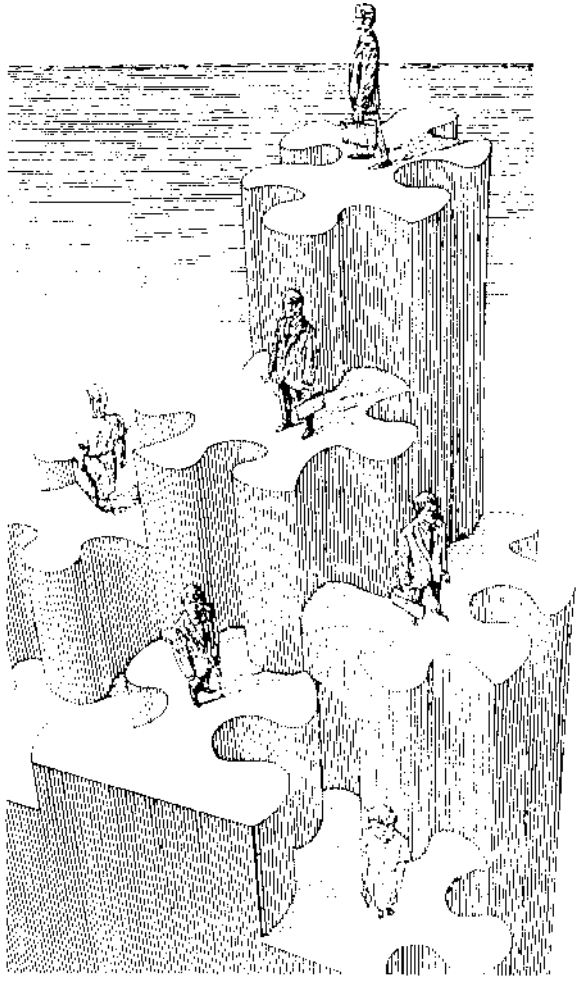


iapem
ANIVERSARIO 25

POLÍMCAS PÚBLICAS

Para el Desarrollo Político de México:

Las Nuevas Paradojas del Estado

PRÓLOGO POR EL LIC.
JOSÉ NATIVIDAD GONZÁLEZ PARAS

CARLOS ENRIQUE AGUIRRE LEAL

Política. **Públicas para el Desarrollo Político de** ***México: Las*** **Nueva. Paradojas** ***del*** **Estado.**
Por Carlos Enrique Aguirre *Leal.*

® Derecho. Reservados.
Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.
Av. Hidalgo. Pta Núm. 503, C.I. L. Merced, Toluca, México. C.P. 50080.
Tela 143821, 140689, 140783.

® D. R. Carlos Enrique Aguirre Leal, 1998.
Registro Público del Derecho de Autor Núm. 03-1998-081413070800-01
Se permite la reproducción **parcial** .ólo si tiene fines estrictamente **académico-universitarios, para** lo cual se deberá **citar la fuente.**

Portada: IAPEM

Hecho en Toluca, ~co. Octubre de 1998.

ISBN 9686452-30 3.

iapem
ANIVERSARIO 25

CONSEJO DIRECTIVO	MIEMBROS FUNDADORES	DIRECTORIO
Marco Antonio Morales Gómez	Carlos Hank González	Marco Antonio Morales Gómez
Presidente	Andrés Casa Lomnn.dn	Presiden
	.long.. l.arl.. Casillas	Felipe Nemer Naime
	Miguel Angel Cruz Guerrero	Secretario Eiecmho
		Guadalupe Surluro da GoazMez
Tomás Ruiz Pérez	Raúl Martínez Alma ii	Secretarla de Docencia
Vicepresidente	Ignacio J. Hernández Odincla	Arturo Ocaña Ponce
	Adalberto Saldaña fi-l-	Scanario de Difusión
		Fahinla Bonilla Arroyo
	lorge Guadarrama Mpez	Coordinadora de Dacen.J. r
	FdAeno Hernández Ordóñez	Ce padtación
.Tulión Angulo Góngora		Jesús II. Iripez de la Moro
	Roberto Rayón Villegas	Coordinador de Posry do
Marisol í1,115 Arias Flores	Ila.1 Zárnm Machuca	Refugio González Valdez.
Rolando Barrera Zapata	Ignano Picha lo rugosa	Coordinador de I maati.ción
	Arturo >lartinez Legar	MSnira Cruz Albarrán
Ma. del Pilar Ceuzuelo F.		Coordinador. de
	.larme Abnursn Delgados	Documentación y Libe ...
José Chapes Nieto	Guillermo Ora, Garduño	Sergio Molina Salinas
Jorge F de la Vega Membrillo	Gregorio Valner palas	Caordina a Difusión
		Martha Garras Salgada
1J,1,1 Galicia Hernández	Jorge Hernández García	eaammadora de vi.tem.e
	Alberto llena Florest	e Informática
Armando Garduño Pérez	,Juan Carlos Padilla Aguilar	Pedro Venda Ayala
José MarHnez Vilchis	l Motor Monnel Mulhia Melo	Cooram.anr de
		Administración 111 ... Z.a
Martha Patricia Rivera Pérez	Gurardo Sánchez y Sánchez	Miguel A. VIllafuettc y Eudave
		Delegado Regional de Tlaloepanda

Consejeros

Santiago C. Vdvsco Monrq
Tesorero

CONSEJO DE HONOR

Arturo Martini, óryy¢eta
José Antonio **Muñoz Saniayoa**
Carlos F Umbela hipes.
id,berlo Gómez Celladn
Guillermo Haro Bélchoz

Rovifacio Notan N.,r,a
Delegada Regional de Valle de Chalco
Solidaridad
Jes- García López
Delegado Regional de Irtlahuaca

DISEÑO GRÁFICO
1.APEM

A mi padre,
ejemplo de bondad, nobleza y perseverancia.

Agradecimientos

Es para mi **un** ***enorme gusto agradecerles a***
aquellas personas ***que por su*** tiempo, interés,
recomendaciones *y* paciencia *contribuyeran* para
que esta M. fose realizada.

Entre *ellos al Mtro.* Alejandro *Buendía Vázq ez*
-¡gracias por *las* enseñmuas *y las jalones de oreja!-,*
el Dr Domingo *López* Buitrón
iredudabtemente._ pro hay límites!-
y al Miro- Roberto Sánchez de la Vara
-/porque siempre se aprende algo Huero!-;
yuienes lucieron el calor de *1,,, y releer* esta *obra*
basta lograr algo que *f uera* del nivel, interés
y agrado de todos -

Al Lic. César Camacho *Quiroz*
por confirm ,e interés
v apoyo hacia mis ideas y acciones;
el Lie losé Natividad González *Parás,*
por cl respaldo que me atentó a seguir *adelante;*
al Mtro- *Enrique González* Torres,
por confiar y *apoyarme* en unís proyectos;
al Mtrn- Morro Antonia Morales Gómez,
por nueras y mayores empresas;
al Dr- -Juan Lafarga Corona,
por su ayuda *desinteresada;*
a Ana *Marín Gm¢ález,*
porque confío *estar a* la altura de las *no ras*
oportunidades que se aproximan;
a todos en *el* Consejo *Integrador -fuven i1, A. C.*
par aventurarse conmigo en una
Hueca *(orina de* hacer política;
por *supuesta* a todas *aquellos* que de
una u otra forma en las buenas en *las malas*
han creído en ni.

s los voy a defraudar.

CONTENIDO

PRÓLOGO 9

ANTECEDENTES 13

INTRODUCCIÓN 21

CAPÍTULO 1.
REFLEXIONES SOBRE EL ESTADO, SU REFORMA Y EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD 27

1.1 El Estado 27

1.2 La reforma del Estado 29

1.2.1 Aspectos económicos 35

1.2.2 Aspectos sociales 37

1.2.3 Aspectos políticos de **la Reforma** del Estado 39

1.2.4 Consideraciones 44

1.3 Principio de Subsidiariedad 47

CAPÍTULO 2.
LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU CAMPO 49

2.1 La decisión pública 51

2.2 Componentes y características de las políticas públicas 53

2.3 Fases de las políticas públicas 55

2.4 Campo de aplicación 58

2.5 La agenda 61

2.6 Efectos de la política pública 63

2.7 Recomendaciones para la evaluación de una política pública 66

CAPÍTULO 3.
DESARROLLO POLÍTICO 69

3.1 Características del desarrollo para el Estado moderno 70

3.2 Inferencias sobre desarrollo 71

3.3 Desarrollo político 74

3.3.1 Aspirando al autogobierno 78

3.3.2 La planeación 80

3.3.3 La planificación 81

3 3.4 Evaluación del desarrollo 83

CAPÍTULO 4. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO POLÍTICO	87
4.1 Transición y politicas públicas	**89**
4.1.1 La crisis de 1968	**91**
4.1.2 La crisis de 1970	**92**
4.1.3 La crisis de 1982	**94**
4.1.4 La crisis de 1987	**95**
4.1.5 La crisis de 1994	96
4.2 Ventajas de la utilización de un soporte de políticas públicas para el desarrollo político	**98**
4.3 Garantías para el desarrollo político desde el enfoque de políticas públicas	**99**
4.4 Políticas públicas para el desarrollo político de México	**104**
4.5 La participación ciudadana en el contexto de la nueva relación Estado-sociedad	107
4. 6 Consideraciones -desde el marco de politicas públicas- al respecto del desarrollo político	**110**
CONCLUSIONES	113
CONSIDERACIONES ÚLTIMAS	121
I. Responsabilidad	122
II. Gestión de calidad	**123**
III. Emprendimiento	**123**
IV. Civilidad	124
V. Legitimidad y democracia	**125**
VI. El orden político	**126**
VII. Legitimidad y legitimación	**127**
VIII. Estado de derecho	**128**
IX. Propuestas finales	**128**
ANEXO. DEFINICIONES Y CONCEPTOS	133
BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA GENERAL	143

PRÓLOGO

Es un gusto reconocer que el trabajo de investigación es fecundo e interesante. Exige disciplina, entrega y constancia para producir ideas que se organizan con carácter de tesis. La tesis es una propuesta frente a un problema o frente a un conjunto de problemas. Es el resultado de un proceso de investigación que, una vez concluido, remite a considerar como hipótesis lo trabajado con el auxilio de los conceptos, las teorías y las metodologías-

El trabajo de investigación que ha elaborado Carlos Enrique Aguirre Leal, denominado **Políticas Públicas para el Desarrollo Político de** México merece las páginas de la imprenta, ya que tiene la calidad para que sea reconocido en términos públicos.

Sin duda, la vida contemporánea es expresión compleja de la democracia. Comprende una diversidad de contextos en los cuales hay actores y organizaciones que desempeñan un papel crucial en el ejercicio y distribución del poder En la democracia, la competencia por el poder se encuentra institucionalizada en reglas que procuran generar condiciones de certidumbre para que la convivencia de los grupos y sus organizaciones sea pacífica y productiva-

En la democracia, es válido y legitimo disentir o estar de acuerdo con algo. Es un sistema de vida que da cauce a la pluralidad y en esa medida permite que las diversas cosmovisiones tengan un sitio en la institucionalidad organizada y constitucional de la sociedad que es el Estado. Este no debe entenderse únicamente como estructura regia de poder, sino como una institución que tiene contenido democrático.

En efecto, el contenido democrático del Estado es fruto del vigor de la vida pública y de la calidad que tienen los procesos públicos. Por eso, el

Estado se entiende no por sí mismo, sino en razón de su intensa, variada y vigorosa vida pública.

La acción del Estado es una combinación de decisiones politicas que se traducen en acciones públicas. En este proceso, el gobierno se constituye en el eje central que se encarga de convertir en cursos de acción los planes, los programas y proyectos. Es aquí cuando las politicas públicas, en cuanto políticas democráticas, coadyuvan a que los gobiernos tengan sentido público.

Una ventaja de las politicas públicas es que estimulan la cooperación entre los ciudadanos y el gobierno para dar mejor atención a los asuntos de interés común. Esto significa que la vida pública se amplía y fortalece y que no se restringe al ámbito exclusivo del gobierno. Gobernar implica, entre otras acciones, dar cauce a los procesos de representación y participación ciudadana, a efecto de que los diversos grupos ciudadanos sean copartícipes de las decisiones y acciones de gobierno. Implica además, que el origen de las politicas públicas no se localiza sólo en el ámbito de la administración, sino que también se gestan en la esfera de las organizaciones no gubernamentales.

