera de los otros dos países y cuáles son los medios “practicables” de comparación entre los países. No resulta exagerado afirmar que pronto empezaremos a presenciar la ocurrencia de conflictos y la convocatoria a paneles para que se aclare cómo debe interpretarse lo que son los “objetivos legítimos” de las normas técnicas de cada país.

*Resolución de disputas.* Los procedimientos de resolución de disputas del TLCAN también plantean ciertos problemas. Por ejemplo, es posible que los paneles bilaterales que revisen disputas similares entre México y Estados Unidos en materia de subsidios o de medidas *anti-dumping* lleguen a resoluciones contradictorias. ¿Cuál sería la utilidad de tales resoluciones como criterios para guiar políticas o prácticas futuras en estas materias? Todo esto se vuelve aún más complicado si añadimos cinco o seis nuevos miembros a este proceso.

El establecimiento de reglas comunes en materia de subsidios y medidas *antidumping* ayudaría enormemente pero no resolvería el problema que consiste en la ausencia de un organismo, en el TLCAN, que revise las resoluciones inconsistentes de los paneles y los conflictos de interpretación sobre el Tratado.

Los procedimientos de resolución de disputas incluidos en el TLCAN aplicarán un cuerpo común de derecho, el cual consiste en el propio TLCAN. Sin embargo, los paneles a que se convoque, sea en paralelo o en secuencia, podrían llegar a resoluciones contradictorias, las cuales se harían cumplir respecto de industrias desconectadas y separadas entre sí. Surge entonces la pregunta de cómo podrán las empresas planear el futuro. ¿Qué órgano constituirá el tribunal supremo de apelación?

La respuesta es que la Comisión de Comercio es el órgano encargado de resolver estas cuestiones. Pero nuestro punto es que una Comisión que se reúne ocasionalmente y se encuentra apoyada por tres oficinas independientes y separadas no estará a la altura de estos requerimientos, sobre todo si tenemos en cuenta las presiones políticas a las que están sujetos los secretarios de Estado, quienes además, tienen que encargarse de innumerables otras responsabilidades. Se requiere de cierto tipo de órgano que revise resoluciones aparentemente contradictorias con el propósito de articular interpretaciones definitivas o sugerir cambios en el texto del Tratado.

### CÓMO FORTALECER AL TLCAN

Hasta ahora, los tres países se han mostrado renuentes a crear autoridades supranacionales. Ninguno de los tres ha expresado con suficiencia su disposición a ceder su soberanía a una comisión de comercio del TLCAN o a sus respectivos secretariados. Sin embargo, es posible proponer nuevas funciones, para dichas instituciones, que permitan enfrentar los problemas que planteamos antes. Estas nuevas funciones no implicarían una mayor pérdida de soberanía ni requerirían de más recursos que los existentes en la actualidad.

México debería proponer la creación de una comisión de comercio cuyas actividades no se limitaran a reuniones periódicas, sino que fueran permanentes. Para esta comisión cada uno de los países nombraría un embajador permanente, cuyo título sería de comisionado, tendría rango de gabinete y contaría con suficiente autoridad para coordinar todas las actividades y acciones relacionadas con la realización del TLCAN. Para desempeñar estas funciones de manera más efectiva, la nueva comisión crearía un comité asesor trilateral, compuesto por representantes de los sectores empresarial, obrero, académico y de organizaciones no gubernamentales. Existe un precedente de este tipo en los mecanismos de consulta y coordinación que se establecieron en México, Canadá y Estados Unidos para facilitar las negociaciones del TLCAN (ACTPN, ITAC, COECE) y el establecido en la Comisión Norteamericana de Medio Ambiente.

La comisión tendría, entre otras, las siguientes funciones:

1) Vigilar y coordinar los diferentes comités, grupos de trabajo, las consultas y negociaciones por realizarse de acuerdo con el itinerario del TLCAN. La comisión se aseguraría de que el programa de trabajo avanzara expeditamente y de que se contara con los suficientes recur-

sos humanos y materiales para el desempeño de las acciones que fueran proponiendo los diferentes comités. La comisión se convertiría en un verdadero impulsor del libre comercio e impediría que los intereses proteccionistas utilizaran las leyes *antidumping* y de subsidios e impuestos compensatorios, los sistemas de aduanas y las normas técnicas como barreras comerciales.

2) Articular áreas de política nacionales que son esenciales para la creación de un mercado unificado en América del Norte. Áreas potenciales de articulación son las políticas de subsidios, la de compras gubernamentales, la de normas y estándares técnicos, de medio ambiente, *dumping*, antimonopolios y regulaciones laborales. El propósito no sería conformar regímenes comunes o leyes nacionales idénticas, sino articular una visión de un mercado único mediante la identificación de áreas en donde los enfoques nacionales tendrían que armonizarse para permitir el funcionamiento eficaz de un mercado regional unificado.

3) Estudiar la competitividad de las industrias regionales, tales como la automotriz y la electrónica, identificando áreas de potencial conflicto entre los tres países y sugerir otras en las que acciones coordinadas pudieran servir para incrementar y fortalecer la competitividad global de industrias particulares. Estas acciones de coordinación se harían sin demérito de los intereses de otras industrias.

4) Reglamentar los requisitos de ingreso de nuevos miembros al Tratado.

Las recomendaciones enumeradas arriba son todas consistentes con el TLCAN en su forma actual. El artículo 2001 establece que la Comisión de Libre Comercio estará integrada por representantes de cada parte a nivel de secretaría o por las personas que éstos designen. También le concede a la Comisión poderes para establecer y delegar responsabilidades en comités ad hoc o permanentes, grupos de trabajo y de expertos y solicitar la asesoría de personas o de grupos sin vinculación gubernamental. Por consiguiente, los titulares del Poder Ejecutivo podrían designar un comisionado permanente con rango de gabinete, si lo desean, a fin de otorgar a la comisión la atención de tiempo completo que requerirá la creación de los vínculos necesarios entre el TLCAN y los procesos de toma de decisiones nacionales.

INSTITUCIONES EN UN MARCO  
DE INTEGRACIÓN REGIONAL.  
DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS Y CAPACIDADES  
DE COORDINACIÓN Y CONTROL:  
EL CASO DE MÉXICO

JOSÉ LUIS MÉNDEZ  
CON LA COLABORACIÓN DE JOSÉ LUIS GARCÍA\*

RESUMEN

Desde fines de los ochenta, México comenzó a cambiar su modelo económico anterior, orientado hacia el mercado interno, por uno orientado hacia el exterior. Tras entrar al GATT en 1986, la nueva estrategia consistió en promover acuerdos comerciales específicos, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Acuerdo Complementario Económico México-Chile (ACEMCH), firmados en 1992 y 1993. Más tarde el gobierno mexicano firmó otros acuerdos: en forma conjunta con Venezuela y Colombia, e individualmente con Costa Rica y Bolivia. Desde 1994 México se encuentra negociando acuerdos con varios países.

Este trabajo presenta en primer lugar el marco institucional formal y real del sistema político-administrativo mexicano, sobre todo en relación con los procesos de integración comercial. Enseguida, se presentan tres casos de dichos procesos: el TLCAN, el ACEMCH y las negociaciones de México con el "Triángulo del Norte" (Guatemala, El Salvador y Honduras). Posteriormente, se analiza la capacidad de coordinación de la estructura político-administrativa de México en estos casos, con especial atención al TLCAN.

\* Elaboró documento para la segunda sección y aportó ideas para algunas secciones. Ex asesor del Oficial Mayor. Secretaría de Turismo, Gobierno de México.

Agradezco los comentarios de Gustavo Vega, María del Carmen Pardo, Óscar Oszlak, Eduardo Zapico y Mauricio Vasco.

¿Podemos establecer un carácter global de coordinación para México? Esto es en realidad difícil. Con todo, se puede decir que entre muchas entidades de la administración pública mexicana hubo en efecto una importante coordinación, que incluyó los niveles entre el 1 y el 5 de la escala Metcalfe-Zapico. Hubo organizaciones encargadas de encauzar y coordinar las negociaciones comerciales como la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, la Oficina de Coordinación de la Presidencia y el Gabinete Económico. Estos organismos permitieron que el gobierno mexicano fuera llegando a una postura con suficiente oportunidad y que se pudiera firmar el TLCAN y ACEMCH. Al mismo tiempo, sin embargo, en referencia a ciertas entidades importantes del Ejecutivo (especialmente la Secretaría de Relaciones Exteriores), y otras como el Senado y las organizaciones sociales, la estructura mexicana pareció acercarse al nivel 9 dentro de la escala. Como se explica en el texto, este nivel parece constituir un nivel más de decisión que de coordinación. El carácter global de coordinación se situaría así entre el nivel 8 de dicha escala (donde se ejerce una labor de liderazgo para la fijación de prioridades) y el nivel 9 (donde se decide una estrategia gubernamental para ser ejecutada por los ministerios). Se señala que esto tuvo algunas consecuencias negativas que quizá pudieron haberse evitado. Al mismo tiempo, sin embargo, se insiste en que la estructura político-administrativa de las negociaciones comerciales enfrenta, entre otros, el dilema y reto de conciliar la participación y coordinación con la dirección y liderazgo.

Al final se hacen algunas propuestas para mejorar la capacidad y coordinación de México respecto de las negociaciones comerciales, entre ellas la de crear un gabinete especializado en comercio exterior que reúna a las diversas entidades públicas de esta área.

#### INTRODUCCIÓN. LA NUEVA POLÍTICA DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Desde los años treinta hasta mediados de la década de los ochenta, México siguió un modelo de desarrollo orientado hacia el interior. Después de un siglo de invasiones e intervenciones externas, la clase política mexicana surgida de la revolución de 1917 había desarrollado una cultura aislacionista y proteccionista.

Sin embargo, las nuevas realidades económicas de los ochenta y la llegada al poder de una nueva generación de políticos y funcionarios, empezaron a transformar dicha mentalidad. Se abrió paso la conciencia de que para poder superar las crecientes crisis económicas y sobre-

vivir en la nueva economía global, México tenía que cambiar el modelo anterior por uno orientado hacia el exterior. Los objetivos de la apertura comercial serían promover el desarrollo de una mayor competitividad de la economía mexicana y el crecimiento basado en las exportaciones no petroleras. La estrategia inicial para lograr esto fue integrarse al Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT, General Agreement for Tariffs and Trade), lo que hace México en 1986 (Vega, 1991: 167). Con esto, el país comienza a reducir las barreras arancelarias y no arancelarias a los productos del exterior.

No obstante, otras naciones no correspondieron en la misma medida y el país comenzó a verse envuelto en infinidad de disputas comerciales difíciles de resolver (Rubio, 1992: 16-17). En el caso de Norteamérica, los Estados Unidos y Canadá firmaron un tratado de libre comercio que amenazaba con llevar a desviaciones de comercio perjudiciales para México (Vega, 1991: 202).

Así, la nueva estrategia consistió en promover tratados o acuerdos comerciales específicos, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Acuerdo Complementario Económico México-Chile (ACEMCH), firmados a principios de los noventa. Con esto se buscó reducir las barreras arancelarias y no arancelarias de otros países (Weintraub, 1991: 147) y establecer mecanismos más estables de resolución de disputas. Además, con estos acuerdos México podría aspirar a incrementar el empleo y el ingreso, mejorar la competitividad industrial y asegurar un acceso seguro y estable a los mercados, sobre todo al estadounidense, en una época que se vislumbra una tendencia a la emergencia de bloques comerciales (Vega, 1991: 202; Almada, 1995: 263-264). Por último, ayudarían a estabilizar macroeconómicamente al país, al asegurar mayor continuidad y certidumbre económicas (Rubio, 1992: 19).