Los atributos de las políticas públicas se relacionan con el imperativo de fortalecer el significado de lo público. En consecuencia, politica pública no es cualquier tipo de política; ni toda acción del gobierno tiene el perfil de lo que significan las políticas públicas.

En este sentido las politicas públicas son distintas a las políticas gubernamentales, ya que éstas no se elaboran, diseñan y operan con el vigor de los grupos ciudadanos. Son políticas en las que el gobierno tiene a su cargo el monopolio de la autoridad.

La gobernabilidad democrática es el resultado de combinar y articular apoyos, consensos y disensos para construir las bases institucionales de los acuerdos políticos, sin desconocer que en la democracia moderna tan importantes son las mayorías como las minorías. El respeto por los adversarios es consubstancial a los valores de la civilidad y la tolerancia. El respeto convertido en norma de convivencia **social** y política, refleja que la vida pública **tiene** un importante grado de maduración que posibilita condiciones de gobernabilidad a favor de la sociedad civil.

Una sociedad es más moderna cuando sus instituciones tienen la capacidad de absorber conflictos, institucionalizar la solución de problemas y **definir opciones factibles como estrategias de gobierno. En este sentido, el**

desarrollo político se caracteriza por la creación de capacidades orientadas a generar mayor institucionalidad, es decir, generar aptitudes relacionadas con la conducción eficaz de la sociedad. I,o relativo a conflictos, tensiones y contradicciones se canaliza hacia el terreno de la institucionalidad, con el fin de que sean las reglas públicas las que permitan abordar y dar diversos tipos de respuesta a los problemas sociales y públicos.

De este modo, el desarrollo político se vincula con la fortaleza de las instituciones y el vigor de la institucionalidad en el cual destacan las políticas públicas. Si las políticas públicas son capacidades de gobierno, son también portadoras de una mayor institucionalidad, ya que tienen la ventaja de que, por su flexibilidad y pragmatismo, se adaptan a los procesos que desde el punto de vista heurístico se relacionan con la construcción, la reconstrucción y las reformas de la vida democrática. Otra ventaja de las políticas públicas es que son objeto de elaboración y (re)elaboración, con lo cual se significan en cuanto cursos de acción que se afinan en razón de los problemas, las restricciones y los contextos en que se aplican

En efecto, las políticas se agrupan de acuerdo a su alcance sectorial, se relacionan con asuntos de educación, vivienda, empleo, salud, comercio, industria, turismo, ciencia, tecnología y bienestar social entre otros.

Cuando las principales variables de la economía funcionan con eficacia, el desempeño de las instituciones políticas es más regular y continuo. Cuando los resultados económicos no son los esperados, el contexto de la política influye de manera determinante en el curso de las políticas. Por tanto, el desarrollo político implica que la expresión y el vigor de los ciudadanos se institucionalice en modos de participación y en fórmulas de representación para que participen directamente en los asuntos de carácter publico.

Sin el desarrollo político, las políticas públicas no son democráticas sino burocráticas y estatistas. Con el desarrollo político no se apartan de los ciudadanos activos y organizados y fungen como elementos básicos de lo que significa el buen gobierno. En este caso, el desarrollo político es testimonio del buen gobierno

Las expectativas de los ciudadanos se relacionan con el mejoramiento de la calidad de vida, los procesos democráticos, el respeto a las libertades, el reconocimiento del pluralismo, la distribución justa de los bienes y las ventajas públicas y el sentido de pertenencia a la comunidad política organizada que es el Estado. Las expectativas reflejan como la política *(podlics)*

se traduce en una diversidad de politicas *(policies)* para dar vida al juego del poder y a las relaciones institucionales que se manifiestan a través de estructuras, procesos y actores organizados.

Así la correlación entre la política y las politicas es fundamental para diferenciar y articular tanto la modernización como el desarrollo politico. La modernización es un proceso que se refiere a que las estructuras de la vida social se encuentran diferenciadas unas de otras, y que los valores de la vida pública se organizan de modo específico con las esferas política, económica, cultural y gubernamental.

Por su parte el desarrollo politico se refiere a las capacidades que un gobierno tiene para cohesionar la sociedad, construir la identidad civil y política de la nación, asegurar democracia con justicia distributiva y transformar las condiciones de vida de la sociedad aplicando con sentido estratégico políticas públicas.

En hora buena que trabajos de investigación como el de Aguirre Leal contribuyan a la discusión metódica, interesante y actual de lo que son las políticas públicas y el lugar que ocupan en los procesos de desarrollo político. Ello contribuye al mejor conocimiento de las ciencias sociales y de la administración pública, así como al fortalecimiento de nuestra vida democrática.

José Natividad *González* Parás
Presidente del Instituto *Nacional de* Administración Pública, A.C.

ANTECEDENTES

Al hacer una retrospectiva de lo que actualmente es México, sobretodo en lo que se refiere a desarrollo político, podemos señalar que no es poco lo que se ha hecho, sin embargo existen notorias insuficiencias en las acciones de gobierno referentes a la consecución de tal fin. Ello responde a que no sólo es necesario el empleo de políticas públicas, se requiere de acciones más profundas, de una gestación, formulación, decisión, instrumentación y evaluación más detalladas que nos generen en consecuencia: una buena, real y efectiva política pública.'

Actualmente consideramos que el sistema político a nivel federal padece de una grave debilidad en sus instituciones, dicha consideración se finca en el hecho de que es notoria la pérdida de cohesión del conjunto de las instituciones que le daban consistencia, amplitud y eficacia a las políticas públicas, la cual -al día de hoy- imposibilita que]as acciones institucionales se refuercen unas a otras, evitándose así la consecución de resultados, a la vez que se propicia la reducción drástica de los espacios ganados a los problemas y a quienes se favorecían - clientelarmente- de ellos.

Compartimos la idea de que las Ciencias Políticas se ocupan de coadyuvar a `la solución de problemas en el marco del interés público",z aunque también es necesario conocer que `la transformación de las prácticas gubernamentales en (nuestro país), los cambios en las relaciones políticas, los

De acuerdo con MI;NV)-v, , , JeanCleude Throning: "Dende un punto de vi.ata dii analasis una **pniitica s, presenta bajo la forma de un conjunto** de prédicai, **y nos mas que sinanan de uno o varios acetre-s públicos'.**

Véase, LASSWEI . 11 D La nomas, ha, a las pol oca en AGG1LVt V Luis F 1,1 de 1_ s Públicos, Ed Migual <1ngel Pnrr tina Mérico 1946, p. 11 7.

efectos de la modernización y la reforma del Estado"3 exigen la existencia de un estudio de los diversos dilemas públicos que se halle inmerso en las *perplejidades del* fin *de siglo4 y* que a la vez sea capaz de dar resolución a las mismas, generando de esta forma elementos de valía para quienes toman decisiones en los diversos ámbitos de gobierno.

Sin duda alguna estamos viviendo cambios que nos compelen a asumirlos de una manera propositiva; bajo esta idea, como estudiantes de la ciencia política y la administración pública se vuelve tarea forzosa dar una correcta aplicación de nuestros conocimientos al campo de la realidad real 5

Un "común denominador" que se halla a lo largo de nuestra obra, es el considerar **que *en la medida en que una política pública sea genera*** da a través de una **consulta e *interacción*** con *la* población *benefi*ciaria, se *podrá* promover ***más fácilmente el desarrollo político de esta* última.**

Asimismo, para cada caso en específico de nuestro índice hemos planteado las siguientes proposiciones:°

- Las Políticas Públicas y su campo

  El campo de estudio de las políticas públicas es una vital herramienta para el estudio de la acción gubernamental.

- Política Pública y Desarrollo

  Dada la naturaleza de la política pública, y la del desarrollo político, podemos hablar de la existencia de una vinculación entre ambas, necesaria para una eficiente instrumentación de la acción gubernamental.

  Las características del sistema *de políticas* conducen a garantizar la racionalidad de la acción gubernamental para el desarrollo social, económico y político en general. Aunado a ello, estamos seguros de

Tomado de MASSÉ N., Carlos E. y Eduardo A. Sandoval R. Políticas Públicas y Desarrollo Municipal. problemee órfico prácticos de la eeafibn municipal. Ed. Colegio Mexiquense y UAEM, México, 1995, p. 11.

Véase, BENEDETTI, M. Pemleiidades de Fin de Sido, Ed. Diana, México, 1994, p. 179

Utilizamos este término que tal vez podría parecer redundante en virtud de que en esta era post moderna resulta vago hablar de una sola realidad, pues esta ya puede ser considerada como virtual y real, ambas con caracteústica diferentes (se sugiero la lectura de CAMOU, Antonio- "Estado, Política y Reformas Económicas en las Transiciones Múltiples", en Pit , No- 3, agosto de 1996, p 49 y ss).

Con las proposiciones pretendemos referirnos a cada uno de los puntos del esquema, aportando así una idea más clara de lo que hemos de investigar

que la existencia de un plan de desarrollo debe apoyarse en la operacionalización de las diversas políticas públicas.

- Control y seguimiento de ¡a gestión estatal

La utilización de la política pública (en sus diversas fases) permite llevar al cabo un seguimiento apropiado de la gestión estatal que redunde en el mejor aprovechamiento de los recursos. La política pública permitirá una lectura clara de los efectos derivados de la operacionalización de los distintos Planes de Desarrollo

El objeto **de estudio** de esta investigación es elaborar un instrumento eficaz que permita vincular la acción gubernamental, con miras al desarrollo -principalmente político-, a través de las políticas públicas. Este proyecto de investigación deviene del enorme interés por dar un referente tangible de las políticas públicas, y su enorme utilidad para la acción gubernamental.

El problema que motiva este texto radica en que actualmente no existe una políticas de desarrollo político apegada formal y tácitamente al marco de las políticas públicas, lo cual permitiría un desarrollo pleno, o al menos superior, en la operacionalización de la acción gubernamental La inexistencia de estos mecanismos que regulen la acción del Estado, va en detrimento directo del desarrollo político propio y de sus habitantes.

Para comenzar nuestro trabajo partiremos con la idea de que en *la medida* en que *una política pública sea generada a través de una consulta a la población beneficiaria se puede promover su desarrollo político.*

Iniciaremos nuestra investigación teniendo conciencia de la fisonomía del Sistema Político Mexicano, en el cual utilizando en forma adecuada los diversos instrumentos metodológicos de administración pública (en este caso las políticas públicas), se podrá ejercer una correcta **planeación,** que deje atrás el tono *retórico* para convertirse en operable y cuantificable; lo cual nos podrá llevar en el mediano y largo plazo a considerar a este Estado-Nación como notoriamente desarrollado (en diversos aspectos incluyendo, por supuesto, el político). De tal suerte que con esta investigación pretendemos aportar bases para la elaboración de un instrumento que en forma sencilla permita un referente al empleo de las políticas públicas re-

Entendida esta como la acción que realiza el gobicnm en virtud de sus atribuciones. Véase también FRAGA, **Cobino. Derecho Administrativo. Ed_ Porrúo**, México, **1994**. Libro 1.
Entendiéndola en su acepción inglesa de "policy".

lacionadas con el crecimiento en el área de desarrollo político dentro del país.

Es decir, en este libro pretendemos establecer un vínculo entre desarrollo político y políticas públicas, pues consideramos que cuando el gobierno actúa conforme a un esquema racional de decisiones como el de las políticas públicas (avalado por instrumentos como *"decision making in public* choice"°) se puede obtener una maximización de sus acciones; lo cuál llevará a la entidad o al Estado en sí a un mejor desarrollo.

En general existe una gran tendencia por establecer elementos descriptivos del Estado, sin establecer necesariamente las causalidades y/o contexto del problema, "(sólo) se describen los problemas y situaciones donde normalmente no se señalan los elementos causantes del problema o que coinciden en é",10

Quizá por ello los objetivos planteados en los planes de gobierno, no son el resultado de la confrontación de las necesidades y demandas de la población con las capacidades y limitantes del Estado, sino que aparecen como el resultado *repentino* de quienes elaboraron el plan.

Día a día cobra mayor relevancia el estudio de la administración pública regional, estatal y municipal. Con la vorágine de transformaciones que se suscitan cotidianamente en nuestro país, el estudio de la administración pública en sus niveles federal, estatal y local, vinculado a las ciencias políticas, se va tornando imprescindible, sobretodo para todos aquellos estudiosos que se hallan ávidos de conocer la importancia y profundidad que pueden tener las políticas públicas en nuestro país.

Por la situación arriba descrita, los estudios estatales y municipales se irán convirtiendo en el centro de una serie de profundizaciones que deben buscar nuevas alternativas a la multiplicidad de condiciones en que se desarrolla nuestra sociedad.

Al interior de diversos Estados," la administración pública -particularmente en lo que se refiere a una política pública de administración y

1, cual lo podemos entender romo la tono o elaboracwn de decisiones *dentro* de un mono de alternativas públicos (Ndel A.).

MEDIA L., J. 'Tendencias **actuales de la administración municipal** ", **ponencia**, Colooui**o Inte**rnacional de Modelos organiz,ativo^para Amér I- C - Lecciones **y desariios**. México, D.F., 5 al 7 de ju**o de 1991.**

Al respecto C@. MEYER, L. y J. L. Reyna. **Los sis**temas FE Am' Latina. P•,d. Siglo **XX1tUulversidad de las Naciones Unidas, México, 1989.**

desarrollo- no ha sido ejercida correctamente para la sociedad, por el contrario, ha sido adolecida por esta última.

Para el propio caso mexicano, en ocasiones las propuestas de desarrollo son sólo un dejo de buenas intenciones, propuestas que se quedan en el papel y que lucen enormes con sus tonos de demagogia. Instigados en ello, es que nuestra investigación cobra una enorme justificación, ya podemos hablar de tiempos de cambio, v que mejor que con un escrito que promueva un desarrollo medible a través de un útil instrumento: las políticas públicas.

Al finalizar este trabajo, no pretendemos crear un modelo alterno de planeación basado en el enfoque de elaboración *(o hechura)* de Las políticas públicas: nuestra investigación intentará aportar una visión actual para estudiar el problema, que nos atañe a todos: sociedad y gobierno.

Trataremos de dar una panorámica que tras confrontar con otras anteriores genere información relevante con respecto a la problemática de la planeación del gobierno en sus distintos niveles (federal, estatal y local)

Asimismo, trataremos en este libro dilucidar la conexión existente entre Estado, desarrollo, desarrollo político y políticas públicas -lo cual consideramos de singular importancia para el enfoque amplio de las Políticas Públicas- intentando esbozar el marco teórico conceptual de nuestra investigación:

Con la aceptación social generalizada de tina ideología nacional estatista la ciudadanía queda *co,iiuso* frente al gobernante en turno, además de que se tiende a separar al núcleo de la racionalidad social de la acción gubernamental; elevándose, por consiguiente, la probabilidad de irracionalidad (le la acción gubernamental en virtualmente todas las áreas de la política (poliicy) a lo largo del tiempo --con relativa independencia del gobernante en turno-; y conducen -en especial- a elevar la probabilidad de que se produzcan todas las combinaciones posibles de los males públicos a lo largo del tiempo y, por tanto, de que el volumen global de las "rentas buropolítica,s" y empresariales, adquieran una dinámica expansiva y hasta catastrófica. 12

Es aquí donde comenzaremos a hacer referencia **a la política pública;** pues ella es un tipo de actividad del gobierno, aquella que se encamina a estimular la colaboración social o inhibir el conflicto (_.): es el cauce que

'c Retomado de BAZOA. 4ernindo y G.... va V]enti 11ac,a un enfoque amplio de las política, públlrsv". en Rev eta de .Adminisüeeió.. P ública No 81, 61é:irn, lltad

determina y orienta el curso a seguir por la actividad gubernamental",13 siempre y cuando dicha orientación se apegue a derecho; además, podemos decir que la política pública es un instrumento **que se** halla a disposición de los gobiernos, **pero sólo** de aquellos que poseen cualidades democráticas (lo cual **logrará que** el ejercicio del poder sea eficiente), a la par de que se **busca** una retroalimentación Estado-sociedad.

Sin lugar a dudas "el **campo de estudio de las políticas públicas se** ha ido conformando poco a poco. Del interés por la decisión, como categoría analítica en ciertos contextos muy acotados de certidumbre, información total, marco de valores y preferencias de base individual y unívocas, se ha pasado al estudio de *"momentos"* predecisorios, post-decisorios y las decisiones con una nueva óptica. El estudio mismo de la decisión ha sido permeado por supuestos más flexibles, mientras que los "rígidos" han sido abolidos por la poca utilidad práctica de los modelos que los conforman. El paso a una visión *más global* del proceso de "politica" ha llevado al estudio sistemático de sus etapas y momentos, y a la reformulación del propio proceso *decisorio"J4* Esta es una de las razones por la cual consideramos que este texto será de mucha utilidad para aquellos estudiosos de la política, y por supuesto para quienes tienen en su encargo las decisiones que afectan sobre la sociedad; **pues innovamos** al vincular a la *policy* con la *politics, a* la *política pública* con la *política "política".15*

Por otra parte, durante **la toma de decisiones**, al utilizar **un marco de políticas públicas** *(decision making in public policy)* habrá que contemplar diversas etapas (de las que haremos una descripción más detallada en el inciso 2.3), mismas que dependen del enfoque que cada autor considere; para nuestro estudio consideraremos cinco momentos básicos, los cuales son -en su mayoría- señalados por Luis F. Aguilar,ls a saber:

1. ***Gestación***, se refiere al momento en que surge la politica pública producto de una demanda.
2. *Formulación,* se suscita cuando la política pública es planeada para llevarse al cabo.

13 Véase, INAP, **Revista de Administración Pública**, Ed. INAP, No. 84, México, 1993, p 84

u BAZÚA y Valenti. **on cit** , **p. 11**. **Los subrayados son nuestros.**

s **Como lo veremos más adelante**, **este término tiene su razón de ser en virtud de las múltiples acepciones de la palabra política**

16 Véase, AGUILAR V., **Luis F**. "**Estudio lntroductorio**', en AGUILAR V., Luis F. Antoloeia de Ppl_ti **vas Públ**icas Ed Miguel Angel **Porrúa**, **México 1992**, **excepto en el inciso 3** (**referente a la decisión), que fue recopilado de otra fuente**

3. **Decisión**, es la adecuación de la mente del *decisor* **hacia una** postura a favor, en contra o neutra con respecto a una acción **o no acción. r**
4. **Instrumentación**, es la implantación o puesta en marcha de la política en cuestión.
5. ***Control v Evaluación***, que se basan en el seguimiento, ajuste *y* apreciación de la actuación del gobierno.

A nivel conceptual podemos decir que las acciones y omisiones del Estado provocan consecuencias en la sociedad, estas acciones pueden resolver, disminuir, aumentar o no afectar al problema que les dio origen.'" Para conocer y retroalimentar el proceso *decisorio* es necesario evaluar los efectos provocados (planeados o no). En el primer caso hablamos de eva luación *a priori o ex-ante,* en el segundo de evaluación *a posteriori o ex-post.* En ambos casos la evaluación implicará una comparación y un juicio valorativo final.'"

La búsqueda de la eficiencia de los procesos *decisorios* dio inicio a los estudios estadounidenses de *public polici* unalisvs que, como la mayoría de los métodos cuantitativos aplicados a la administración se desenvolvieron posterior a la segunda guerra mundial

Existen además referencias") que demuestran cómo mucho de los puestos de más alto nivel que se asignan en los estados **no obedecen a la capacidad** técnica v/o profesional, esto es, a una relación *ad* hoc entre formación y puestos. habrá que reconocer entonces que existen distorsionadores" del proceso (le administración estatal, como conflicto de intereses, pugnas entre actores y grupos, luchas por poder y corrupción entre muchos otros que los desvirtúan

Confrontando una propuesta del instituto Nacional de Administración Pública (1NAP),`1 **podemos, inicialmente**, *sugerir* para la administración gubernamental en cualquiera (le sus niveles'.

C6 NI DIVINA cinpp A , J. NIolfn I e r		rol rn I ;	]I, huerci	micas yí bl c_ Ed_	
PIt a A',ddós Ntcxim. 1693, p IS					
I u ant e Puodo , I u, r Cambie	i --f	u enteq ui	di	senas, donde 1	relación de *ineuty.*
nrnek n np.,r< *La* <,c t.utrerha y	.U	a- reto,,		I ocian *U, db- k)*	
N'éasu. 1 AHUOZO B. 11 I.a —um a		de las	r	püblaas. I 11	, nelodologíaa,
nport 1 twianv I , igt, de A		t ec q 1		1,1 lee \P A	A1óx,co. I69 3. pr.

I 67. I6A.

[60] Cfr. M111 I A L., .I. Anr d f' mau, | ' at.Cwa L n.mwr ip:doa. Douw unw de trabajo, *C11JE,* Nlúxim. 1960.

Cfr. IA NI erro) I y,.I - nwmcl' I. Cenuo de Pa I u. Je-AJm t- un Aluuic pal_ Guíe Técnica no. 13.Moxim. IOPG_

- Elaborar programas de trabajo y directrices claras para el funcionamiento de la administración estatal.
- Definir los límites de autoridad de los gobernantes.
- Actualizar y adecuar oportunamente los sistemas, procedimientos y métodos de trabajo.
- **Realizar el seguimiento**, evaluación y control **de los planes, programas y obras estatales.**

Si en un Estado se mejoran los procesos, habrá mayor y mejor organización en los procedimientos y métodos de las unidades administrativas que lo conforman, acompañados de un sistema confiable de información, a la vez se abrirán canales de coordinación y enlace entre actividades de planificación y control, así como entre el control y las operaciones, lo cual indudablemente provocará condiciones para eficientizar la gestión estatal.

Por ello, las sociedad, en alba del siglo XXI, no puede eludir, al pensar **en su** futuro desarrollo, una consideración amplia de la política pública que incluya tanto la modernización de su estructura constitucional y del **sistema político**, como la **racionalidad del sistema** de políticas y la **consistencia e idoneidad técnicas del diseño e implementación de nuevas políticas gubernamentales estratégicas**, capaces de enfrentar adecuadamente los retos de final de siglo que se expresan en los diversos Planes de Desarrollo.

La implantación del enfoque de política pública (decision *making* in pu*blic policy)* a todo lo largo y ancho del país, consideramos, puede resultar decisivo para aproximarse al desarrollo que los tiempos actuales reclaman.

INTRODUCCIÓN

"Cada generación time un deber;
armonizar entre el pasado, el presente y el futuro"
- Oliver Goldsmith -

Mientras *corren* los días rumbo al fin de milenio, el Estado, su conformación, alcances y objetivos siguen siendo motivo de discusión en nuestro México contemporáneo.

Son muchas **las nuevas paradojas** a las que los cientistas sociales, políticos, empresariales y ciudadanos hemos de enfrentarnos; ello enmarcado por el hecho de que el "ente público" aún no ha definido su reforma -si es que alguna vez la ha comenzado-.

La falta de consenso y lo que es más, (le mínimo acuerdo entre partidos políticos, y entre éstos y el gobierno, ha derivado en la ausencia de una conciencia política que permita una "orientación" de las instituciones hacia "tierra firme".

Al redactar esta introducción me he percatado de que hoy es un excelente día para la sociedad, pues se comienza a esbozar la oportunidad para que participe en una interrelación con el gobierno- de los cambios que hacen posible el desarrollo; lo anterior en el "ambiente" de las políticas públicas, puesto que son un instrumento que favorece y valida dicha comunicación e interrelación.

Este libro versa (en forma sencilla, clara y con múltiples sustentos académicos) acerca de la conformación y utilidad de las políticas públicas, de su desarrollo, control y seguimiento; del relevante papel de la negociación y concertación y del impulso que hace realizables los cambios.

Traté que la obra que ahora el lector tiene en sus manos fuera lo menos "técnica" posible, con la finalidad de que cualquier persona interesada en procesos de decisiones y su relación con la política -aún sin ser iniciado(s) en el tema- pudiera elucubrar acerca de la relación existente entre desarrollo político y políticas públicas.