La mayor certidumbre y el mayor acceso a mercados por esta vía, permitiría a su vez lograr otra prioridad de la integración, esto es, atraer inversión extranjera. Con tasas de ahorro e inversión internas tradicionalmente muy reducidas, hacia 1989-1990 Salinas de Gortari se dio cuenta de que el país simplemente no podía conseguir los recursos externos necesarios para sostener un ritmo de crecimiento económico correspondiente a la tasa de crecimiento demográfico (Castañeda, 1993: 61; Blanco, 1994: 68-69). En el caso del TLCAN, un objetivo más de la integración era el de conjuntar de mejor manera las ventajas comparativas de América del Norte para enfrentar la competencia internacional.

Éstas fueron las razones u objetivos estratégicos de la decisión de iniciar negociaciones para la firma de tratados específicos. Firmar un Tratado de Libre Comercio que incluyera a Estados Unidos fue una

decisión histórica, ya que tradicionalmente este país había sido visto como enemigo o, en el mejor de los casos, como un siempre sospechoso amigo o vecino.

Todo lo anterior no implicó que México dejara de considerar otros objetivos (independientemente de la medida en que al final se alcanzaran) como una puesta en marcha cuidadosa y gradual de los acuerdos, sobre todo del TLCAN por la magnitud del comercio con Estados Unidos, el reconocimiento de la asimetría entre las partes y el que el TLCAN y el ACEMCH no implicaran barreras adicionales a terceros países (en correspondencia con el GATT). Hubo otros aspectos más específicos de la estrategia mexicana de negociación, en función de requerimientos constitucionales (por ejemplo, la soberanía nacional sobre el petróleo) o de necesidades específicas.

Posterior a la firma del TLCAN y el ACEMCH, el gobierno mexicano firmó tratados similares; en forma conjunta, con Venezuela y Colombia, e individualmente con Costa Rica y Bolivia. Desde 1994 México se encuentra negociando acuerdos con Guatemala, Honduras y El Salvador. La crisis económica iniciada a fines de 1994 ha hecho que México se concentre en sus problemas internos. Con todo, es de esperarse que pronto se reinicien los esfuerzos en este sentido, particularmente con América Latina.

En este trabajo se hará en primer lugar una presentación del marco institucional formal y real del sistema político-administrativo mexicano, especialmente en relación con los procesos de integración comercial internacional. Posteriormente, se presentarán algunos casos de dichos procesos, concretamente el TLCAN, el ACEMCH y las negociaciones de México con Guatemala, El Salvador y Honduras. El primer caso será descrito con mucho mayor detalle por ser un acuerdo marcadamente significativo para México (alrededor de 70% del comercio internacional mexicano se realiza con Estados Unidos). Enseguida se analizarán las capacidades de coordinación del sistema político-administrativo de México en estos casos, aunque de nuevo con especial atención al TLCAN. Al final se harán algunas propuestas para mejorar la capacidad administrativa mexicana en cuanto a los procesos de integración.

## MARCO INSTITUCIONAL Y RELACIONES INSTITUCIONALES FORMALES

### *Marco institucional general*

Los Estados Unidos Mexicanos tienen como máximo ordenamiento jurídico la Constitución Política de 1917. Ésta estableció como forma de go-

bierno la república federada, que actualmente comprende 31 entidades territoriales y un Distrito Federal. Además, se adoptó el principio de división de poderes. El titular del Ejecutivo Federal es el Presidente de la República, quien es electo por votación directa cada seis años. El Legislativo está integrado por una Cámara de Diputados y otra de Senadores. Por último el Poder Judicial corresponde a la Suprema Corte de Justicia.

Los 31 estados que conforman la república federal son soberanos en cuanto a su régimen interior. Cuentan con su propia Constitución, la cual es aprobada por su congreso local. Sin embargo, tienen prohibido por la Constitución federal, entre otras cosas, celebrar tratados con potencias extranjeras, competencia exclusiva del gobierno federal.

La Constitución otorga una clara superioridad en el número de funciones al Poder Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial. A mediados de 1994, dicho poder estaba constituido por 16 secretarías. La administración pública comprende además un departamento administrativo para el Distrito Federal, una Procuraduría General de la República y una Procuraduría de Justicia para el Distrito Federal.

El nombre y número de las secretarías es determinado libremente por el Poder Ejecutivo (artículo 89, Constitución federal). Aunque el Congreso tiene la facultad de pedir cuenta del estado de su despacho a cualquiera de los secretarios, éstos sólo pueden ser removidos por el Ejecutivo.

Para el detalle de las actividades desarrolladas por las secretarías, la Constitución federal (artículo 90) señala la expedición de una Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) por el Congreso. Asimismo, se establece la división de las dependencias que conforman la administración pública en dos grandes grupos: sector central y sector paraestatal o descentralizado (por ejemplo Petróleos Mexicanos).

### *El Poder Ejecutivo*

La LOAPF (capítulo segundo, artículo 26) enuncia cuáles son las entidades que conforman la administración central y sus funciones. La cual fue expedida el 29 de diciembre de 1976, y sólo ha sido modificada parcialmente para incorporar algunos cambios de secretarías. Define dicha administración como el conjunto de secretarías, la Presidencia de la República y la Procuraduría General de la República. Producto de la diversificación de las funciones internacionales del Estado mexicano, esta ley da atribuciones internacionales a la Secretaría de Relacio-

nes Exteriores (SRE) y a otras dependencias. De acuerdo con la estructura pública decretada por el presidente Ernesto Zedillo al inicio de su gobierno (Ley Orgánica de la Administración Pública, *Diario Oficial*, 28 de diciembre de 1994), las Secretarías que tienen funciones internacionales son: la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (Secofi), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de Energía (SE), la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (SAGDR), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), la Secretaría de Educación Pública (SEP), la Secretaría de Turismo (Secretur) y la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (Semarnap).

Estas dependencias pueden emprender acciones que propicien la integración regional, a partir de las atribuciones que les otorga la LOAPF (capítulo segundo). Por ejemplo, a la SRE se le asigna “manejar las relaciones internacionales y, por tanto, intervenir en la celebración de toda clase de tratados, acuerdos y convenciones en los que el país sea parte”. Las funciones de la Secofi son: “formular y conducir las políticas generales de comercio del país [...] fomentar el comercio exterior del país [...] organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter comercial”. La SHCP debe “dirigir la política monetaria y crediticia”.

Para analizar más a detalle las actividades de estas Secretarías, es necesario revisar sus reglamentos internos. Todos ellos consideran tres niveles jerárquicos superiores: la secretaría, cuyo titular es nombrado directamente por el presidente; una o varias subsecretarías, ocupadas por funcionarios nombrados por el secretario o por el presidente, y las direcciones generales, ocupadas por funcionarios nombrados por el secretario o subsecretario.

De acuerdo con la LOAPF y los reglamentos internos, las funciones y organizaciones de las secretarías para impulsar acuerdos con sus similares de otros países se dan de la siguiente manera:

La SRE es la dependencia del Poder Ejecutivo que tiene las mayores funciones internacionales. De hecho, hasta hace algunas décadas era casi la única secretaría del gobierno mexicano que participaba en foros o negociaciones externas. En 1983 se creó la Subsecretaría de Asuntos Económicos Internacionales, la cual sin embargo desapareció a fines de 1985. Pese a esto, se mantuvieron algunas áreas económicas. A partir de 1988 dichas áreas comienzan a ser nuevamente reforzadas. En su reglamento interior del 24 de agosto de 1994, la SRE establece seis direcciones generales para atender los vínculos con todas las regiones del mundo. En 1995 en la SRE eran cuatro las direcciones generales encargadas de asuntos económicos, una encargada de América La-

tina y el Caribe, otra de América del Norte, otra del resto del mundo y una cuarta de Análisis Económico. La de América del Norte perdió en 1993 las atribuciones formales, ya un tanto diluidas, que tenía en relación con los asuntos económicos con Estados Unidos y Canadá (Arriaga, 1994). Estas direcciones generales son coordinadas por un director en jefe para Asuntos Económicos, dentro de la Subsecretaría de Asuntos Multilaterales.

Por otra parte, la Secofi comenzó a incrementar sus actividades internacionales a partir de mediados de los setenta, cuando el Banco de México (BM) le transfirió las funciones que había venido ejerciendo respecto a la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc). A mediados de los ochenta, al desaparecer la Subsecretaría de Asuntos Económicos de la SRE, la Secofi consolidó su función como entidad negociadora de los acuerdos comerciales internacionales. Esta función se reforzaría aún más a fines de los ochenta, cuando se le dio el mandato para negociar el TLCAN. Al parecer, uno de los factores de más peso para encargar a la Secofi la negociación del TLCAN fue la idea de que ésta ofrecía una mayor flexibilidad administrativa y técnica para manejar las negociaciones. Aunque esta secretaría nombra al representante ante los organismos comerciales multilaterales más importantes, la SRE ha mantenido la coordinación de las relaciones con algunos organismos, como la Asociación Latinoamericana de Integregración (Aladi).

Inicialmente, la Subsecretaría de Comercio (SC) de la Secofi, más específicamente la Dirección General de Negociaciones Comerciales Internacionales, era la que se encargaba de los asuntos comerciales internacionales. Esto cambió en parte cuando en septiembre de 1990 se crea la Oficina de Negociación del Tratado de Libre Comercio (ONTLC), al mismo nivel que una subsecretaría (aunque sin serlo formalmente). Con esto, una nueva estructura dentro de Secofi se encargaría específicamente de impulsar las negociaciones del TLCAN. La SC se encargaría por su parte de las relaciones comerciales internacionales restantes, por ejemplo las de Centro y Sudamérica, incluyendo la de Chile. Secofi sólo tenía como órgano de consulta superior al Gabinete Económico, dependiente de la Oficina de Coordinación de la Presidencia y al presidente mismo.

De esta manera, la organización formal para impulsar el TLCAN fue la siguiente:

- a) Presidente de la República,
- b) Gabinete Económico,
- c) Secretario de Comercio y Fomento Industrial (Secofi),

- d) Jefe de la ONTLC (funcionario de Secofi),
- e) Coordinador General de la ONTLC (funcionario de Secofi), y
- f) Secretario Técnico de la ONTLC (funcionario de Secofi).

En agosto de 1990, la Secofi impulsó la creación de una Comisión Intersecretarial (Cis) con representantes de SRE, SHCP, SPP, STPS, BM y la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República (OCPR), con el fin de coordinar las actividades e intereses de cada una.

Para identificar las necesidades de cada uno de los sectores de la nación ante la negociación de un tratado de tal envergadura, la Secofi impulsó la creación en septiembre de 1990 de un Consejo Asesor (CA), integrado por representantes de confederaciones patronales, obreras, campesinas, y miembros de instituciones de educación superior (Bustamante, 1994).

Entre febrero y abril de 1993 la ONTLC se convierte en la Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales (SNCI) (Blanco, 1994: 163; Reglamento Interior de Secofi, 1 de abril de 1993). A fines de julio de 1994, la SNCI contaba formalmente con dos direcciones generales: de política de negociaciones comerciales internacionales y de soporte jurídico de negociaciones. Esta subsecretaría también comprendió dos unidades: de seguimiento a negociaciones multilaterales, bilaterales y trilaterales, y de negociaciones. Asimismo, la Subsecretaría de Comercio Exterior e Inversión Extranjera comprendía cuatro direcciones generales: la de servicios al comercio exterior; la de inversión extranjera; de la Compex (instrumentos promotores de exportaciones), proyectos agroindustriales y de servicios, y la de promoción externa y proyectos de manufactura. Esta subsecretaría cuenta también con una unidad de prácticas comerciales internacionales (Secofi, reglamento interior, 28 de julio de 1994). Es importante mencionar que durante los noventa, la Secofi experimentó importantes procesos de modernización y desconcentración administrativas (Argüelles y Gómez, 1992).