Lo anterior para entender que como mexicanos a pesar de las diferencias que nos separan los unos a los otros, ellas nos permiten hallarnos en un mismo camino: *el encontrar en las carencias de nuestra patria las* razo*nes para luchar.*

Porque México necesita de mujeres y hombres que entendamos que el servir está lejos de todo impulso superficial o vano, es la razón por la que apuntalo estas líneas. Porque nos hallamos en un nuevo México, en el que estamos deseosos de dejar atrás nuestra pereza intelectual; **estamos en** México quienes ansiamos cotejar las palabras con los hechos que nuestra **imaginación** pretende describir; estamos aquí quienes no podemos dejar de cuestionar a la retórica, que hace las veces de pensamiento.

Al realizar un breve recuento de la muy grata experiencia de haber elaborado este texto, hoy puedo decir que será muy fructífero para todos noso**tros el** hecho de que tras conocer nuestras vicisitudes y semejanzas tengamos como nuestro derecho y a la vez como nuestra obligación el dar un paso significativo, hacia un México distinto, más equitativo, más honesto y humano.

A lo largo de este lustro hemos sido testigos, con discernimiento y análisis, de los vertiginosos cambios que se palpan en nuestro país en alba del siglo XXI: la impostergable Reforma del Estado, el estallido armado en Chiapas,22 derechos humanos, cultura indígena, el auge democrático. Pero... ¿qué significado tienen estas insólitas revueltas? Esto es histórico. Desde aquí deseo que sean estos acontecimientos una muestra de la propuesta colectiva de todo un país en favor de un México nuevo, el México que nuestros padres nos **legaron** y que algún día hemos de heredar.

Que sean nuestras propuestas, ideales y conocimientos los que rebasen **muros; que** sea nuestro trabajo en conjunto el catalizador de los cambios por los que nos urge la sociedad. Que sea nuestro constante anhelo de preparación y superación el que se ponga al servicio de una nación que ve en sus hijos la esperanza.

22 **Al respecto se puede consultar** AGUIRRE Leal, Carlos E_ °**I.e hora de los hahitantes** ', Libero, Año 1, **ler. número, Ed. Unomásuno**, **1994**, **pp. 8 y 9.**

Recuerden que *jóuenes* sonsos todos *aquellos que tenernos algo que brindarle* a nuestro país, y yo estoy convencido de que como **jóvenes está en nuestras manos lograr que el todo sea mayor que la suma de sus partes**; porque somos jóvenes que cuando contamos con los apoyos y con la confianza para trabajar en beneficio de los demás logramos hechos sin precedentes.

Tal vez el lector se pregunte: ¿por qué elaborar un libro sobre políticas públicas? La respuesta es muy simple: para entender de manera sucinta y rotunda el proceso de toma de decisiones que diversos gobernantes y grupos políticos llevan al cabo en todo el mundo. Ea importancia que tienen las implicaciones políticas, económicas y culturales ---entre otras- al momento en que un `decisor" opta *por su mejor* decisión es inminentemente un tema concerniente a las Ciencias Sociales, mismo que intentaremos abordar para llevarle al leedor una idea concisa de] fenómeno de las políticas públicas en favor de un marco de desarrollo político.

Al elaborar esta --extenuante pero a la vez gratificante- obra tratamos de recopilar en ella (apoyándonos en un enfoque interdisciplinario) diversas teorías y conceptos mismos que fueron estudiados y discutidos a lo largo de casi un ano de investigación, ello teniendo como común denominador al apasionante estudio de las Políticas Públicas; pues al hablar de Administración Pública y Ciencia Política en México en alba del siglo XXI es hablar de una nueva etapa de transición, un rompimiento del régimen antiguo, una búsqueda de nuevos modelos que permitan al Estado ser un ente funcional y que verdaderamente justifique su existencia ante una sociedad que clama por resultados, todo ello dentro de un marco de racionalidad de recursos, tanto con las tareas del Estado, como con las necesidades de la sociedad civil. Estamos convencidos de que la política no es un fin, sino un instrumento que permite resolver las vicisitudes que día a día enfrenta nuestra sociedad.

Los problemas que atañen a nuestro **país requieren en forma permanente del** Estado y de la política para poder afrontarse, templarse y decidirse; lo que es más, cualquier sociedad necesita de la política para lograr su cohesión y que dicha unidad perdure. No podemos ignorar los beneficios de la política si queremos construir un mejor México; bajo esta

tesitura, consideramos que un magnífico camino a seguir para el aparato gubernamental es que éste *gobierne a* través de Politicas Públicas.23

Algunas voces han señalado que el énfasis en el éxito que a últimas fechas se ha otorgado a la instrumentación de *las Políticas de Estado* proviene del éxito alcanzado sobre todo en las economías desarrolladas; sin embargo, en un estudio detallado no podemos ignorar que todas ellas se encuentran circunscritas a condiciones estructurales -en ocasiones muy divergentes a las de México- las cuales les permiten planificar en tiempos que *trascienden los periodos de las gestiones gubernamentales* sobreviviendo -incluso- a los *virajes que la orientación partidista impone.24*

De tal forma, queremos iniciar apuntando que quienes participan en la determinación de los objetivos a seguir por la acción gubernamental no siempre tienen coincidencias específicas para alcanzarlos, de esta *forma la necesidad de generar* consensos *y nuevos mecanismos de concertación se vuelve urgente;* no basta con que exista una idea clara con respecto al objeto ulterior de una política de Estado, por el contrario, también se requiere que exista una idea explícita y compartida en lo que se refiere a los mecanismos para alcanzarla.

La definición de ella no radica unilateralmente del gobierno, en tanto que se requiere de un esfuerzo institucional de grandes proporciones. "Una política de Estado no es sólo aquella que se define a partir de consensos entre los principales actores es, también, aquella donde esos actores definen con precisión el papel que a cada uno de ellos corresponde. Esta es la distinción básica entre una política de gobierno y una política de Estado" 25

La situación que actualmente se vive en nuestro país obliga a la definición de Políticas Públicas que generen una serie de herramientas que favorezcan no sólo la continuidad del rumbo -mismo que, desde la actual visión tecnócrata, está fuera de toda discusión26- sino que incentiven la pertinencia de los mecanismos para alcanzarlo.

22 Cabe recordar aquí a AGUILAR V, Luis F. **quien al referirse** a Políticas Públicas expresa: "(las Políticas Públicas **son) las decisiones** de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la co rresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyen**tes".**

21 Al respecto se puede consultar CUTIÉRREL, Vicente. Política Económica de Estado", en El Eco, mita 23 de octubre de 1997, p. 10.

Ideen

Un ejemplo de ello ae puede encontrar en cualquier diario nacional, pues en ellos se señala --desde la óptica del poder ejecutivo- que en lo que a materia económica se refiere no hay discusión, pues

En este orden de ideas, la política pública es una herramienta idónea para alcanzar el futuro, un futuro donde la sociedad también sea partícipe de las gestiones y los cambios."

Finalmente quiero señalar que, sin lugar a dudas una nueva sociedad dispuesta a enfrentarse a inicuas condiciones generará la aparición de un hombre nuevo. Este es el momento para ser parte de esa sociedad, para ser parte del cambio; porque ese cambio existe... ¡luchemos por éll

Carlos Enrique Aguirre Leal

éste presupone que 'el outi ha que ao c t sig uie ndo es el t {. A"uae t' rbién El Financier L de octubre de 1997.

Aquí cabe la mig ui nte cita: Ningún —aiom oha n ingún Política ha podido, t a podré, e ncan orar otro método. El p ai^ aldri do pobre (se) s, t od a .: p ohl: r. n { ho ahorra mu ho frase pronunciada per Ernes to ZCdlllo Ponce de 1 .o.in en la alatisuru del M1 Congreso Nacional de Eco - Hiatos (1997)_ Al respecto, 'ore esto hreVF obra e. pretende incentivar que aquel pe rsamimm que .- inünta hacer pila ilan 0 verdml uhsolu[-fundas mtalmente por parte de quiene s . . en cuent r t n determinad .mego público no lo sea unís, por el contra io, ee buen momento de abrirnos a la crítica.

CAPÍTULO 1.

REFLEXIONES SOBRE EL ESTADO, SU REFORMA Y EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

"Existe una máxima presente en la historia del hombre, renovarse o morir"
El autor -

Teniendo en mente que las políticas públicas han comenzado a instaurarse en nuestro país a partir de que diversas ideologías han permeado en la clase política dominante de México, consideramos obligado hacer una sucinta consideración acerca del multivoceado -pero obligado- tema del Estado, y del interesante debate acerca de la Reforma Estatal y del Principio de Subsidiariedad, mismo que ha cobrado cada día mayor importancia sobre todo en el proceso de toma de decisiones parte substancial en las conformación de las políticas públicas.

1.1 El Estado

En los últimos anos se ha escrito mucho acerca del gobierno y de la administración pública, de élites y burocracia, de partidos y conducta electoral, de autoridad y de legitimación política; se han realizado estudios de la relación Estado y burguesía, Estado y sindicatos, Estado y reformas educativas, agrícolas, económicas, etcétera; y a pesar de lo extenso de los temas, la definición de Estado no es tan clara ni fácil de precisar.

De las elecciones de 1988 a la fecha, en México, el tema del *Estado* ha cobrado nuevos derroteros en torno a la crisis del régimen politico, al resurgimiento de la sociedad civil y a las formas de lucha por una nueva democracia.

El Estado puede ser considerado como una "organización de poder político en la sociedad dividida en clases".28 El Estado, señalaba Lenin, es una *máquina para poder mantener la dominación de una clase* sobre otra. "La principal misión del Estado burgués son (sic) la represión de los adversarios de la clase con el objeto de fortalecer el dominio económico y politico de la minoría explotadora, la protección de la propiedad privada y del estado de cosas basado en la explotación y la aplicación de la política exterior en beneficio de las clases explotadoras".29

La teoría política considera que debe existir un poder organizado que se encargue de realizar las diversas funciones esenciales del Estado; *es el poder público,* con sus respectivas funciones, el encargado del gobierno. Este poder lo ejerce la autoridad en el orden externo, es decir, como poder soberano frente a otros Estados, y en el orden interno con sus atributos constitucionales frente a los gobernados. Este poder tiene imperio, que es la fuerza necesaria de la coacción para hacerse cumplir, ya que sin el elemento coactivo el Estado no podría llevar a cabo sus funciones.

En la mayoría de los Estados modernos el poder politico se ha organizado sobre los postulados de Montesquieu,30 adoptando la división del poder político en tres funciones con el propósito de dividirlo, evitando crear un poder omnipotente. Cada uno de los órganos públicos que se crean funcionan bajo el sistema *de frenos, pesos y contrapesos,* mismo tiene como finalidad equilibrar y armonizar el funcionamiento de estos órganos y asegurar la protección de los derechos individuales. Esta actividad, desde un punto de vista funcional, atiende a la actividad de cada órgano, correspondiendo a cada uno la realización de una función específica, es decir, la función legislativa al Poder Legislativo, la función administrativa al Poder Ejecutivo, y la función jurisdiccional al Poder Judicial. Dichas funciones tienen como finalidad la realización de las funciones del Estado.

BOBBIO, Norberto, et. al Dig ionario de Yolítica, Ed. Siglo XXI, 6. Ed., México, 1992.
Cfr. Ídem.
Cfr. MONTESQIIIEU, Charles. "El Espíritu de las leyes", Tomo I y II, Ed. Albatros, Buenos Aires.

1.2 La ***reforma del Estado***

"Nadie, ni siquiera el Gobierno **Supremo,**
lo sabe toda sobre la adminismeción del imperio.
(El país) **..... ndará** sólo, pero la **idea es hermosa,**
y hay hombres **dispuestos a morir** ***por ella"***
- Salman Rushdie -

El hacer referencia a la Reforma del Estado implica, hacer alusión a diversos procesos y transformaciones que, en el ámbito mundial, nacional y local, repercuten en la vida pública.

Para comprender una de las actuales ***paradojas*** *del Estado:* su *Re%r*ma, inicialmente debemos encontramos frente al dilema que encierra el concepto **de Estado**; dicho concepto -como antes mencionamos- es uno de los más variadamente definidos a lo largo (le la historia de la ciencia política. Es notorio entonces que cada autor que consultemos nos ofrecerá una concepción **propia3t** de lo que a su juicio es el Estado: sin embargo, aquí nos referiremos a aquel definido el inciso 1.1.

A lo largo de la historia contemporánea de los estados, la **crisis se ha** presentado como un elemento periódico que genera e incluso acelera la transformación de las estructuras internas de nuestra nación.

Así, por un lado, en los arios treinta, la economía mundial experimentaba no sólo resultados de la depresión económica de 1929 sino el agotamiento de todo el modelo en su conjunto` Es decir, había llegado al límite viable bajo el paradigma del liberalismo clásico.],os *ajustes automáticos* de la economía ante el mercado no se habían realizado adecuadamente por lo que fue necesario entonces la participación activa del gobierno como un nuevo agente en el proceso económico.

Unamos el término "ocupa' pues **es común que ada a Ytar da forma a eu propia deñNGón para** que esta pueda al untarse a sus *peruüores* ...casi dadas teórico. y prd.h,.... pino la contrapartida es **que al usar asi el término del listado cada quién esté pensando en algo rl,i... a - Posiblemente es par ello, por lo amhgua n indefinida del concepto , que huy en Mésim t"a'u-[la npo-simón 'naden coincidir en au propósito de llevar ndelnnte una "Re forma del Estado"**, **pero resulta** que en la práctica se está hahlaada de.usas distintas pues cada actor pareciera tener en mente al*go dist¿iito* que in/orne *rrf rufo ló'.* MEYER! I n zo. 1998, ¿ReC - del Estads p C m-
hiodek enE fy .Ab_ 207 pp *f p* $. **I{,.sub d s uesírl**

'e Cfr. G UICIA I'elayo. Manuel Las T , ... fi.. aciones del EstadoConwmp o. Ed Alianza Uni-.eridad, Madrid. 1994, pp 1411.

Las condiciones económicas mundiales generadas por la depresión de 1929, así como las teorías económicas de Keynes33 justificaron que el Estado se convirtiera en un elemento esencial del proceso económico, a través del énfasis en la utilización de la política fiscal (incremento del gasto público), como herramienta para la reactivación económica.

Derivado del contexto anterior, las funciones y responsabilidades del gobierno se ampliaron, por lo que se generó una nueva **concepción del** mismo y se consolidó un cambio en las relaciones entre el gobierno, el mercado y la sociedad, dando como resultado el surgimiento del "Estado Benefactor".

Este modelo, en un principio respondía a las exigencias derivadas del entorno económico, sentando las condiciones para la creación de una gran infraestructura de instituciones sociales que se consolidaron al amparo del mismo.311 El Estado Benefactor fue entonces convirtiéndose en un agente social, con lo cual las relaciones económicas llegaron a operarse en un plano político.

Esta **politización** de las relaciones económicas trajo como resultado una sobrecarga de demandas por parte de los grupos corporatiuistas,35 con lo cual se dio una sobresaturación de demandas.

La sobresaturación a su vez, implicó un alto costo financiero que finalmente los gobiernos no pudieron sostener,31 por lo que se presentaron ciertas fallas derivadas principalmente del creciente déficit fiscal, de la sobrerregulación y la ineficiencia administrativa.

Los resultados derivados del Estado benefactor, conjuntamente con las transformaciones mundiales del capitalismo, sirvieron de escenario para un nuevo periodo de crisis en los mecanismos de reproducción del capital. Por ello, nuevamente **la crisis se** presentó como elemento indispensable

a **Este Estado Benefactor** se dedicaría a practicar políticas de asistencia y de intervención pública **en las que quedarian** en suspenso las políticas liberales de no-intervención estatal en la economía, **en aras de enderezar** la actividad económica y las finanzas de lbs Estados. El déficit público seda permitido y ee aceptarían también los presupuestos de que el pleno empleo no es posible en m**is de crisis** por lo que habría que desembolsar recursos del erario público para aliviar **la situación** de los individuos que víctimas de la crisis se encontraban en la exigüidad. Cfr- GARCIA Pelayo, Manuel, op. cit, pp. 13-82.

a Véase, OFFE, Claus. Contraindicaciones del Estada BeneGctor Ed. Alianza Editorial, Madrid, 1983, pp. 9 y ss.

s, Véase, CORDOVA, Arnaldo. La Formación del Poder Político en Mé xico Ed-ERA, México, 1990 -

as Como muestra están en México los periodos presidenciales de José López Portillo y de Miguel de la Madrid Hurtado

para estructurar un nuevo sistema económico mundial que respondiera a la sobreproducción de mercancías, sobreacumulación de capitales y caída de ganancias.

La crisis que se presentó en la década setenta implicó **la recomposición y desfasamiento** de la estructura y de las relaciones tradicionales en el sistema de producción y en la relación trabajo-capital. Es decir, se presentó una agudización en las contradicciones del sistema capitalista, lo cual conjuntamente con la transformación del mercado internacional y los efectos de las innovaciones tecnológicas generó una reestructuración del sistema capitalista mundial.

El reto implicaba adecuar tanto a las estructuras como a los agentes socio-políticos y económicos a la nueva dinámica de la economía mundial. Es decir, dicho periodo se caracterizó por la búsqueda de nuevos enfoques conceptuales así como por una continua transformación tecnológica y geopolítica;T7 esto implicó adecuarse a las nuevas tendencias mundiales: globalización, apertura e interdependencia económica.

Derivado del concepto anterior, los estados tuvieron que modificar sus estructuras sociales y productivas así como integrarse a una nueva lógica internacional, donde los factores externos determinan en gran medida el comportamiento interno de las variables económicas de un país.

Decidimos iniciar este inciso mencionando lo anterior, pues ello se traduce en la transformación **de las estructuras** económicas, sociales y políticas, con la finalidad de adecuarse a la dinámica generada por una economía global en el marco del capitalismo postmoderno. Este es -a grandes rasgos- el marco ideológico bajo el cual se presentó el proceso de reestructuración conocido como *Reforma* ***del Estado*** y que buscó adecuar las instituciones y estructuras internas del país a las nuevas condiciones de la economía internacional.

La evolución **del pensamiento liberal** destaca -durante los ochenta- el auge del neoliberalismo entendido en Estados Unidos y Gran Bretaña específicamente como "la doctrina económica consecuente de la exacerbación del liberalismo económico, de la defensa del Estado mínimo y de la reducción de las libertades políticas, para ser sustituidas por libertades en el mercado de la política",'a Pensar que pudieran en algún momento coin-

CORDERA, **Rolando** y Carlos Tollo en I 0 dispute por la **Nión Ed** Siglo ASI, **México 1980. pp. 78** 11,11.
léase, BOBINO, Norfrerto li hernllsm o S Derncoxarxe, FCE, Méxioq 1989 p- 97.

cidir **en la arena** del pensamiento liberal, junto con estos presupuestos, **algunos que** pertenecen al socialismo resulta un problema teórico dificil de resolver.39

El despertar del pensamiento liberal, en nuestros días, puede describirse mediante la siguiente **progresión histórica** que Norberto Bobbio enuncia como "la ofensiva de los liberales que históricamente ha sido dirigida contra el socialismo, **su enemigo**, natural en la versión colectivista; en estos últimos años también ha sido orientada en contra del Estado benefactor, es decir contra la versión moderada del socialismo"?"

Independientemente de los intentos teóricos existentes, por lo menos hasta antes del derrumbe del modelo socialista en 1989, factores irreconciliables entre las dos vertientes explicaban muchas veces la razón de su oposición.

Entre estos factores podemos enunciar en un principio el carácter de sus percepciones sobre la libertad económica, siendo que el liberalismo ha sido identificado a través de los tiempos como el defensor de la libertad económica y de la propiedad privada individual como principal garantía de libertad y como presupuesto necesario para su desarrollo real.

Con el resurgimiento **del neoliberalismo** las medidas asumidas por el Estado Benefactor fueron seriamente criticadas y se articuló una crítica acérrima a los productos administrativos, financieros y económicos que a largo plazo había **provocado** el Estado benefactor: *corrupción, sobrerregulación* económica, *ineficacia administrativa, gigantismo* estatal, *y sobretodo propiedad estatal de los medios de producción,* elementos que chocaban en gran medida con los presupuestos clásicos del liberalismo.41

Llegamos entonces a los años ochenta, durante los cuales líderes políticos como Margaret Tatcher (Inglaterra) y Ronald Reagan (E.U.) aplicaron serias medidas económicas de corte conservador entre las que destacarían entre otras cosas el **desmantelamiento** del Estado benefactor y su sustitución por el Estado Mínimo: "más funcional y eficiente".

México no fue ajeno a este proceso de reestructuración, a partir de los años ochenta se inicia en él una etapa caracterizada por la continua instrumentación de programas de ajuste, bajos índices de crecimiento y trans-

Como lo mencionaran en su momento CORDERA, Rolando y Carlos Tello en La diaol| Nación, Ed. Sigla XXI, México 1980.

BOBBIO, Norberto. El futuro dp la democracia FCE, México, 1986, p..99

Véaso, OFFE, Claus Contraindicaciones del Estado Benefactor, Ed_ Alianza Editorial, Madrid, 1983, pp- 956.

formaciones estructurales en el ámbito económico y político, donde la crisis **condicionó** el diseño de las políticas económicas, 12

En suma se trata del: ¿Cómo gobernar en el contexto de una sociedad abierta, plural, educada, que se caracteriza por libertades **políticas más** activas, libertades económicas en expansión y un mayor sentido de la propia autonomía Y privacidad ?II

El cambio estratégico que esta serie de reformas trae consigo concierne también a aspectos de prospectiva, es decir el proyecto de país que se tiene para México en el siglo XXI. Se ubica al Estado en el contexto interno de una sociedad **políticamente plural**, cada vez más autónoma, con sus propias ideas y proyectos, dispuesta a competir y exigir. Se ubica al Estado nacional en el contexto internacional -obligado- de **la globalización. si**guiendo con intereses nacionales y desencadenando *reacomodos de* época en sus relaciones politices v ecemómica s.

Más allá de las explicables precauciones de conceptos, lo que querernos decir es que el Estado v el gobierno mexicano comenzaron su inserción desde 1934 y hasta la fecha, en "un mundo que escapa en mucho al control estatal, es decir al inundo competitivo y cambiante" .11

"Se trata de la nueva visión de la razón histórica de ser del Estado Mexicano, la cual establecerá el punto de equilibrio entre una interpretación fiel de la revolución y una estrategia productiva de acción frente a los cara - bios".13 Reformar" significa ubicar al Estado en la realidad presente, asumir los principios: de libertad, justicia, **democracia** y soberanía nacional, revisar la **idoneidad** de las instituciones y procedimientos establecidos para realizar los principios en las actuales circunstancias, corregir, readaptar, transformar patrones de gobierno, políticas, instituciones 41, con el fin de que las crecientes aspiraciones sociales puedan ser cumplidas en las nuevas realidades.

Cfi. AGUL1.9ft. Luis b "El libcralri . iul del 1'n. te Salinas I G,17 m. u terpreto Rvistn Nr r rl,' (**ni:i** s Sutilde Po li—, No. l56. dh l-1 mo t$ll l'Cl'vS IJN'AM México. ,,, 189 221.

Véase ",10AS de t t ri. Curies D nr p C 1 n Terc I C ne de Grliornq. pp **18-22.**

Ídn

VCt 11 kR 1-1,1, 1111 ,- 1 **nw .oc 1 111'ivsrdom** .I uJ. G...1 IL

wi

Con aponder¿. **con vista n** las prónn t ch emones,, **al l** hl **de** e ló:ic itir **eu** l., **t o acerca del aimpllmienln n loe pumr.= e¢ndoa.**

Por otra parte, en la alborada del siglo XXI, y pese a su notoria decadencia, las tendencias **colectivistas** aún pugnan por un **máximo** de intervención estatal para la consecución del bien común; el cual se fundamenta en los fines señalados por la comunidad que domina e impone los propios frente a los fines individuales, debido a que dichas tendencias identifican a la sociedad con el Estado.