La SHCP es, junto con la SRE, la dependencia del Ejecutivo que mayor antigüedad tiene en el desarrollo de actividades internacionales (en buena medida por su histórico papel en la constante renegociación de la deuda externa). Esta secretaría comprende, en su reglamento interior del 17 de enero de 1989, una Subsecretaría de Asuntos Financieros Internacionales, de la cual dependen tres direcciones generales: la de asuntos hacendarios internacionales, la técnica de crédito externo y la de captación de crédito externo.

La SE, en su reglamento interior publicado el 9 de marzo de 1989 como SEMIP, incluye la Dirección General de Asuntos Internacionales,

y le encomienda proponer los lineamientos de estrategia a seguir en el ámbito internacional por la secretaría y las entidades paraestatales (Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad) y coordinar su participación en reuniones internacionales.

Respecto a la SAGDR, su reglamento interior del 10 de abril de 1989 como SARH encarga a la Dirección General de Asuntos Internacionales analizar las posibilidades de cooperación con el exterior y asesorar las actividades internacionales de los organismos paraestatales adscritos a su sector.

La SCT no ha tenido una dirección general para asuntos internacionales. Cada una de sus áreas establece directamente vínculos con el exterior de acuerdo con su rama (correos, transporte aéreo, etc.) (Reglamento del 14 de agosto de 1985).

La SEP cuenta desde décadas atrás con la Dirección General de Asuntos Internacionales, la cual se encarga principalmente de promover las actividades de intercambio científico, educativo y cultural, así como propiciar la participación de la secretaría y del sector educativo en congresos, reuniones, asambleas y actividades internacionales (reglamento interior del 17 de marzo de 1989).

En la Sectur, la Dirección General de Promoción de la Subsecretaría de Promoción y Fomento se encarga de difundir los atractivos turísticos de México en el extranjero (reglamento del 15 de febrero de 1989).

La Semarnap, en su reglamento interior del 28 de julio de 1994, como Sepesca, encomienda a la Dirección General de Asuntos Pesqueros Internacionales promover las relaciones de cooperación pesquera y científica.

Debe notarse que la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) tienen también oficinas para manejar algunos asuntos internacionales.

Las funciones de la Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República (OCPR) se detallan en dos decretos presidenciales (7 de diciembre de 1988 y 28 de febrero de 1989). Su objetivo fue ordenar el funcionamiento de un grupo de oficinas (Comunicación Social, Crónica de la Presidencia, Subsecretariado Técnico de Gabinetes) que con el tiempo se habían creado para apoyar al presidente. Durante el periodo de Salinas de Gortari, la función formal principal de esta oficina fue coordinar este grupo de oficinas y en general la toma de decisiones, así como monitorear el cumplimiento de las instrucciones giradas por el presidente a las diferentes secretarías. Para ello, éstas se ubicaron dentro de cinco gabinetes especializados, cada uno coordinado por un secretario técnico dependiente del jefe de la OCPR:

1) *Económico*: Secretaría de Gobernación (SG), SHCP, Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP, se fusionó con SHCP en 1993), SEMIP (ahora SE), Secofi, SARH (ahora SAGDR), SCT, STPS, DDF, BM y Pemex.

2) *Agropecuario*: SHCP, SPP, Secofi, SARH, SRA, Banrural, Conasupo.

3) *Desarrollo social*: SPP, Secogef, Sedue (ahora Semarnap), SEP, SS, DDF, IMSS, ISSSTE, DIF.

4) *Política exterior*: SRE, SHCP, SPP, SEMIP (ahora SE), Secofi, PGR.

5) *Seguridad nacional*: SG, SRE, SDN, SM, PGR.

### *Las relaciones institucionales formales dentro del Ejecutivo*

No obstante estar ubicadas dentro de gabinetes especializados coordinados por la Oficina de la Presidencia, e incluso dentro de sectores, para los cuales una secretaría funciona como “cabeza de sector”, las entidades que conforman la administración pública mexicana elaboran su Programa de Trabajo Anual e intentan cumplirlo cada una por su parte. La responsabilidad de cada entidad es con el presidente. Aparte de las referencias generales relativas a la OCPR, los gabinetes y los sectores, las referencias formales más específicas para la coordinación entre las entidades públicas son relativamente limitadas.

Por un lado, la LOAPF (artículo 6, párrafo segundo) señala que en aquellos casos donde se evalúe la política del gobierno federal en materias que sean de competencia concurrente de varias dependencias, el presidente podrá convocar a reuniones de secretarios y jefes de departamentos administrativos.

Por otro lado, en algunos reglamentos interiores de las dependencias es posible encontrar instrucciones de coordinación entre determinada dirección general y otras áreas de igual jerarquía correspondiente a otra secretaría. En las áreas de la administración pública que tienen actividades internacionales esto se da en ciertos casos. La SE encomienda a su Dirección General de Asuntos Internacionales la coordinación con la Secofi y la SRE. Asimismo, la SAGDR encarga a su Dirección General de Asuntos Internacionales la coordinación con la SRE para normar la actividad de las consejerías agropecuarias en el exterior y para la firma de cualquier acuerdo internacional. De igual manera, la SEP señala a su Dirección General de Asuntos Internacionales la conveniencia de coordinarse con la SRE para la participación en congresos, reuniones o asambleas en el exterior. También la Semarnap especifica en su reglamento interior la necesidad de que su Dirección General de Asuntos Internacionales proponga ante la SRE la firma

de acuerdos internacionales. Es importante notar que las secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de Comercio y Fomento Industrial (Secofi) no mencionan, en sus reglamentos interiores, la obligatoriedad de sus direcciones generales de coordinarse con la SRE. Los reglamentos interiores de algunas otras secretarías reconocen la conveniencia de al menos informar a la SRE sobre las actividades internacionales que realiza o piensa realizar.

### *El Poder Legislativo*

El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. La primera se integra con quinientos diputados y la segunda con 128 senadores.

La Cámara de Diputados cuenta con 43 comisiones, dos de las cuales han tenido que ver con la integración regional: la Comisión de Relaciones Exteriores y la Comisión de Comercio. Su función es mantenerse al tanto de las dependencias del Poder Ejecutivo en su área de interés y realizar recomendaciones. Las comisiones también pueden, y lo hacen con alguna frecuencia, invitar a los titulares de las secretarías a informarles sobre algún tema (Constitución Federal, artículo 93).

La Cámara de Senadores cuenta con 26 comisiones ordinarias que incluyen a la de Relaciones Exteriores y a la de Comercio, las cuales tienen básicamente las mismas funciones que sus similares de la Cámara de Diputados. Sin embargo, el papel internacional del Senado es mayor, pues la Constitución Federal (artículo 76, fracción primera) le confiere la facultad de aprobar o rechazar los tratados internacionales propuestos por el Ejecutivo (además de poder también llamar a los titulares de las secretarías). El Ejecutivo está legalmente capacitado para iniciar los contactos para impulsar cualquier acuerdo con otro país, realizar las negociaciones, firmar los tratados y después someterlos a la aprobación del Senado.

### *Grupos privados*

Tradicionalmente el papel internacional jugado por el sector privado mexicano se ha dado de manera indirecta, pues sus propuestas son consideradas por el gobierno en las negociaciones internacionales que éste realiza. Lo anterior no impide que diferentes organismos empresariales mantengan vínculos con sus contrapartes en otros países.

Los principales organismos empresariales son la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (Concamin), la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio (Concanaco), la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex), la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros (AMIS), la Asociación de Banqueros de México (ABM), el Consejo Mexicano de Hombres de Negocios (CMHN), el Consejo Nacional Agropecuario (CNA) y la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana (ANIERM). Desde el 5 de agosto de 1976 todas estas organizaciones están agrupadas en el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) que tiene como objetivo coordinar las actividades de los organismos empresariales y ser el vocero nacional del sector empresarial.

El CCE cuenta con dos centros que realizan actividades internacionales. El Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, A. C. (CEESP) que realiza análisis, diagnósticos y pronósticos de los fenómenos económicos, con el fin de aportar elementos que faciliten la toma de decisiones, y el Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales (CEMAI), que coordina las actividades del sector privado en el campo internacional, con objeto de fomentar el comercio exterior, las inversiones conjuntas de capital mexicano y extranjero y la transferencia de tecnología.

A fin de coordinarse en las negociaciones comerciales internacionales, en julio de 1990 se constituyó la Coordinadora de Organismos Empresariales para el Comercio Exterior (COECE), la cual se apoyó en el CEE para fundamentar sus propuestas y puntos de vista. Aparte de coordinar la participación de diversos sectores empresariales en las negociaciones comerciales, la COECE coordinó varias actividades conexas, como la elaboración de estudios.

#### EL MARCO INSTITUCIONAL Y RELACIONES INSTITUCIONALES REALES

Las facultades constitucionales del Ejecutivo federal arriba descritas configuran al sistema político mexicano como un sistema presidencialista. Dicho presidencialismo es reforzado por facultades "metaconstitucionales". Por ejemplo, el hecho de que el presidente sea el jefe del partido en el poder, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) —que en los estados y municipios gobernaba a principios de los noventa aproximadamente 80% de la población. En este sentido, ejerce un control importante sobre las carreras futuras de los políticos y funcionarios en los poderes Legislativo y Judicial, así como en las 32 entida-

des federativas. Cabe también mencionar el hecho de que desde hace muchos años han existido en México importantes estructuras de tipo corporativista que han permitido el control de muchas organizaciones sociales (sobre todo de obreros y campesinos, pero también en cierta medida de las empresariales). En algunas áreas, esto ha dado al Ejecutivo federal un poder muy grande, y hasta excesivo, de mando y coordinación.

Las facultades constitucionales y metaconstitucionales han implicado que, en términos comparativos, la administración pública mexicana (el sector federal central) haya tradicionalmente sido: 1) centralizada; 2) independiente, y 3) radial en cierta medida.

1) En México el presidente es jefe de Estado y de gobierno. No hay primer ministro o jefe de gobierno. No hay ministros en el sentido más estricto, sino secretarios de despacho, altamente dependientes del presidente y que, si acaso, raramente discrepan con él en público o en las reuniones de gabinete. Los presidentes eligen sin limitaciones importantes a su gabinete. Como vimos, la OCPR ha ido creando una estructura administrativa para seguir de cerca la acción gubernamental. Aunque el sistema es formalmente federal, es un hecho que los gobernadores de los Estados han sido altamente dependientes del presidente, en parte por la pertenencia de la mayoría al PRI y en parte porque el Ejecutivo federal ha centralizado el sistema de ingresos y egresos de la nación.

2) Tradicionalmente, el Congreso ha sido mayoritariamente priísta, y entonces altamente dependiente del Ejecutivo para la formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Aunque desde 1917 se ha respetado la disposición de la Constitución de que el Congreso expida la Ley Orgánica de las Secretarías, la realidad es que sólo cumple formalmente con ese trámite, pues –al menos hasta la administración de Salinas de Gortari– ha sido el titular del Ejecutivo quien elabora el contenido de la misma y la envía al Legislativo para su aprobación. Los diputados y senadores no se pueden reelegir inmediatamente, por lo que su posterior carrera política depende en gran medida de los funcionarios del Ejecutivo federal. Con un Congreso dependiente del Ejecutivo, el Poder Judicial ha resultado también muy dependiente, ya que dicho Congreso simplemente ha ratificado los nombramientos presidenciales de los ministros de la Suprema Corte.

3) El presidente nombra a varios puestos altos y medios, por lo que éstos establecen una línea directa con él (por ejemplo, directores de paraestatales, subsecretarios, directores generales, embajadores importantes, como el de Estados Unidos). Así, la estructura no es vertical sino en cierta medida radial (para más sobre esto véase Oszlak, 1980).

En síntesis, tradicionalmente el presidente mexicano ha tenido un poder muy significativo. Para los efectos del presente estudio, esto significa que la administración pública no ha implicado un grado importante de fragmentación o descoordinación burocrática, sino más bien al contrario una coordinación o incluso verticalidad en la toma de decisiones. Si bien, como vimos, el marco formal no implica necesariamente una coordinación estrecha entre las entidades públicas, los rasgos metaconstitucionales del sistema político permiten superar esa ambigüedad formal. Buena parte de la coordinación se da entonces de manera informal y cotidiana.

Debe mencionarse además que durante el periodo del presidente Salinas, la coordinación y unidad de mando parece haber sido mayor, debido por lo menos a dos razones:

1) Este presidente llega al poder con un grupo comparativamente más consolidado y homogéneo de colaboradores de alto nivel. La mayoría por ejemplo realizó estudios de posgrado, también en la mayoría de los casos en Estados Unidos.

2) Acentuando una tendencia iniciada en los setenta (Centeno, 1990), Salinas prefirió formar su gabinete sobre todo con sus colaboradores más cercanos, en lugar de intentar conformar un gabinete representativo de los diversos grupos políticos nacionales. En general, Salinas ejerció la presidencia de una manera decidida y más bien cerrada.

3) La OCPR reforzó significativamente su fuerza y capacidad de iniciación, coordinación y seguimiento de las políticas de mayor interés para el presidente, entre ellas la de integración comercial con otros países.

Todo esto no implica por supuesto que no hayan existido problemas, a veces significativos, de coordinación, o que ésta se dé en diferentes grados según el área de política pública de que se trate. De hecho, en otros lugares he argumentado que es una administración más compleja y "politizada" de lo que se suele pensar (Méndez, 1994), debido a varios factores como:

1) La existencia de las llamadas "camarillas" (grupos de funcionarios articulados en torno de algún funcionario importante). Aunque muchas de estas camarillas son un tanto inestables y "gelatinosas", algunas de ellas constituyen grupos de poder muy importantes y bien consolidados.

2) El considerable poder de ciertos grupos de presión como los empresarios, la Iglesia, etcétera.

3) El tamaño y múltiples escalonamientos de la burocracia en función de las dimensiones geográficas y demográficas del país.

4) La necesidad ineludible del presidente de delegar funciones. Si bien los secretarios muy raramente discrepan abiertamente con el presidente, tienen ciertos márgenes para orientar en un sentido u otro las directrices generales señaladas por éste o eventualmente "encontrarle" dificultades.

Hay que mencionar que la estructura real del sistema político y la administración pública en México está cambiando de manera importante con el nuevo gobierno del presidente Ernesto Zedillo, quien está tratando de otorgar más poder al Legislativo y Judicial, así como a las diversas entidades regionales y locales. También está intentando separar al PRI del gobierno y nombró procurador de la República a un miembro de un partido de oposición. Por otro lado, aunque con Zedillo la OCPR mantiene en general las funciones anteriores, está cambiando su organización interna; además, el grado y las formas de influencia político-administrativa de su actual titular probablemente no sean las mismas que las de su antecesor.

#### LAS RELACIONES INTERINSTITUCIONALES EN LA PRÁCTICA

##### *El TLCAN*

Después de que en junio de 1990 un comunicado presidencial conjunto pusiera en marcha el proceso del TLCAN, en junio de 1991 se inician formalmente las negociaciones. Terminaron catorce meses después, el 12 de agosto de 1992. El Poder Legislativo canadiense lo aprobó a mediados de 1993 y el mexicano y estadounidense en noviembre del mismo año. Hacia fines de 1992 se inició la negociación de acuerdos paralelos sobre medio ambiente y cuestiones laborales, los cuales se acordaron el 12 de agosto de 1993. El tratado entró en vigor el 1 de enero de 1994.

Como pudo verse en las secciones segunda y tercera, en el caso mexicano sí han habido entidades coordinadoras de los procesos de integración regional. Hubo dos especialmente importantes. En el nivel operativo, de coordinación general y de decisiones intermedias, la más importante fue la Oficina de Negociación para el Tratado de Libre Comercio (ONTLC). Ésta tuvo a su cargo la coordinación interna y encabezó las negociaciones del TLCAN. Cuando había divergencias especialmente fuertes, la ONTLC preparaba un menú con las diversas posiciones y lo turnaba a una segunda instancia coordinadora, el Gabinete Económico. Ahí, con la presidencia del presidente, el jefe de la OCPR y los secretarios de este gabinete se llegaba a una posición respecto de un asunto o estrategia

por seguir. Algunas decisiones fundamentales, como la de iniciar negociaciones para el TLCAN, se tomaron en el seno del gabinete económico (aunque por la naturaleza del sistema político descrita anteriormente, es difícil saber hasta qué punto esto fue más bien una ratificación).

La OCPR, y más específicamente su jefe, jugó un papel crucial en la iniciación, seguimiento y empuje de las negociaciones para el TLCAN (esto a juzgar por la información disponible aparecida en *Inside U. S. Trade*, 4 de diciembre de 1992, y en el semanario *Proceso*). Además, el secretario técnico de cada uno de los gabinetes especializados ha dependido de éste, entre ellos el económico. Tenía representantes en algunos órganos, como la Comisión Intersecretarial (Cis).

No parecen haber existido conflictos mayores entre ONTLC y el Gabinete Económico, sino más bien un apoyo mutuo (especialmente cuando el titular de Secofi y de la OCPR tenían una visión muy similar respecto al TLCAN). Debe mencionarse que también el Gabinete de Política Exterior (que cuenta con la presencia de SRE y la Secofi) discutió en algunas ocasiones asuntos relacionados con el TLCAN, aun cuando fue en el Económico donde se consideraron y tomaron (o ratificaron) las principales decisiones (en éste el Secretario de SRE no participa, aunque al parecer asistió a algunas de sus reuniones). Con excepción del Gabinete Económico de la Presidencia y la OCPR, las demás instancias coordinadoras y ejecutoras giraron alrededor de la ONTLC (y su sucedáneo, la SNCI, Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales).

En el seno de la Cis se reunieron periódicamente los subsecretarios designados para la misma. En ocasiones, se turnaban asuntos específicos o grupos de trabajo, a los cuales asistían funcionarios intermedios. Aunque al principio hubo discusiones importantes, en general la Cis tuvo un papel discreto y sobre todo de carácter operativo, más que de toma de decisiones. Se estuvo reuniendo hasta que se firmó el TLCAN, cuando dejó de funcionar. La coordinación intersecretarial por supuesto ha continuado pero de manera menos institucionalizada y en forma más ad hoc, vía las reuniones o conversaciones directas entre funcionarios que se establecen cotidianamente.

El Consejo Asesor tuvo un papel más activo, o cuando menos más público. Por ejemplo, se reunió 25 veces a lo largo del proceso de las negociaciones del TLCAN. Realizó dictámenes (favorables) del proceso y del texto del TLCAN. En el proceso de las negociaciones, la Secofi canalizaba información con suficiencia y oportunidad al Consejo Asesor, información confidencial inclusive. Sin embargo, aun cuando éste presentaba recomendaciones y participaba en algunas decisiones importantes para la opinión pública, fue sobre todo una entidad de apoyo a

la ONTLC. Después de un receso de algunos meses, a fines de marzo de 1995 el Consejo Asesor se volvió a reunir, ahora con el nombre de Consejo Asesor para las Negociaciones Comerciales Internacionales.

La COECE fue una organización que en efecto fungió como coordinadora de la participación empresarial. Además, la COECE y sus representaciones en cada mesa de negociación, tanto para el caso del TLCAN como para los acuerdos paralelos, tuvo una influencia y participación importantes en la toma de decisiones. Primero, los estudios diagnósticos por sectores económicos, cuya elaboración coordinó, sirvieron de base para las negociaciones. Más tarde, participó, activamente en la definición de las posturas mexicanas en cada mesa de negociación, participando en los llamados “cuartos de junto” de las mesas de negociación establecidas para cada tema. Éstos consistieron en grupos de empresarios que se mantenían cerca de los negociadores de cada mesa al momento de las negociaciones. Aunque no entraban a éstas, los empresarios estaban “al lado” para consultas y se iban reuniendo con los negociadores a fin de ir discutiendo la estrategia por seguir en las rondas de negociaciones. La ONTLC también estuvo reuniéndose en forma anticipada con empresarios para intercambiar información y tomar decisiones conjuntas en cuanto a las posiciones por adoptar.

La Cámara de Diputados, y especialmente la de Senadores, jugaron un papel importante. La Comisión de Relaciones Exteriores, y la de Comercio y Fomento Industrial fueron las más activas. El Senado realizó varios foros de consulta. El primero tuvo lugar en 1990 y llegó a ciertas conclusiones básicas, como la de recomendar la conveniencia de iniciar negociaciones para acuerdos comerciales, así como la creación de algunos mecanismos específicos (por ejemplo, el Consejo Asesor) (Blanco, 1994: 161). El segundo se inició el 1 de marzo de 1991 y sostuvo audiencias y consultas en los siguientes siete meses, canalizando los resultados de las mismas a Secofi. El Secretario de esta dependencia hubo de presentarse varias veces a informar al Senado del avance y conclusiones de las negociaciones, y diversos funcionarios de la ONTLC estaban frecuentemente reuniéndose con senadores. Las dos cámaras participaron en varias reuniones interparlamentarias México-Estados Unidos, donde intercambiaron puntos de vista, básicamente en favor del TLCAN. Con todo, aun cuando la Cámara de Senadores intervino en la toma de decisiones, tuvo un papel sobre todo de apoyo.

La SRE no participó en la mayoría de las mesas de negociación; en ese sentido, desempeñó un papel menor y sobre todo de apoyo y no intervención. La única secretaría autorizada por el presidente para hablar del TLCAN era la Secofi. El papel de la embajada de México en Es-

tados Unidos, aunque tradicionalmente en cierta medida independiente de la SRE, fue también de apoyo. De hecho, la Secofi ha tenido sus propias oficinas con rango diplomático en Washington y Ottawa (como "agregadurías" de la embajada), que fueron las que se encargaron de coordinar el trabajo del equipo mexicano y las cuestiones relacionadas con las negociaciones (Arriaga, 1994: 7).