Sin embargo, es preciso mencionar que el Estado, bajo los regímenes colectivistas, ha tenido derechos absolutos **frente** a los, individuos y por esa razón **ha limitado** el pluralismo político, organizando sistemas un¡-*partidistas y* encomendando la voluntad política nacional al jefe de ese partido único y a sus dirigentes; como consecuencia las decisiones importantes y trascendentes se adoptan en la cumbre, en razón de que la autoridad estatal reduce, supuestamente, a la voluntad de la colectividad.

Cuando se presenta la situación descrita, **no existe la responsabilidad de abajo hacia arriba**, como sucede **en los sistemas democráticos.** Lo anterior nos lleva a pensar en la necesidad de que cualquier función que realice el Estado debe, necesariamente, **ser subsidiaria** de las funciones propias de los individuos y de los grupos sociales, porque dicha tesis propone (como lo veremos más adelante) el bien común del individuo en función de aquel de la sociedad, a diferencia de las tendencias colectivistas que invierten el esquema aludido.

El Estado bajo esta óptica no tiene funciones ni derechos; sólo los tiene en la medida en que las funciones y derechos de las personas y comunidades no pueden ser satisfechos por ellos mismos. En este orden de ideas, podemos afirmar que la función del Estado debe **limitarse** a facilitar, impulsar, completar y coordinar la actividad de los particulares y de los grupos sociales.

Tomando en consideración lo expuesto podemos señalar que el bien común no es un principio formal sin contenido, sino un principio material objetivo que debe considerarse en la toma de decisiones por parte de los órganos estatales, quiénes son los responsables de cumplir con las tareas sociales, políticas **y económicas** del Estado y de determinar el grado de injerencia en la actividad de la sociedad.

Messner4i considera que existe una diferenciación de calidad de las funciones de la comunidad para conceptualizar la función del Estado: por un

[a] **MESSNER**, **Johannes**. **Ética Social Política y Económica a la luz del derecho Natural** , **Ed**. **Rialp,** Madrid, 1967. pp. 33-35.

lado tenernos **Lis funciones primarias**, que consiste en el derecho y el deber de los individuos y de sus asociaciones; y por el otro **funciones secundarias o subsidiarias**, que son las que realiza el Estado y se limitan a garantizar la posibilidad de efectuar sus fines e intereses por sus propias y bajo su responsabilidad, dentro del marco del bien común.

1.2.1 Aspectos económicos

Durante la pasada administración federal (1988-1991), se privilegió la modernización económica a costa de un importante rezago social y resistencias a enrubios políticos de fondo- De ahí que la reforma económica impulsada a lo largo de los últimos diez años, se haya caracterizado por el proceso de apertura (ensuciar, el combate a la inflación, la privatización de empresas y la desregulación de los procesos económicos.

En este sentido, la apertura comercial que se llevó al cabo en un periodo de escasos años, e volvió un instrumento fundamental de la estrategia económica; a lo largo de catos año, se han ido reduciendo los aranceles con la finalidad de obligara las empresas nacionales a modernizar su planta productiva, sin embargo esto, lejos de llevarse a cabo, ha producido un grave déficit en la balanza comercial.'"

Es importante considerar que el superávit en la cuenta de capital tiene su origen en los flujos provenientes del exterior, con lo cual puede deducirse la alta vulnerabilidad de la economía nacional ante los recursos monetarios del exterior que, en su mayoría, son inversión extranjera en cartera. En otras palabras, dicha inversión no se ha realizado en la planta productiva nacional o en infraestructura sino por el contrario se ha colocado en el mercado accionario o lo que es más preocupante, en el mercado de dinero y valores gubernamentales -

El riesgo que se corre curando los flujos de divisas se colocan en el mercado especulativo radica en que estos pueden interrumpirse o salir del país en cualquier momento. Por ello, en el supuesto de que estos capitales dejen de ingresar al pais, los compromisos deberán ser cubiertos con los recursos derivados de las reservas internacionales y en caso de que esto **s llegaren a** agotarse sería imperativo realizar el ajuste cambiario (como ocurrió en diciembre de 1994).

Derivado de lo anterior se desprende otro punto vulnerable, que es el financiamiento a que ha recurrido el gobierno. Puede observarse como ha

^" C&. e1UPING Birclt **Juan. Resumen Económico** SuIinista . **en 1 A,e)** , Noviembre **199-1 pp. 21 y ss.**

llegado a depender en gran medida de los recursos provenientes del exterior, lo que ha generado un considerable incremento de los pasivos de México en el exterior.48

Otro de los **puntos** claves de la reforma económica ha sido el saneamiento de las finanzas públicas, pero lo que se debe considerar es el alto costo social y económico en que se ha tenido que incurrir (mismo que ahora es resentido por el grueso de la población). Las principales acciones de gobierno, para mantener este superávit en sus finanzas han consistido en una drástica reducción del gasto público y la privatización de empresas.

Es importante cuestionar los límites del proceso de privatización, ya que definitivamente éste tendrá que agotarse y cuando ello suceda se terminará con una importante fuente de financiamiento, de la cual el gobierno se ha valido en los últimos diez años. En dicho supuesto la alternativa inmediata sería instrumentar otro programa de ajuste económico de alto impacto, que generaría un alto costo social, aún mayor que el generado por el propio proceso de modernización.

Por otro lado, se puede percibir que uno de **los principales** problemas a los que se enfrentará el gobierno en el corto plazo será el derivado de las fuentes de financiamiento para sus programas de desarrollo (lo cual también **tiene** implicaciones inmediatas en el ámbito social).

Las medidas instrumentadas a la fecha no han corregido las fallas estructurales de la economía mexicana, ya que no han logrado **consolidar** una planta productiva nacional ni generar nuevos mecanismos de financiamiento, es decir: los logros hasta ahora obtenidos, se hallan demasiado distantes de los objetivos que se pretenden alcanzar (plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo).50

Por el contrario, hemos visto como se ha llegado a **depender en gran** medida de los recursos del exterior y de los recursos derivados de la privatización.51 Sin embargo, ahí es donde radica la -ya mencionada- fragilidad de los mecanismos de financiamiento, ya que por un lado existe la posibilidad de que estos capitales dejen entrar al país o se retiren en cualquier momento.

4 ¡dam
Véase. PRESIDENCIA **de la República**, **Plan Nacional** de Desarrollo 199620 00, Ed. TGN, pp. 57-64

S, Cfr. ROGOSINSICY, Jaeques. La Privatización **de Empresas**, **Paraestatales**, **Ed_ FCE, anexos.**

En este sentido es importante reconocer que tanto la crisis económica como los programas de reforma estructural instrumentados a partir de la **misma han** dado costo resultado un deterioro en el nivel de *vida* de amplios sectores sociales. Las causas de este deterioro han sido -entre **otras-: el** desempleo producido por la reestructuración de la planta productiva, la reducción del gasto público, principalmente en programas productivos con la finalidad de alcanzar un superávit en las finanzas públicas y la caída en los salarios como parte de una estrategia de control inflacionario.52

El tránsito del Estado asistencialista a otro promotor del desarrollo a través de toda una serie de reformas que ha logrado modificar y transformar las bases estructurales del país, ha permitido avanzar en el proceso de modernización propuesto por las autoridades, pero con una **acentuada desigualdad social.**

Aquí queremos dejar la advertencia de que la modernización económica como única apuesta resultó (y seguirá resultando) insuficiente para atender las demandas de una sociedad civil cada vez más exigente que ya ha rebasado **la capacidad de respuesta** del sistema político. Si bien e] plan económico logró importantes avances en la materia -deuda externa, crecimiento económico, superávit, inflación y reservas-, también es cierto que se logró a un alto costo social en empleo y salarios, con desatención del mercado interno, alta dependencia del capital externo, y severa concentración del ingreso. La preeminencia del programa económico fracturó la linea social y desató las fuerzas politicas,5a razón por la cual creemos que una genuina Reforma del Estado ha de ir más allá de lo económico. Forzosamente tiene que contemplar la inclusión de aspectos sociales y políticos (como veremos más adelante).

1.2.2 Aspectos sociales

El tránsito (le un modelo económico keynesiano hacia un modelo neoliberal requirió que en nuestro país se instrumentara una nueva política social, la cual ha sido *compensatoria v no*

Esta política socia] de carácter **compensatoria** fue el resultado de dos factores. Por un lado, la década de los ochenta, marcada por la crisis económica impuso *restricciones* presupuestales, lo cual obligó a que se redefinieran las responsabilidades de la sociedad, del gobierno y de los grupos

Para - d, estas med se **el de lo** 'b ! **S.¡ ea r la F eo e^**
1.¡ Eco admir a. ❑IUSEE) **y nua ob)et,os,, emitido por la Presidencia de la República en 1996.**
Cfr. ARASCAL, **Rafael** (,,,e,,¡). **Retur** ¦,1 **Earado** , e n **El** **23 I aRostn de 1998**

demandantes. Por otro lado, los *rezagos sociales,* resultado de los programas de ajuste.

Estos dos factores hicieron patente la necesidad de realizar un uso más eficiente de los recursos públicos y de incorporar a los propios grupos sociales en el proceso de toma de decisiones en materia de bienestar social.

Por ello se buscó que la participación se constituyera, el sexenio pasado, en el principal elemento de la nueva política social, cuyo pilar fue el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).54 Sin embargo, los resultados de dicho programa (al igual que los actuales: Progresa, Alianza para el Campo, etcétera) deben medirse no en términos cuantitativos, sino cualitativos, ya que una política social no sólo debe responder a criterios de eficacia, sino -también- de eficiencia en la utilización de los recursos.

Otra razón por la cual es necesario evaluar los resultados de una política social en términos cualitativos en el marco de la Reforma del Estado, se refiere al cambio de racionalidad en la solución de las demandas sociales; ya que uno de los objetivos que debe plantearse es el canalizar el potencial de los propios grupos demandantes como mecanismo para revertir el ciclo generador de la pobreza."

El reto de una nueva política pública en materia de bienestar social ha de consistir en detonar en las comunidades proyectos productivos con un alto impacto social que se traduzcan en infraestructura sustentable con el fin de elevar el nivel de ingreso de dichas comunidades. Lo anterior, sólo será posible con una auténtica coordinación entre los tres niveles de gobierno, la sociedad y los propios grupos demandantes, es decir se requiere de un compromiso colectivo, que dé como resultado una política social integral; es decir una legítima política pública.ec

Esta nueva racionalidad en la manera de instrumentar la política social, implicará: el transitar de una política social compensatoria a otra redistributiva; el cuestionar y rediseñar el funcionamiento de todo el tejido gubernamental y social, con la finalidad de garantizar mejores índices de bienestar y elevar la eficiencia de los mismos, así como descentralizar el manejo de los recursos públicos con la finalidad de que éstos lleguen a las

54 A través de este programa el gobierno buscó fomentar la participación social para articular una nueva relación entre los grupos sociales demandantes y las autoridades, en un entorna de restricán presupuestal. Tomado de: SALINAS De Gortari, Carlos. 6o Informe de Gobierno- Secretaria de Gobernación, pp. 67 y ss.
Al respecto sugerimos la lectura de. SEDESOL, L. Cacets', No 7, Sedesol, 199,5 p 2.
Cfr. AGUILAR, Luis F. op. cit, pp. 191221.

comunidades donde se requieran y se puedan canalizar a inversiones productivas. Sólo de esta manera será posible disminuir los índices de desigualdad ya que una política pública en materia de desarrollo **no se debe limitar** únicamente al combate de la pobreza extrema; y mucho menos ha de considerar que la miseria es el resultado de una problemática coyuntu**ral.**

Insistimos, estas acciones permitirán pasar a un segundo nivel de una política social, es decir el nivel productivo. Con ello se estarán generando las condiciones para combatir auténticamente las desigualdades sociales con una estrategia de largo plazo. Es importante mencionar que esta estrategia debe insertarse en un marco de coordinación entre todas las instituciones públicas, privadas y sociales cuyo objetivo sea el combate a la pobreza, ya que así se podrá hacer un uso eficiente de los recursos que se destinen a este fin.

1.2.3 Aspectos políticos de la Reforma del Estado

Una participación política legitima a favor de nuestro país,
implica el compromiso de corresponsabilidad por parte de la sociedad,
y de apertura por parte de **las autoridades.**
Sólo en este marco puede **consolidarse un proyecto**
de nación incluyente, **plural** y democrático.
- El autor -

Por considerarlo de suma importancia en la realización de este punto, ahondaremos -más que en los aspectos mencionados anteriormente- en la disertación de las cuestiones (issues) políticas involucrados con la Reforma del Estado.