Con todo, la SRE tuvo el liderazgo en ciertas actividades que tradicionalmente han sido de su dominio (como las reuniones bilaterales México-Estados Unidos). Además, varios funcionarios de la SRE tuvieron una presencia o influencia hasta cierto punto importante en algunos aspectos generales de las negociaciones, pero sobre todo en materia de inversión extranjera y de energía; de hecho, en estas últimas negociaciones participaron varios representantes de la SRE. En general, durante las negociaciones el secretario de la SRE puso especial énfasis en los aspectos de soberanía nacional y de ahí que concentrara buena parte de su participación en los aspectos de energía (más concretamente el petróleo, sobre el cual el Estado ha tenido el monopolio desde fines de los años treinta). Este tema fue de los más complicados porque Estados Unidos y Canadá presionaron fuertemente para que el petróleo se incluyera también en las negociaciones. En este sentido, las negociaciones fueron largas y difíciles pero al final México tuvo logros significativos (aunque a costa de cesiones importantes y quizá excesivas en compras gubernamentales y otros aspectos como en inversión, sobre la cual al final se llegó a una posición más abierta). Por otro lado, la SRE también tuvo una participación cercana e importante en las discusiones de los aspectos legales del tratado, esenciales para su aprobación final, aunque aquí también fue la Secofi la encargada de llevar adelante las negociaciones. Finalmente, un subsecretario de la SRE fue uno de los miembros de la Cis.

En general, en los últimos años la SRE ha tenido la función de cuidar o tomar en consideración los aspectos políticos de las relaciones internacionales de México, incluyendo las comerciales. Las áreas de la SRE más implicadas en los aspectos económicos están tan capacitadas técnicamente como sus contrapartes en Secofi y entienden que México ha pasado de un estilo de negociación político a uno que considera mayormente los aspectos propiamente comerciales. Con todo, han surgido divergencias de opinión con otras secretarías —entre ellas la Secofi—. Por ejemplo, según ciertas versiones, la SRE estaba interesada en tener un enfoque más cauteloso en las negociaciones sobre el TLCAN, que incluyera también otros temas importantes de la relación bilateral (como trabajo o migración) y en hacerlo avanzar más, paralelamente a las negociacio-

nes con algunos países latinoamericanos. Estas divergencias, que incluso a veces parecen haber constituido claros enfrentamientos, las solventó en su momento el mismo presidente, quien decidía cuanto se cedía, en dónde y a qué ritmos (es probable que el jefe de la OCPR haya tenido también una importante influencia en este sentido). Con todo, no parece que estas divergencias se hayan discutido y resuelto en alguna instancia administrativa formal en la que participaran tanto Secofi como SRE, ya que pese a haber estado presente en algunas de sus reuniones, esta última no forma parte del Gabinete Económico; en el que sí participa, el Gabinete de Política Exterior, no parece haber funcionado como instancia de coordinación para el TLCAN. La posición que se adoptó en el aspecto de energía parece haberse discutido sobre todo en el Gabinete Económico, donde participa Pemex pero no SRE.

En cuanto a las organizaciones obreras parecería que la Confederación de Trabajadores de México (CTM) fue la más activa, aunque ha sido una organización altamente dependiente del gobierno.

Los gobernadores más activos fueron los de la región fronteriza norte; no obstante, básicamente se limitaron a presentar manifestaciones de apoyo en México y en conferencias con los gobernadores fronterizos de Estados Unidos.

Debe señalarse que hubo una organización de diversas entidades no gubernamentales que se desarrolló paralelamente a las negociaciones y que presentó posiciones muy críticas cuando no abiertamente en contra del TLCAN.

En síntesis, bien se puede decir que hubo una coordinación importante por parte de la ONTLC para que con anticipación y durante las negociaciones hubiera un diálogo tanto entre los diferentes actores como entre las agencias públicas. La información generada por el Consejo Asesor, la COECE y las mesas de trabajo al momento de la negociación fluía toda hacia la ONTLC, quien entonces analizaba el conjunto de la información, elaboraba las prioridades globales y las tácticas para cada etapa, e iba dando seguimiento al cumplimiento de las mismas. Para esto, la ONTLC acudía con las diversas secretarías y sectores empresariales para preguntar a éstas cuál era su postura respecto de cada uno de los asuntos, discutiendo en su caso con dichas entidades la postura de la misma Secofi y llegando a decisiones hasta cierto punto ya analizadas cuando no consensuadas. Al momento de las negociaciones, la ONTLC fue conociendo lo que estaba negociando cada una de las 18 mesas y decidía entonces en algunos casos avalando qué se ganaba y qué se cedía en cada una de ellas. La ONTLC se desarrolló como una subsecretaría con varias direcciones generales y direcciones de área, primero sin

ser llamada como tal aunque luego validada formalmente; de esta manera ha tenido la capacidad administrativa para desempeñar estas funciones. En el trienio 1991-1993 la ONTLC ocupó en promedio cada año 17.5% del presupuesto de la Secofi (1991: 18.9%; 1992: 21.6%, y 1993: 13.5%) (Secofi, 1994). Aunque su personal fue variado, llegó a estar constituida por unas 45 personas.

Con todo, dentro de la administración pública mexicana existe obviamente una diferenciación en los pesos de las entidades y hay, como vimos en la tercera sección, relaciones complejas entre ellas. Así, hubo entidades aparte de la Secofi que ejercieron una importante influencia en ciertos temas de la negociación y a las que Secofi escuchó más que a otras. Con estas entidades hubo en mayor medida una coordinación en el sentido de que se discutían puntos de vista distintos y luego se elaboraban estrategias conjuntas, a veces con una importante autonomía de las entidades diferentes de Secofi. Estas entidades fueron:

1) La Subsecretaría de Asuntos Financieros Internacionales de la SHCP, la cual tuvo bastante autonomía para negociar los aspectos financieros del tratado. Aquí el Banco de México también tuvo cierta participación.

2) La Subsecretaría de Planeación de la SAGDR, quien estuvo encargada de los aspectos agrícolas.

3) Pemex y la SRE, quienes influyeron de manera importante en los aspectos de energía.

4) La Secretaría de la Contraloría General de la Federación (Secogef) participó en la mesa de compras gubernamentales, pero al parecer sólo inicialmente.

En cuanto a los acuerdos paralelos negociados después de la firma del TLCAN, la STPS jugó un papel clave para el acuerdo laboral y la Sedesol para el ecológico. Con todo, también en esos casos la Secofi coordinaba los trabajos de estas entidades y avalaba o incluso negociaba con ellas la posición final por adoptar. La COECE y el Consejo Asesor desempeñaron aquí el mismo papel que para el TLCAN.

Con todo, bien puede verse que hubo carencias en la coordinación, ya que en ciertos puntos y momento la ONTLC tuvo un carácter de entidad decisoria más que coordinadora. Quizá el mandato otorgado a la Secofi fue excesivo, ya que por ejemplo se pudo haber incorporado más a la SRE en los aspectos globales de la negociación y en otros aspectos en los que esta secretaría también mostraba especial preocupación (por ejemplo, el tema agrícola). Esto hubiera hecho más lentas las negociaciones pero hubiera podido implicar ciertas ganancias para

México, como el que se le diera estatus de país en desarrollo o que se consiguieran plazos mayores para el campo mexicano (que probablemente no pueda modernizarse en los periodos establecidos). Otra entidad que pudo haber sido tomada más en cuenta fue la Secogef, que sólo participó parcialmente en la mesa de compras gubernamentales. En éste y otros aspectos se cedió demasiado en opinión de algunos, ya que se ha imposibilitado el uso de importantes instrumentos de política industrial disponibles en otros países.

En síntesis, había un mandato claro del presidente de que la entidad encargada de la negociación era la Secofi; la Cis era presidida por el jefe de la ONTLC y el Consejo Asesor por el Secretario de la Secofi (con el jefe de la ONTLC como secretario técnico). Entre las razones para la naturaleza decisoria de la Secofi están:

1) Como hemos explicado, el sistema político mexicano ha tendido a favorecer más las estructuras de decisión relativamente independientes que las estructuras de coordinación y discusión.

2) Había una preocupación real del presidente y el gabinete respecto a dos problemas. Por un lado, el relativamente poco tiempo disponible por la no coincidencia de los calendarios políticos de México y Estados Unidos. Por otro lado, la mucho mayor experiencia de negociación de los equipos de Estados Unidos y Canadá; en este sentido, había una voluntad clara de que se diera cierta coordinación pero también de evitar que la búsqueda de la misma prolongara la definición de una posición mexicana más allá de un cierto tiempo.

### *El acuerdo de complementación México-Chile*

En abril de 1990, tras el establecimiento de las relaciones diplomáticas entre México y Chile en marzo de ese año, se iniciaron negociaciones para un acuerdo amplio de comercio e inversión entre estos dos países. El 22 de septiembre de 1991 se suscribió un Acuerdo de Complementación Económica, que entró en vigor el 1 de enero de 1992. Aunque sí tuvo una importancia relativa, sobre todo por su novedad, para el gobierno y los empresarios el acuerdo con Chile carecía de la misma importancia que el TLCAN, sobre todo debido a que el monto de comercio con ese país era muy limitado.

Estas negociaciones, como las sostenidas con otros países, excepto Estados Unidos y Canadá, fueron conducidas por las áreas que venían encargándose de las negociaciones comerciales internacionales de México desde tiempo atrás; más concretamente, por la Dirección de Nego-

ciaciones Comerciales Internacionales (DNCI) de la Secretaría de Comercio (SC), la cual existió de manera paralela a la ONTLC y cumplió funciones semejantes a ésta para el caso de Chile y otros países latinoamericanos. Aunque entidades como la COECE también participaron en las negociaciones con Chile, la SC utilizó mecanismos propios para negociar este acuerdo, los cuales se venían utilizando desde 1960, cuando México ingresa a la Alalc. Por un lado, la Comisión Mixta para Procesos de Integración, que se venía utilizando desde hacía varias décadas para coordinarse con la iniciativa privada; en ella participaban las diversas cámaras empresariales, como la Concamin, la Canacindra, etc. Por otro lado, existía una comisión técnica, en la cual se coordinaban las diversas secretarías e intercambiaban información (la formaban la SHCP, el BM, el Banco Mexicano de Comercio Exterior [Bancomext], la SAGDR, la STPS, la SM y la SRE). Esta última comisión tenía nivel de directores generales; sin embargo, a veces éstos no asistían y mandaban un representante. Cada una de estas comisiones tenía grupos de trabajo por temas, los cuales trabajaban en torno de los diversos asuntos y luego presentaban recomendaciones en las reuniones de las comisiones. Si en éstas no había acuerdo sobre algún punto, iba subiendo de nivel hasta que la divergancia se solucionara. Muchas de las secretarías estuvieron presentes en las negociaciones, como la SAGDR, la SRE, etcétera.

En el caso de Chile no hubo un “cuarto de junto” como en el TLCAN, al menos no tan institucionalizado. No obstante, hubo consultas con los empresarios y algunos de ellos asistieron a las negociaciones. Todo parece indicar que en las negociaciones para este acuerdo no hubo divergencias fuertes entre secretarías que ameritaran un involucramiento mayor del Gabinete Económico, aunque éste intervino en algunas ocasiones, por ejemplo para acordar la posición final que permitiría cerrar la negociación. En cuanto a la coordinación con el Senado, ésta fue menor. Debe mencionarse, sin embargo, que cuando el Senado organizó los foros arriba aludidos se estaba negociando el acuerdo con Chile, por lo que constituyeron también un apoyo para llevar adelante las negociaciones con este país.

El acuerdo con Chile fue pionero, al menos para el caso de México, de un nuevo tipo de negociación comercial en la que ya no se negocia producto por producto sino un acuerdo general (aunque también haya habido algunas negociaciones por productos). Con esto se dio un salto importante en las negociaciones comerciales, en parte porque se volvieron menos complicadas. También en este caso México comenzó a utilizar un nuevo estilo de negociación, más concentrado en los factores de carácter comercial que político.

De la DNCI y de la ONTLC surgió la SNCI. Esta subsecretaría sería la encargada de darle seguimiento al acuerdo con Chile.

*El Acuerdo de Complementación Económica entre México y el Triángulo del Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador)*

En enero de 1991, México y los países de Centroamérica firman el Acta de Tuxtla. En ésta se destaca la importancia y objetivos iniciales de la integración comercial entre ambas zonas. El 20 de agosto de 1992, México y los países centroamericanos firmaron un Acuerdo Marco Multilateral, el cual define la normatividad básica para las negociaciones comerciales entre México y los países centroamericanos. Este acuerdo se firmó para que sirviera de base para la celebración de acuerdos de complementación económica entre estos países y México (Blanco, 1994: 136-137).

El Acta de Tuxtla estableció que las negociaciones podían desarrollarse en forma bilateral o multilateral. Costa Rica y Nicaragua optaron por la primera y Guatemala, Honduras y El Salvador optaron por negociar en bloque. Sin embargo, mientras que se ha llegado a un acuerdo con Costa Rica, las negociaciones con el Triángulo del Norte han avanzado muy lentamente. En noviembre de 1993 se discutieron los principios básicos de las conversaciones. Desde entonces han habido pláticas, pero éstas no han podido entrar en lo que funcionarios mexicanos llaman la "etapa de embudo", es decir, en su fase definitoria y resolutoria de los desacuerdos (la última reunión tuvo lugar en noviembre de 1994 y al menos hasta mediados de febrero de 1995 las partes no se habían vuelto a reunir).

Desde la perspectiva mexicana, ha sido muy difícil avanzar cuando se tiene que negociar con tres países al mismo tiempo, tanto por las divergencias que pueden surgir entre éstos como por los diferentes tiempos políticos y administrativos en que cada uno de ellos se mueve. Existen sin embargo posibilidades para que las negociaciones se aceleren en 1995 y se pueda firmar un acuerdo durante este año (en parte porque las negociaciones con otros países centroamericanos han ya avanzado considerablemente). Una de las áreas más importantes y difíciles ha sido la agrícola.

La estructura para llevar a cabo las negociaciones con el Triángulo del Norte ha sido la misma que la utilizada para el TLCAN, con la diferencia de que ya no fue la ONTLC la que ha conducido las pláticas, sino la SNCI, que, como dijimos, comenzó a funcionar en febrero de 1993. También

han participado la COECE y el Consejo Asesor, de manera prácticamente igual ("cuarto de junto", etc.). Asimismo, los desacuerdos suben de nivel, primero dentro de la misma Secofi y luego a acuerdos entre secretaríos de Estado. Todo parece indicar, sin embargo, que el Gabinete Económico no ha tenido un papel tan importante como el jugado para el TLCAN, ya que en 1994 se reunió con mucho menos frecuencia.

A pesar de que uno de los países, Guatemala, tiene fronteras con México, el gobierno del estado mexicano fronterizo con este país, Chiapas, no ha tenido una participación de importancia en la negociación con el Triángulo del Norte. Ocasionalmente, ya sea empresas específicas o cámaras empresariales de Chiapas han entrado en contacto directo con la Secofi en el proceso de negociación. Cualquier recomendación de éstas, sin embargo, es turnada a la representación nacional de la COECE para que la integre a la postura de esta organización empresarial. En todo caso, la mayor parte de la participación de las empresas o cámaras regionales se ha realizado en el interior y a través de la COECE. Los representantes nacionales de dicha organización conjuntan las opiniones empresariales regionales, expresadas o no a Secofi, con las nacionales y son ellos los que se coordinan con la Secofi para llevar adelante las negociaciones.

Antes de pasar a la siguiente sección conviene aclarar que si bien en la sección correspondiente presentamos la estructura formal de la SNCI, recientemente ésta ha venido funcionando con otra estructura (que probablemente pronto se oficialice). En general, las direcciones generales se encargan tanto de un área geográfica como de un sector económico. Existen dos tipos de direcciones generales, las que reportan directamente al subsecretario y las que reportan a un coordinador. Entre las primeras están la de Organismos Internacionales, la de Soporte Legal, la de Inversión Extranjera, y la de Europa y Sector Servicios. Las del segundo tipo son: la de América del Norte y los Sectores Automotriz y de Textiles; la del Sector Agropecuario, y la de América Latina y el Caribe. La de América del Norte además coordina el seguimiento de los acuerdos. Estas direcciones generales tienen un coordinador general porque se tiene el objetivo de conjuntar todos los procesos de integración comercial americanos. Además se tienen dos Unidades, que funcionan como equipos especiales: una para Reglas de Origen y Procedimientos Aduaneros y la otra para Acceso a Mercados, es decir, de aranceles. Si se realiza un cálculo un tanto intuitivo, la SNCI podría tener entre 100 y 125 personas, contando funcionarios de diversos niveles, analistas y secretarías.

## CAPACIDADES DE COORDINACIÓN

Las matrices interorganizacional y de centros de coordinación para los casos arriba presentados se pueden observar en el anexo 1. En realidad sus valores sólo pueden verse como indicativos. La matriz para el TLCAN refleja el papel central que la ONTLC y luego la SNCI jugaron. Con varias entidades esta oficina alcanzó un nivel 5 de coordinación (búsqueda de acuerdos) en la escala de Metcalfe-Zapico (Metcalfe, 1995; Zapico, 1994), como son: SHCP, SAGDR, SS, Sedesol, STPS. Esto, sin embargo, no fue en forma global, sino en referencia a los aspectos propios de cada una de ellas. Las celdas vacías indican una relación sin relevancia.

De acuerdo con la descripción anterior del sistema político mexicano, las atribuciones del Senado no fueron ejercidas completamente. Por lo tanto, no podemos hablar de una coordinación fuerte entre éste y la ONTLC, sino más bien de consultas para que el Senado pudiese aprobar el TLCAN llegado el momento.

En cuanto a la relación entre la ONTLC y asociaciones empresariales (AE), colocamos un nivel 4 (evitar divergencias), pero en ocasiones éste bien pudo haberse acercado al nivel 5, debido a la fluida relación que tuvieron ambos grupos. Problema aparte, sin embargo, es el de la representatividad e independencia de dichas asociaciones empresariales. Por ejemplo, hay múltiples quejas de que los micro y pequeños empresarios no estuvieron bien representados en las negociaciones para el TLCAN.

Los niveles otorgados a la relación de la SRE con otras entidades revela el papel secundario que tuvo en las negociaciones, sobre todo tomando en cuenta su carácter de secretaría global (respecto a los asuntos políticos de las relaciones exteriores). Sin embargo, sí hubo una coordinación importante sobre todo en el tema de energía, en la cual funcionarios de nivel intermedio de Secofi se mostraron dispuestos a la coordinación con SRE y Pemex, aunque dentro de un clima de tensión y diferencias en los niveles más altos. En el caso de la relación entre la SRE y la Secretaría de Gobernación pudo haber habido una mayor coordinación por tener áreas afines. En el caso de la relación entre Pemex y ONTLC otorgamos un valor de 3, pero hubo momentos de indefinición y diferencias de criterio, por lo que el valor se puede acercar a cuatro.

En cuanto a la matriz para Chile, en general la interrelación con otras secretarías y con asociaciones empresariales fue menor, lo que se refleja en los valores en general menores. Lo mismo sucede, de hecho en grado aún menor, para el caso de Guatemala, en donde no es posible pensar en niveles más altos de coordinación por no haber entrado

las negociaciones a una etapa más avanzada. En ambos casos, por no considerarse acuerdos paralelos, no se incluyó la participación de Sedesol y STPS.

En cuanto a la matriz de centros de coordinación, cabe notar que el nivel alcanzado tanto por la OCPR-Gabinete Económico como la ONTLG-SNCI varió dentro de la escala Metcalfe-Zapico entre un valor de 6 (arbitraje de conflictos) y uno cercano a 9 (estrategia gubernamental), en función del momento o los actores considerados. Por esto y por que los actores tienen importancias diferentes, no es fácil señalar un nivel global de coordinación. Esto se hará a través del cálculo un tanto subjetivo de un promedio.

En cuanto al Gabinete Económico y la OCPR, éstos tuvieron un papel coordinador importante para cuestiones generales iniciales, como la decisión de iniciar negociaciones y luego como árbitro de conflictos fuertes entre entidades; sin embargo, en el Gabinete Económico la SRE sólo participó en contadas ocasiones. Muchas de las diferencias con ésta fueron tratadas al nivel mismo del presidente y en cierta medida de la OCPR, quienes más que consensuar parecieron haber tomado decisiones para ser obedecidas. Como esta oficina coordina al Gabinete Económico, se puede considerar hasta cierto punto a ambos como una sola instancia. En función de lo dicho más arriba, en promedio parece haberse ubicado entre los niveles 8 y 9, es decir, entre el establecimiento de prioridades globales y de la estrategia gubernamental.

La ONTLG-SNCI cumplió también con funciones de coordinación en los niveles administrativos siguientes, aunque no por eso poco importantes. Bien se puede decir que esta entidad "realizó un papel de liderazgo en el que establecen prioridades gubernamentales" (nivel 8) (Zapico, 1994). Sin embargo, aunque se coordinó bien con algunas secretarías, no fue así con otras, de las cuales merece especial mención la SRE, especialmente por su ya mencionado carácter global. En función de esta variación también es difícil calcular un promedio, pero quizá se pueda decir que la ONTLG-SNCI se movió entre los niveles 7 y 8 (establecimiento de límites de negociación y establecimiento de prioridades).

La Comisión Intersecretarial tuvo una función de arbitraje de conflictos pero sobre todo inicialmente y a nivel operativo, y no tanto a nivel de conflictos fundamentales, por lo cual se colocó sobre todo en el nivel 6 (arbitraje de conflictos). Para el caso de Chile, el papel coordinador lo cumplió la DNCI de la SC, prácticamente el mismo nivel que la ONTLG para el TLCAN y la SNCI para Guatemala, El Salvador y Honduras.

Como puede verse, respecto de ciertas secretarías el caso mexicano parecería constituir un modelo bastante consolidado de coordina-

ción. En esta medida, dicha coordinación no parece haber tenido debilidades marcadas. Sin embargo, en otros aspectos, puntos o entidades, sí parece haberlas tenido.

Por ejemplo, si bien diversos funcionarios de Secofi, indicaron que constantemente se estuvieron reuniendo con el Senado, por las características del sistema político mexicano es muy probable que los senadores adoptaran una posición poco crítica. Por otro lado, la Cámara de Diputados no parece haber sido incluida de manera clara. Lo mismo quizá se podría decir del sector obrero y campesino, que además no tiene canales eficaces de representación.

Por otro lado, tradicionalmente ha existido una tensión entre la SRE y la Secofi, ya que se han disputado el control de la política económica exterior. Como vimos, hace algunos años dicho control pasó con mayor claridad a la Secofi, y fue ésta la que condujo y es la que conduce la negociación en esta área. Además, actualmente Secofi tiene una posición claramente dominante en las comisiones administrativas que dan seguimiento a los tratados. Muchos funcionarios de las SRE tradicionalmente se han visto a sí mismos como los defensores por antonomasia del nacionalismo mexicano (aunque para otros lo que hacen es defender un nacionalismo muy tradicional, además de tener una estructura menos flexible, supuestamente derivada de la existencia de un servicio exterior en el interior de la misma).