Como lo señalamos líneas arriba, la adopción del modelo neoliberal para el desarrollo requiere -en tanto cambio sumamente importante- la reconsideración de la función estatal.

Sin embargo, el proyecto de modernización y reforma económica no ha tenido una contraparte política suficiente, puesto que ésta se ha limitado a lo electoral y a medidas de coyuntura que difícilmente podrían ser consideradas como reformas de Estado, ya que los cambios institucionales de fondo aún no han sido abordados. Los nuevos ejes del desarrollo económico requieren necesariamente de libertad política, resultando necesario

-por tanto- replantear el papel del gobierno,s-, y de la sociedad en su conjunto.

La exigencia a ampliar los mecanismos democráticos fue creciendo conforme se aproximaban las elecciones de 1988. Poco a poco crecía la exigencia de devolver a la sociedad la iniciativa modernizadora que se había apropiado el Estado en las décadas anteriores. Esta exigencia democrática se reflejó claramente en las elecciones federales de 1988.

Se debe reconocer que las circunstancias derivadas del contexto económico electoral de 1988 **demandaban** una reforma en el ámbito político nacional, a lo cual las autoridades gubernamentales sólo respondieron cla**ramente** en el ámbito económico, como hemos tratado de describirlo anteriormente.

Desde 1995, se empezó a discutir formalmente la sustitución actual de la *ingeniería* constitucional por un marco que delineara a un nuevo Estado sustentado en un verdadero federalismo, un real equilibrio de poderes y, sobretodo, una creciente participación ciudadana.

Los partidos políticos han conquistado espacios por la vía electoral, pero esto **no es suficiente condición** para la democracia, puesto que los partidos políticos no cuentan -hoy en día- con la representatividad de la mayoría de la sociedad, creando (con ello) una enorme exclusión social.

El proceso de reforma para avanzar en la democracias" ya no puede ser competencia exclusiva del gobierno (federal o local) y de los partidos políticos representados en los Congresos (nacional o estatales), ahora las demandas son de las organizaciones y ciudadanos interesados en los diversos puntos que conforman la agenda para el desarrollo político. El reto es emprender una reforma política de fondo, puesto que hasta ahora sólo se ha reaccionado con medidas coyunturales de corto plazo y alcance; hacen falta cambios estructurales que garanticen la plena democracia, como el equilibrio entre los poderes y adecuar las instituciones políticas para ofrecer canales efectivos de participación y representación ciudadana 59

Sin embargo, la lentitud y falta de acuerdos de fondo se debe a la distorsión de la transformación del Estado, pues los partidos políticos han supe-

Cfr ABASCAL, **Rafael** (**coord**), op cit Los subrayados **son nuestros-**
Al respecto también se **puede consultan** VAJ.DIVIA, Arnulfo_' **Transición** y Economía", en Cuadernos de Análisis Político, No_ 4, México, p 33(N del R)

-- Cft ABASCAL, **Rafael** (caord), op cit Los subrayados **son nuestros**

ditado a ésta, a intereses partidistas que responden más a coyunturas, que a proyectos estructurales (de largo plazo)

La última reforma electoral, si bien ha sido el mayor logro de nuestra aún incipiente transición democrática -por ser producto de] consenso-, también se halla estancada en cuestionas de procedimiento; es decir, aún transitarnos -0n cierta medida- por una democracia formal.

A escala federal. 'la retracción de las reformas políticas (también) es producto de un entorno sumamente complicado: vulnerabilidad de los sistemas financieros mundiales, incapacidad presidencial en la implementación de políticas macroeconómicas **y pobres vínculos** entre el Estado y la sociedad civil"60 y, sobretodo, la cercanía de la sucesión en el poder ejecutivo.

Ergo, "en periodos postelectorales, la reforma del Estado se ha centrado en resolver políticamente lo que en términos jurídicos el Tribunal Electoral debía hacer, desplazando, en agravio de la continuidad democrática, los temas fundamentales.

El empantanamiento ha sido inevitable Para el gobierno, una reforma integral evitaría dichos conflictos: por lo tanto, estos deberían aguardar fuera de la negociación, en espera de una culminación democrática.

Bajo la óptica opositora, las reticencias del régimen a reconocer sus triunfos, la problemática zapatista y el intento por alejar de la discusión diversos planteamientos económicos, serían parte de la táctica dilatoria para perpetuarse en el poder.

Los diferendos para ello, evidenciarían la falta de voluntad gubernamental. Después de todo, la indefinición política y la carencia de acuerdos mínimos entre la oposición han terminado por nulificar cualquier intento por continuar los diálogos transicionales.

En este panorama, las peculiaridades del actual momento transicional mexicano que deben ser observadas para determinar su viabilidad son las siguientes:

- Una transición eco *doble sen1-ido* Por un lado, el régimen está obligado a modernizar el anterior Estado Benefactor para transformarlo en uno económicamente abierto y reducido en sus funciones acbninistrativas. Por otro debe adecuar sus instituciones políticas para ofrecer canales efectivos de participación democrática.

Ídem.

- Resistencia *del Sistema Político:* Los controles estabilizadores del sistema político, desde su nacimiento y hasta principios de la década, fueron el dominio electoral, que evitó la transferencia del poder, y a un Poder Ejecutivo omnipresente. No obstante, esta funcionalidad dejó de serlo cuando la dinámica global tendió a institucionalizar la democracia. Frente a esta realidad y la emergencia de organizaciones emanadas de la sociedad civil, el mantenimiento del esquema tradicional de concentración en la toma de decisiones ha desembocado en un enfrentamiento entre poderes que, desde luego, ha agudizado la crisis de legitimidad. Pero las resistencias del régimen para consensuar un nuevo pacto social aún **están** presentes. La razón es clara: **ante la incertidumbre que priva a la élite en el poder, un nuevo** acuerdo de acceso a este representaría indudablemente su margina**ción política.**
- *Anquilosamiento Partidista:* los partidos políticos se han abocado a consensuar meros procedimientos que los impulse ventajosamente ante los electores y no reformas de fondo que podrían amenazar su frágil cohesión.s' Adicionalmente, la posibilidad de los partidos de oposición para acceder al poder y conquistar en términos de igualdad **posiciones estratégicas con miras exclusivas en los procesos electora**les, los ha concentrado en la preparación de proyectos de corto plazo.

Para el politólogo Roberto Gutiérrez (El Cotidiano, UAM, julio-agosto, 1998), la negociación plantea la necesidad de no evaluar la reforma en términos de su conveniencia para uno u otro proyecto partidista, pues sus motivaciones *y* efectos *conciernen* a la posibilidad *misma de estructurar una forma de coexistencia* nacional en *la que* se acompasen estabilidad *y certidumbre* con pluralismo, participación y competencias políticas" a2

Como ya se señaló, la década de los ochenta marca el *parteaguas,* ya que anteriormente la transición se había realizado paulatinamente debido a la **institucionalización del régimen y a la ampliación de los mecanismos de** movilización alternativos. Esto a través de la legalización de los partidos políticos y la apertura de las Cámaras a la oposición.

61 CÁRDENAS G, Jaime F en **su libro** -Cr—— Legitimidad Dem^raaa en ! **P t d P lit** , **Ed_ FCE, realiza una excelente** exposición **al respecto** O. del R.).

s, **Esta cita fue tomada** de ADASCAL, **Rafael** (**coord.**), **op- t, fue adaptada libremente para efectos de este inciso.**

Sin embargo, dichas acciones ya no son suficientes, las demandas de la sociedad y los partidos políticos van mucho más allá y sobrepasan la oferta política del sistema. México tiende hacia una pluralización social y política. **La transición** pactada es el único mecanismo que lo hace factible y esta es imprescindible,63 se requiere de una transformación total del régimen, pues no basta con reformas **aisladas.**

La transición del régimen -en el ámbito de la reforma política- **deberá incorporar** mecanismos de origen parlamentario a las prácticas gubernamentales, consolidar una autentica división de poderes, y fortalecer el federalismo; no es suficiente modificar únicamente el sistema electoral y de partidos si no se transforma el régimen en **su totalidad.**

Esta es una tarea impostergable, sin embargo es necesario reconocer que las propias circunstancias históricas del Estado **Mexicano** consolidaron al término de la revolución, un Estado centralizado y fuerte que en su momento logró cohesiones y aglutinar en su interior a]a mayoría de las fuerzas sociales y políticas del país. Lo anterior, es un factor que sin duda **condiciona** y diferencia el proceso de transición del país del resto de las naciones latinoamericanas.

La transición de nuestro **país**, por lo tanto, deberá tener características propias; es factible que dicho proceso se realice al interior del régimen mismo, y por ello se corre el riesgo de que las medidas tendientes a generar la liberalización política, únicamente respondan en el fondo a la intención (le adecuar a las actuales estructuras políticas a un nuevo contexto, más que a permitir el acceso de nuevas fuerzas políticas.

Por ello, es necesario que simultáneamente a la liberalización del régimen se dé una consolidación (le las instituciones democráticas a través de la participación activa (le los diversos partidos políticos de oposición así como de organizaciones no gubernamentales; En todo lo anterior **los Institutos** Electorales Autónomos están llamados -por la propia sociedad civil-a asumir un papel preponderante.

El contexto actual se nos presenta como una gran oportunidad para realizar esta transición; la mesa para diálogo acerca de la Reforma del Estado se visualiza como un mecanismo para realizar una ruptura con el antiguo régimen *postrrr:olueiorsnrio* de una manera meditada y convenida. Nuevamente el contexto generado por la crisis es la oportunidad para rea-

Cfi'. REROLI,I I)o G., **r11]ell.** **La Reterma del** kstado, Li 1 Cl': México, **1992. pp** 29 p 25 (**el subrevudo ue nuestn^).**

lizar la transición, no se debe dejar pasar de largo este momento histórico, se requiere de un nuevo proyecto de nación, pero este debe ser construido **con el consenso y participación** de toda la sociedad.

1.2.4 Consideraciones

°I"m ftmdamentally optimistic (about México)
even though 1 am not aire we know where are going"
- BarryMcCaHrey-

Uno de los puntos básicos de la vida estatal es su **capacidad de respuesta para** enfrentar una variedad de contextos. Estos son proyectos, intereses y organizaciones públicas que, con sus demandas, presiones y movimientos, generan condiciones donde se manifiesta una faceta del poder: la pluralidad.

Es en el mundo de **la pluralidad democrática** en donde el Estado vierte sus capacidades de gobierno para constituirse como la organización poética de la sociedad. Por ello, "la conducción democrática de la sociedad es la que integra el capital poético"e4 de los Estados; es decir, la que somete a prueba la aptitud institucional que tienen para absorber y resolver conflictos.

El Estado es la organización que está presente en la vida pública: la pluralidad que en éste exista es resultado de la convivencia ciudadana que, al traducirse en formas de acción política, configura una realidad ineludible que debe gobernarse. Por eso la Reforma del Estado tiene que ubicarse en horizontes donde se tiene como objetivo mejorar **su racionalidad; pero** no su racionalidad en abstracto, sino aquella que, se relaciona con los fundamentos de su existencia y la calidad de sus resultados.

La hostilidad **del nuevo ordenamiento mundial** llamado globalización, conlleva **oportunidades y amenazas** para el Estado-gobierno-sociedad mexicana. Estas pueden ser aprovechadas o manejadas más o menos exitosamente según la magnitud de los recursos y de las destrezas que el país dispone, pero también en el sentido de urgencia porque eleva los riesgos del proyecto nacional, y abre -siguiendo este argumento- oportunidades más amplias si los ciudadanos se preparaban para aprovecharlas.

Cfr CABRERO **Mendoza. Enrique**. D c] Administ r a **dor al gerente** público INAP, México, 1996. p. 17

Se trata, en esencia, de la formulación de estrategias de acción política, las cuales terminan por implicar cambios más o menos profundos en las estrategias heredadas o establecidas de gobimmo: **cambios *estratégicos***
Esta estrategia, o serie de ellas, consiste en la "modernización del país". Les componentes analíticos y reales de esta deben vertirse en la "Reforma del Estado", que incorpora -pero rebasa- la iniciativa gubernamental de modificar la forma de organización de nuestro país, para producir riqueza y bienestar, y para distribuirla equitativanrente; es decir, el compromiso personal de respetar la iniciativa comunitaria y de superación individual, la necesidad de aumentar el peso específico que tenemos como ciudadanos y como parte de las organizaciones sociales en la conducción del Estado.