Como bien ha señalado Oszlak, crear oficinas ad hoc puede agilizar las negociaciones pero también generar conflictos. Por otro lado, aunque el servicio exterior pudiera implicar una cierta rigidez, un servicio civil permite, entre otras cosas, tener una muy importante memoria institucional y puede transformarse para introducir una mayor flexibilidad. Hay quienes opinan que la SRE debió y debe tener una mayor participación en el conjunto de las negociaciones. Esto pese a que esta secretaría ya está teniendo un papel un tanto más activo con su nuevo secretario, quien fue Subsecretario de Asuntos Financieros Internacionales de SHCP (por ejemplo en decisiones comerciales respecto a Sudamérica y Europa).

Bien puede decirse que en México sí ha habido una estructura político-administrativa para una interrelación político-administrativa que prepare anticipadamente una posición clara del gobierno mexicano, y en ese sentido facilite las negociaciones comerciales internacionales. Visto así, México parece encontrarse bien preparado para insertarse en los procesos de integración comercial internacional. Sin embargo, en esta área México también tiene varios déficit que Jorge Grandi y Enrique Saravia han señalado para los países Latinoamericanos en gene-

ral (de gestión, direccionalidad, formación, seguimiento, etc.). En cuanto a la coordinación, destaca el que la estructura del caso mexicano pareciera haberse acercado más a una estructura de decisión que de coordinación, especialmente cuando nos referimos a la forma en que fueron abordadas las divergencias de la SRE y otras secretarías, y por otro lado la relación que existe con el Senado y las organizaciones sociales.

El que estas entidades esencialmente implementen o ejecuten una estrategia, en lugar de compartirla, resulta negativo. Entre otras cosas, puede implicar costos innecesarios (véase por ejemplo sección del TLCAN) o debilitar posteriormente los proceso de integración comercial (Metcalf, 1995). Así, en el próximo apartado se harán algunas recomendaciones para reforzar el papel de algunas de dichas entidades.

Con todo, las políticas de integración comercial internacional enfrentan dilemas o retos difíciles de resolver, por ejemplo el de lograr un equilibrio entre participación y coordinación, por un lado, y decisión (o dirección), por el otro. Entre más actores se incluyan en un proceso, éste se hace más complejo administrativamente y se diluye más la responsabilidad. Un gobierno debe oír pero también debe dar un sentido de dirección, por lo que debe asumir la responsabilidad (así no es completamente gratuito el dicho irónico entre funcionarios que dice: "si quieres evitar resolver un problema, crea una comisión"). Como bien ha mostrado un prestigiado autor del campo de la administración pública (Wilson, 1989: 268-274), todo gobernante se la pasa enfrentando constantemente este dilema (el cual por cierto es uno pero no el único presente en la compleja tarea de gobierno) (Kooiman, 1993). Wilson (1989: 268) cita la descripción de Seidman de la búsqueda de la coordinación como el equivalente, en el siglo XX, de la búsqueda de la piedra filosofal en la Edad Media.

En otros lugares (Méndez, 1990 y 1995), he argumentado que en América Latina se ha dado una tendencia hacia la fragmentación y hay en principio una incapacidad mayor de acción de la que se esperaría de las estructuras predominantemente verticales de la región. En el caso mexicano en particular, las negociaciones para el TLCAN no hubieran podido avanzar con varias cabezas. Máxime cuando, como señalamos, estas negociaciones se veían complicadas por calendarios políticos nacionales no coincidentes. Aunque en algunos puntos parece haber implicado costos excesivos, como ha señalado Víctor Arriaga (1994: 15) la "estrategia de compartimentación y contaminación" de los asuntos políticos (preocupación

constante de la SRE) y económicos fue útil en el sentido de que permitió canalizar y solucionar divergencias importantes y firmar el TLCAN.

En realidad, al menos bajo mi interpretación particular de la escala Metcalfe-Zapico, ésta puede resultar muy útil para el análisis del dilema o reto coordinación-decisión, especialmente en los niveles 6 al 9 de la misma. Si bien en los niveles del 1 al 5 la coordinación va aumentando, de los niveles 6 al 9 el grado de decisión de alguna entidad central es lo que parece ir en aumento (al no poderse dar una coordinación). En este sentido, dichos niveles diferencian muy bien varios niveles de combinación o equilibrio entre decisión y coordinación (esto si se concibe a la coordinación como una interacción horizontal de diálogo y acuerdo, establecida ya sea en forma voluntaria u obligatoria, diferente de la decisión, que es una interacción vertical). A partir del nivel 6 a lo que se está haciendo referencia es a un nivel creciente de decisión o dirección, ya que por ejemplo un arbitraje conforma una decisión que resuelve una diferencia. El nivel 6 (estrategia gubernamental), según las definiciones de Metcalfe (1995: 248) y Zapico (1994: 22), parece ser el punto culminante en el cual ya hay esencialmente decisión de arriba hacia abajo independiente de la opinión de las partes, ya que “el gobierno actúa como un bloque *unificado* en el que los ministerios actúan de manera *mecánica* como instrumentos técnicos de elaboración e *implementación* de la estrategia gubernamental” (Zapico, 1994, las cursivas son mías).

¿Podemos establecer un nivel global de coordinación para México? Esto en realidad es muy difícil. Como vimos, con muchas entidades hubo coordinación más que decisión. Sin embargo, si nos referimos a ciertas entidades importantes globalmente (SRE, Senado y organizaciones sociales) y consideramos la descripción arriba presentada de dicho nivel, la estructura mexicana pareció acercarse más al nivel 9 que al 8 de la escala Metcalfe-Zapico. Asimismo, esto tuvo algunas consecuencias negativas que quizá se pudieron haber evitado. En este sentido, en nuestra opinión no es adecuado definir como el tope máximo o ideal de coordinación una situación en la que los ministerios sean sólo instrumentos de implementación. El nivel más adecuado dependerá siempre de las condiciones e intereses nacionales de un país en un momento determinado, pero probablemente tenderá más a situarse en los niveles inferiores al 9. En los caso en que haya una fragmentación político-administrativa excesiva, el nivel 8, donde la decisión se da más como liderazgo que como autoritarismo, podría ser el más adecuado.

## PROPUESTAS

En primer lugar, hay que señalar que la coordinación de los procesos de integración comercial regional debería quedar en manos de la Secofi. Pasarla a la SRE probablemente sólo mantendría el carácter decisorio más que coordinador de las estructuras, cambiando sólo el criterio que regiría las negociaciones. La estructura actual, con algunas modificaciones, puede permitir de mejor forma el balance y la coordinación.

Sin embargo, hasta el momento Secofi ha sido una entidad de toma de decisiones y seguimiento respecto a los acuerdos comerciales; en ello, hay un grado importante de diálogo y coordinación con otras entidades, aunque en forma desigual. Secofi se encuentra sobrecargada y podría encontrar formas de descentralización de toma de decisiones hacia otras secretarías y mantener más un papel de seguimiento. Esto podría agilizar todavía más la administración y avance de los acuerdos.

Por otro lado, no cabe duda de que el papel formal y real de la SRE en las actividades internacionales de las otras secretarías, ya sea de carácter comercial o no, debe ser reforzado. Ante la proliferación de secretarías que realizan actividades internacionales, se requiere definir claramente el papel coordinador que la SRE debe tener en este campo. Está claro que la diversificación de los nexos internacionales del país requiere de la intervención de actores especializados en cada materia. Sin embargo, se necesita también de una mayor coordinación entre ellos.

En función de lo expresado, se presentan las siguientes propuestas.

1) Que se integre un gabinete especializado de comercio exterior, en donde participen Secofi, SRE, SHCP, BM, Bancomext, SAGDR, STPS, Sedesol, Pemex, SE, entre otras posibles entidades. O, si las decisiones sobre este tema se siguieran tomando en el Gabinete Económico, que la SRE sea un miembro formal del mismo, así como la Secofi lo es del Gabinete de Política Exterior. En cualquiera de estos dos casos, el Gabinete debería tener una mayor institucionalización (por ejemplo en términos de la periodicidad de sus reuniones, etcétera).

2) Que la LOAPF y los reglamentos internos de las secretarías establezcan claramente la necesidad de que éstas informen a la SRE y discutan con ella las acciones internacionales importantes, aun cuando mantengan las facultades básicas de decisión en su área.

3) Que las delegaciones mexicanas en las comisiones administradoras de los acuerdos comerciales en funcionamiento sigan siendo en-

cabezadas por Secofi, pero que formal y realmente la SRE tenga mayores posibilidades de participar en la toma de decisiones de dichas delegaciones.

Hay que insistir en que en esto estará presente el dilema mencionado entre participación-coordinación y decisión-eficacia de las decisiones públicas. La resolución de este dilema mediante algún equilibrio entre ambos aspectos es una tarea sumamente compleja. Ya señalábamos en la sección anterior que otorgar mayor peso a uno u otro dependerá en parte del juicio que se haga sobre el interés nacional, juicio que siempre será en cierta medida subjetivo. En otras palabras, no es una tarea que se preste para recetas generales, sino más bien a ser afrontada con un criterio de verdadero estadista en función de coyunturas específicas. Con todo, vale la pena mencionar aquí que los procesos de integración del continente americano se encuentran mucho menos avanzados que los del europeo (véase por ejemplo la comparación realizada por Almada, 1995). Por lo tanto, aunque por lo pronto nuestros objetivos serían de carácter más bien comercial, resulta fundamental el liderazgo y la formación de coaliciones nacionales que empujen procesos realmente benéficos de integración. La mayor coordinación debería favorecer más que obstaculizar la emergencia de tales liderazgos y coaliciones, y, más en general —como ha mencionado Koldo Echeverría— de círculos “virtuosos” entre los retos, los actores y las coyunturas de cada país respecto a la integración.

4) En este sentido, hay una amplia literatura académica que discute los diversos dilemas de las estructuras de decisión y diseño de políticas públicas, que va desde las posturas más idealistas como la Forester (1989) hasta las más pragmáticas como la de un Benveniste (1989). Entre los latinoamericanos, Kliksberg (1995: 33) ha comenzado a hablar del “Estado red” (a partir del trabajo de Dunshire sobre redes interorganizacionales), mientras que Oszlak (1995: 71) recupera el concepto de “Estado catalítico” de Lind. Estas últimas propuestas son en principio interesantes pero en primer lugar, no están exentas de posibles riesgos (por ejemplo la dilución excesiva de la responsabilidad de un gobierno, que ha sido un supuesto tradicional de los sistemas democrático-representativos modernos), y en segundo lugar, resultan de difícil implementación, al no conocerse bien las estructuras de incentivos que las harían funcionar. No podemos aquí entrar en una discusión mayor al respecto. Baste señalar que seminarios sobre esta temática entre investigadores y funcionarios podrían ser de enorme ayuda.

Como se vio, tradicionalmente la estructura global del sistema político y administrativo mexicano ha sido compleja pero en buena

medida vertical. Esto constituyó una causa importante de las carencias de la coordinación, tanto en términos estructurales como individuales (por ejemplo, la falta de tradición entre los secretarios de presentar y discutir sus divergencias con el presidente). Esto, sin embargo, está cambiando gradualmente. Conforme el sistema político mexicano vaya mejorando su grado de representación y organización democrática, y vaya aumentando el número de grupos o entidades que puedan hacer presente su opinión, la administración pública tendrá que ir enfrentando en mayor medida tanto el reto de coordinar un mayor número de actores, como el de asegurar que las entidades estén lo más profesionalmente preparadas para una mayor participación.

5) Así, una quinta propuesta es que se debe reforzar el apoyo técnico y los conocimientos sobre relaciones exteriores de los legisladores y promover cambios que permitan en mayor medida el desarrollo de una carrera legislativa independiente del Ejecutivo. Esto con el fin de que el Senado ejerza con mayor fuerza sus funciones y exista un mayor equilibrio de poderes. Aunque el Senado continúe con la responsabilidad principal, la Cámara de Diputados debería ser tomada más en cuenta en relación con la negociación de tratados internacionales, ya que ostenta la representación del conjunto de la población.

6) Por otro lado, se requieren cambios legales que permitan la mayor autonomía de las cámaras empresariales e incluso de algunas organizaciones de trabajadores afiliados en masa al PRI. La mayor participación de todas estas organizaciones también deberá ir acompañada de una mayor sustentación profesional de las mismas.

En cuanto a las instituciones de formación educativa, en México existen entidades que han desarrollado cursos diversos relacionados con los procesos de integración, especialmente el Instituto Nacional de Administración Pública, el Instituto Tecnológico Autónomo de México, el Tecnológico de Monterrey, el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos y el Instituto de Capacitación del Bancomext. Los programas han tenido que ver con diversos aspectos normativos y de otro tipo relacionados con el TLCAN o con variados aspectos de negociaciones internacionales comerciales. Sin embargo, no existe una entidad que de manera permanente ofrezca programas de estudios para negociadores sobre ciertos temas básicos como técnicas de negociaciones internacionales, coordinación y liderazgo administrativo, nueva gerencia pública para los nuevos contextos administrativos, temas técnicos específicos de comercio internacional, etc. También se nota una carencia de programas dirigidos a reducir la pugnas interprofesiona-

les, por ejemplo entre abogados y economistas (que se han dado durante algunas negociaciones).

7) Así, una última propuesta sería desarrollar cuando menos algunos de estos programas. Podrían plantearse de forma tal que constituyeran foros de discusión y acercamiento entre los diversos servidores públicos relacionados con los procesos de integración comercial. En cuanto a los legisladores, probablemente convendría pensar en modos de formación particulares.

### SIGLAS

ABM	Asociación de Banqueros de México
ACEMCH	Acuerdo Complementario Económico México-Chile
Aladi	Asociación Latinoamericana de Integración
Alalc	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
AMIS	Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros
Bancomext	Banco Mexicano de Comercio Exterior
BM	Banco de México
CA	Consejo Asesor
CEESP	Centro de Estudios Económicos del Sector Privado
CEMAI	Consejo Empresarial Mexicano para Asuntos Internacionales
Cis	Comisión Intersecretarial
CMHN	Consejo Mexicano de Hombres de Negocios
CNA	Consejo Nacional Agropecuario
COECE	Coordinadora de Organismos Empresariales de Comercio Exterior
Concamín	Confederación Nacional de Cámaras Industriales
Concanaco	Confederación Nacional de Cámaras de Comercio
Coparmex	Confederación Patronal de la República Mexicana
CTM	Confederación de Trabajadores de México
DNCI	Dirección de Negociaciones Comerciales Internacionales
DDF	Departamento del Distrito Federal
DIF	Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
GATT	General Agreement for Tariffs and Trade
IMSS	Instituto Mexicano del Seguro Social
ISSSTE	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
OCPR	Oficina de Coordinación de la Presidencia de la República

ONTLC	Oficina de Negociación del Tratado de Libre Comercio
PRI	Partido Revolucionario Institucional
SARH	Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (desapareció en diciembre de 1994)
SAGDR	Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural (sustituyó a la SARH en diciembre de 1994)
SC	Subsecretaría de Comercio
SCT	Secretaría de Comunicaciones y Transportes
SDN	Secretaría de la Defensa Nacional
Sectur	Secretaría de Turismo
Sedesol	Secretaría de Desarrollo Social (sustituyó a Sedue en 1992)
Sedue	Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (desapareció en 1992)
Semarnap	Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (sustituyó a Sepesca en diciembre de 1994)
SEMIP	Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (desapareció en diciembre de 1994)
SE	Secretaría de Energía (sustituyó a SEMIP en diciembre de 1994)
Secogef	Secretaría de la Contraloría General de la Federación
SEP	Secretaría de Educación Pública
Sepesca	Secretaría de Pesca (desapareció en diciembre de 1994)
SG	Secretaría de Gobernación
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
SM	Secretaría de Marina
SNCI	Subsecretaría de Negociaciones Comerciales Internacionales (substituye a ONTLC)
SPP	Secretaría de Programación y Presupuesto (se integró a SHCP en 1993)
SRA	Secretaría de la Reforma Agraria
SRE	Secretaría de Relaciones Exteriores
SS	Secretaría de Salud
STPS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social

#### REFERENCIAS

Almada, Carlos (1995), "Integración económica, desarrollo y administración pública. La experiencia de la comunidad europea y el tratado de libre comercio de América del Norte", en Bernardo Kliksberg (comp.), *El rediseño del Estado; una perspectiva internacional*, México, Fondo de Cultura Económica.

- Argüelles, Antonio y José Antonio Gómez (1992), *La desconcentración en el proceso de modernización económica de México*, México, Miguel Ángel Porrúa.
- Arriaga, Víctor (1994), "El manejo de la relación con Estados Unidos, 1990-1994", en *Foro Internacional*, vol. 34, núm. 4 (138) oct.-dic., pp. 572-591. México, El Colegio de México.
- Benveniste, Guy (1989), *Mastering the Politics of Planning: Crafting Credible Plans and Policies that Make a Difference*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Blanco, Herminio (1994), *Las negociaciones comerciales de México con el mundo*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Bustamante, Jorge (1994), "El consejo asesor del tratado de libre comercio de América del Norte", en Carlos Arriola (coord.), *Testimonio sobre el TLC, México*, Miguel Ángel Porrúa.
- Centeno, Miguel (1990), "The New Científicos: Technocratic Politics in México 1970-1990", New Haven, Connecticut, tesis de doctorado, Universidad de Yale.
- Castañeda, Jorge (1993), "The Clouding Political Horizon", *Current History*, febrero.
- Forester, John (1989), *Planning in the Face of Power*, Berkeley, University of California Press.
- Kliksberg, Bernardo (1995), "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión", en Kliksberg, *op. cit.*
- Kooiman, Jan (1993), "Findings, Speculations and Recommendations", en Jan Kooiman (ed.), *Modern Governance*, Newbury Park, Sage.
- Méndez, José Luis (1990), "La reforma de descentralización en Perú, 1978-1989", en *Foro Internacional*, vol. 31, núm. 1 (121), pp. 88-119.
- 1994, "La reforma del Estado en México", en *Gestión y política pública*, primer semestre, Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- (1995), "The Latin American Administrative Tradition", Nueva York, por aparecer en *International Encyclopedia of Public Policy and Administration*, Nueva York, Henry Holt and Co.
- Metcalfe, Les (1995), "Coordinación de Políticas internacionales y reformas de la administración pública", en Bernardo Kliksberg, *op. cit.*
- Oszlak, Óscar (1980), *Políticas públicas y regímenes políticos; reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, vol. 3, núm. 2, Buenos Aires, Cedes.
- (1995), "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", en Kliksberg, *op. cit.*
- Rubio, Luis (1992), *¿Cómo va a afectar a México el Tratado de Libre Comercio?*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Secofi (1994), *Tratado de Libre Comercio en América del Norte. Informe presupuestal*, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, México.
- Vega, Gustavo (1991), "Las relaciones comerciales entre México y Estados Unidos: evolución reciente y perspectivas para el futuro", en Gustavo Vega (coord.), *México ante el libre comercio con América del Norte*, México, El Colegio de México/Universidad Tecnológica de México.
- Weintraub, Sidney (1991), "El debate sobre el libre comercio en América del

- Norte”, en Vega, *México ante el Libre Comercio con América del Norte*, México, El Colegio de México/Unitec.
- Wilson, James (1989), *Bureaucracy; What Government Agencies Do and Why They Do It*, Nueva York, Basic Books.
- Zapico, Eduardo (1994), “La coordinación intragubernamental como factor crítico para la integración regional: experiencias europeas”, en *Instituciones en un marco de integración regional: distribución de competencias y capacidades de coordinación y control I. Documento final*, Montevideo, Centro de Formación para la Integración Regional (Cefir).

#### ENTREVISTAS

- Servidor público, Secofi, febrero de 1995
- Servidor público, Secofi, enero de 1995
- Servidor público, Secofi, febrero de 1995
- Servidor público, Secofi, febrero de 1995
- Servidor público, Secofi, febrero de 1995
- Servidor público, Secofi, marzo de 1995
- Servidor público, Secofi, marzo de 1995
- Servidor público, SRE, febrero de 1995
- Servidor público, SRE, marzo de 1995
- Servidor público, SRE, marzo de 1995
- Servidor público, SRE, abril de 1995
- Servidor público, STPS, abril de 1995
- Servidor público, Bancomext, enero de 1995
- Servidor público, Bancomext, febrero de 1995
- Miembro de Consejo Asesor, enero de 1995
- Miembro de la COECE, marzo de 1995
- Profesor Universitario, diciembre de 1994
- Profesor Universitario, enero de 1995
- Profesor Universitario, febrero de 1995





GUATEMALA, EL SALVADOR Y HONDURAS

PRE.	SNCI	SHCP	SRE	SA	Pemex	SG	SS	Senado	Dip.	Edos.	AE	Sind.
Presidencia	4	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2
SNCI		4	2	4	3	4	4	3	2	2	3	2
SHCP			2	2	2			2	2		3	2
SRE			2					2	2	2	3	2
SA				2	2	3	2	2	2	2	3	2
Pemex								2	2		3	2
SG								2	2		3	2
SS								2	2		3	2
Senado								2	2		3	2
Diputados								2	2	2	2	2
Estados												
AE												
Sind.												2

MATRIZ DE CENTROS DE COORDINACIÓN

Centro de coordinación	ONTLC/SNCI	Cis	SC	Gab. Eco. - OCPR	Presidencia
Caso I TLCAN	7 - 8	6		8 - 9	9
II Guatemala	7 - 8				
III Chile			7 - 8	8 - 9	



*Lecturas básicas de administración y políticas públicas*  
se terminó de imprimir en septiembre del 2000 en la Imprenta  
de Juan Pablos, S.A. Mexicali 39, Col. Hipódromo Condesa,  
C.P . 06100, México, D.F. Se imprimieron 1 000 ejemplares más sobrantes para  
reposición. Cuidó la edición Guillermo M. Cejudo y el  
Departamento de Publicaciones de  
El Colegio de México.



3 9 0 5 0 8 3 9 9 8 2 0

	<b>BIBLIOTECA</b>
	INVENTARIO 2015
DANIEL COSIO VILLEGAS	



*Lecturas básicas de administración y políticas públicas* es una compilación que reúne trabajos de investigación empírica y teórica de autores que son o han sido profesores de tiempo completo de El Colegio de México, y que además han estado ligados a la Licenciatura en Administración Pública del Centro de Estudios Internacionales. Por lo tanto, refleja las ideas y preocupaciones que durante varios años esta área de El Colegio ha venido desarrollando.

El libro reúne en un solo volumen artículos previamente publicados en forma dispersa en diversos libros o revistas. Los capítulos se refieren a aspectos teóricos de las disciplinas de la administración pública y las políticas públicas, así como al desarrollo de la administración pública en México. Se tratan también temas relacionados con la descentralización y el servicio civil de carrera. Finalmente, la última sección estudia los problemas y las políticas públicas "transnacionales".

Se trata, en suma, de una compilación de trabajos que constituyen referencias importantes para los estudiosos de la administración pública mexicana.