En la *agenda°f* de los principales actores políticos -partidos políticos, gobierno, organismos empresariales, medios masivos de comunicación, iglesia: por citar algunos ejemplos- la multivoceada "Reforma del Estado" es, sin lugar a dudas, un punto que en los próximos años continuará 'trabajándose": es un aspecto que, si bien en ocasiones ha sido trillado y hasta considerado banal,0° merece toda la atención de aquellos que tienen la capacidad de concertar y tomar decisiones en beneficio del país.

La Reforma del Estado en tiempos como los actuales es un **imperativo:** como proceso deliberado para obtener resultados mediante estrategias de cambio institucional. se orienta a conseguir en favor del desarrollo de la sociedad una cobertura más clara de las acciones del Estado. Los espacios del Estado se redefinen tomando en cuenta el vigor de la vida ciudadana, ta capacidad de los particulares para atender necesidades sociales y el fortalecimiento de las organizaciones públicas-

La parte medular de la Reforma del Estado es "abatir costos innecesarios que repercuten en la vida pública",r^ eliminar el patrimonialismo de la función pública y determinar las áreas que corresponden a la vida de la sociedad y las que corresponden al Estado. En este sentido, **las atribuciones** del Estado, asi copio sus límites, son pieza central de su reforma institucional.

En términos de ampliar y mejorar sus capacidades de dirección, la Reforma del Estado permite dotarlo de mejores **medios** de gobierno: esto

Sohn. cl mea dr la 'Agenda' e puede a	adrnr el uipitul" 2	e 3 Ju esta oba.
Al ru,I 't reu rnend h, vnsJra i	Fl l'r., nomisv 08 1	en, o, d, 1998 (No. 2322). pp. 1 r

13
ACEVEDO. Luis. Tre d G, ibiL 1.I h ndeni N _ **e lo. nov** 1991, p HA

implica dejar atrás la visión estatista y burocratizada que se tiene, para dar paso a la existencia de un Estado útil, eficaz y socialmente necesario.68 Un Estado reformado considera en el diseño y ejecución de sus políticas publicas: los costos, los beneficios y las ventajas de sus decisiones. Por eso la Reforma del Estado es también una toma de **conciencia** para revalorar que los recursos públicos son escasos (Luis F. Aguilar); por lo tanto, no pueden -ni deben- aplicarse con propósitos de ganancia clientelar.

La Reforma del Estado69 devuelve a éste su **razón de** ser: responder con creces a la sociedad. Esto significa que sus funciones tienen que ser consecuentes con el progreso y el desarrollo de la sociedad, y no asumir tareas que en el sentido estricto no son fundamentales. Cuando el Estado aumenta su intervención de espaldas a la sociedad,70 sobrevienen situaciones que deterioran su capacidad de conducción. Sobrevienen a su vez situaciones donde el déficit fiscal y el uso excesivamente politizado de los recursos financieros y presupuestales provocan que broten lealtades no **ciudadanas**, sino partidistas gremiales o corporativas.

De cara a una sociedad más abierta y protagónica el Estado da sentido a su reforma para no volver a fungir como el omnipresente y omnicompetente71 del *quehacer* público.

Por último, vale la pena recalcar que la Reforma del Estado no debe enfocarse *exclusivamente* a reducir su dimensión, pues la eficacia del Estado **no depende de su tamaño burocrático**, de su densidad administrativa ni de su amplitud organizacional. Su eficacia depende de **la calidad que** produce para atender las necesidades del crecimiento económico, el bienestar social y el desarrollo sustentable.72 Su perfil organizacional y funcional debe ser aquel que garantiza a la sociedad mejores condiciones de vida y, desde luego, el goce de las libertades civiles y políticas. Todo esto en contextos en que los recursos son escasos, las demandas --en competencia- numerosas y los reclamos por la justicia redistributiva **constantes.**

Cfr. CROZIER, Michel, Estado modesto Estado moderno, FCE, México 1989, p 56.
MARTINEZ Rojas, Héctor. `¿Viejos vinos en nuevas botellas'!, Propuestas para una discusión', Enlace No 37, México, mayo/**junio**, 1995, p. 7.
AGUILAR Villanueva, Luis F. "Estudio Introductorid en AGUTLAR Villanueva, Luis F. (editor), El Políticas México, **Porrúa**, 1992, pp 21-22.
Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y Desarrollo 1987, Nueva Economía, No. 1, México, noviembre 1992/enero 1993, pp. 119, 120.
Véase, CABRERO Mendoza, Enrique, op. cit. p. 1e.

1.3 Principio de Subsidiariedad

Según el diccionario de la Real Academia Española de la lengua, subsidiario es 'Lo que se dá o se manda en socorro o subsidio de uno, como también la acción o responsabilidad que suple o robustece a otra principal".73

El principio de subsidiariedad71 se refiere a que las actividades y los servicios que preste el Estado deben tener carácter de subsidiario, que se interpreta como: *solamente ayudar a completar la* actividad *del individuo y de los grupos que conforman a la comunidad.*

De lo anterior podemos señalar:75

- *Primero:* que sólo en la sociedad *plural,* formada por individuos y grupos cuyos intereses convergen y chocan entre sí, este principio se aplica.
- ***Segundo:*** **este** principio reconoce la *supremacía* de la acción del individuo en relación con la colectividad estatal y la de grupos que la forman en relación a ella.
- *Tercero:* que las prioridades que reconoce este principio están en función de la escala de dignidad mayor o densidad ontológica de los seres 71,

Podemos ahora enunciar al principio de subsidiariedad como sigue: *"tanta respmasabrdidad propia como sea posible, tanta intervención del Estado corto sea necesaria".*

El principio de subsidiariedad no significa que el Estado deba ser débil, porque de ser así éste sería sólo el instrumento de los grupos irás fuertes; por el contrario, el principio de subsidiariedad se basa en el principio de autoridad o de poder político con poder efectivo lo suficientemente fuerte para que asegure el bien común frente a las presiones de los grupos organizados dentro de la comunidad estatal con tres aspectos fundamentales a los que tiene que atender:

71 Real Academia de la Lcogun, Dlccio io de la 1engim El^ lela, Ed- F pasa-Golpe, Madrid, 1972-

r Dicho principio fue formulado por pr vera vez en M *Qagd,* innp, el 16 de mayo de 19:11 por S.S. Pio XI.

^' CE.SS- Juan XXIII tvtaterer llae st_i, parte ll, Ed-Paulinas, Santiago de Chile, 1961, p- si yms.

rs Para una disertación ,lis detallada al respecto sugerimos %ILLOR0'1'-, Miguel. La Jus ticia como vivenc a, Ed- Porrón. México. 1986.

^ MESSNER, Johannes- Ética Social Po líti ca c Económ ica a la lu x del Derecho Nat ural, trad. L L Barrios, Ed Rlalp. Madrid, 1967, p- 3G

a) ***El* social**, que consiste en fomentar el desarrollo máximo de las capacidades de los individuos *y* grupos que componen el *"todo social"* para el trabajo provechoso que logre un patrimonio común.

b) ***El político***, que consiste en la organización de la actividad autónoma de los grupos e individuos armonizando y atemperando sus intereses.

e) ***El* económico**, que consiste en la organización dirigida a fomentar la cooperación social para **satisfacer** necesidades.

Todos ellos dan forma al *deber ser* del Estado contemporáneo. Forzosamente el Principio de Subsidiariedad se inserta en la Reforma del Estado, permitiéndole a éste ser un útil elemento para el diseño y ejecución de políticas públicas, mismas que valoricen la importancia de una nueva concordancia social, política y económica.

CAPÍTULO 2.

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y SU CAMPO

ya es tiempo de darles a esas vidas, nuestras vidas,
su verdadero sentida sencillamente el de la vida , la dignidad y los derechos.
Ya es tiempo **de sustraerlas de los caprichos de quienes las engañan?**
- VivianeForrester -

En la actualidad mucho se ha señalado acerca del concepto 'políticas públicas'; el enorme interés por una disciplina que se enfocara al estudio del "conocimiento de la investigación en políticas" y al "conocimiento en análisis de *políticas"* fue acrecentándose a partir de estudios aportados por 1,asswell y por Lerner. El conocimiento de la investigación en políticas "ha tenido un fuerte influjo descriptivo, ha hecho énfasis en los estudios empíricos de políticas, programas y proyectos (...)';7" mientras que el conocimiento del análisis de políticas "se ha orientado a intentar prescribir para mejorar la formulación, la toma de decisiones, la adaptación, operación y evaluación de la política' .7" Estas dos vertientes se complementan necesariamente, en beneficio de las Ciencias Sociales: "en general es propio de la sociología un doble propósito *noseoldgimsn* semejante ya que trata de co-

-^ MOREYO S_- P_'I$xposiaon critica de los enioyue., estadounidenses para el análisis de las **políticos** p0hll< . en Revitad e Admini stración Público INAP,N A 1 México, 1996, p. 10

"° Onoeeolóbioo: *(deL gr. gndsis o* gnomos. con..... 0, *c logos,* tratado) Referente a la teoría del conocí miento o doctrina de los fundamentos y mctodes del cunocimte'tu cientifioo, p en general del

nocer lo general en las experiencias de lo **particular** y, por otra parte, explicar lo particular sobre el fondo de lo general. Ambos propósitos *gnoseológicos están* ligados entre **sí de** manera inseparable"8'

El concepto política publica (o publie *policy)* puede tener tantas definiciones como textos al respecto encontremos de ella, una manera de evitar **caer** en equivocaciones frente a tantas descripciones "corresponde al diseño de una conceptualización orientada al centro de la actuación de los gobiernos, respecto a lo cual consideraremos es una política pública"B2

Una *política* **pública**, de acuerdo con Meny y Thoenig83 "es el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental". Sin embargo, y coincidiendo con ellos, la acepción *"política"* tiene diversas significaciones,B4 sobretodo en los países latinoamericanos (México, por supuesto no es la excepción), razón por la cual es necesario dejar en claro a que significaciones nos referiremos en todo nuestro trabajo.

"El lenguaje corriente distingue la *gran* política" misma que se refiere a temas de relevancia, "de la política *politigrtera"85* la cual se ocuparía de tácticas a las que se dedican los "profesionales tales como los partidos o los cargos electos", incluso diversos Organismos No Gubernamentales (ONG's); es decir, política posee aquí la significación inglesa de **politics.**

Por otro lado, también existe -en la lengua inglesa- otra significación para aquello que nosotros -como hispano parlantes- encerramos en el multívoco concepto *política,* dicha palabra es *policy* que se emplea al referirse a "un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad"88

Habiendo señalado estos dos conceptos que se separan del término política, procedemos pues a detallar este capítulo.

estudio de su origen, valor, **esencia, y límites; representa por tanto** una crítica **de la ciencia**; **consul**tar INFORMATOR, **Ed. Edaf, Barcelona**, 1975, p. 1250 (N - del R.).

si MAYNTZ, **R Suairloffia d la Oreanizac**ión, Ed. Alianza Universidad, España, 1944, pp. 64-65, en MORENO S., **P. oo cit. El subrayado es nuestro**

es MEDINA Giopp, A. y J. Mejía Lira o cit , p. 14.

so Ch. MENY y Thoenig. **op cit** , **p. 91.**

e, **"El inglés como lengua tiene** la ventaja de ofrecer tres **términos diferentes**. policy califica **el cundro de la acción de gobierno**, **politics designa la lucha por** el poder, y policy representa **el marco general donde se llevan a cabo las otras** dos", citado de ALCÁNTARA **S, Manuel**. Gobernabilidad crisis v cambio. Ed. FCE, México, **1995, p. 109.**

se Cfr. MENY y Thoenig. **oo cut**, **p**. 91 y ss.

- ídem.

2.1 La **decisión *pública***

"A Políticas **Públicas diferentes**, **decisiones diferentes"**
- Grémion,1979 -

Consideramos que la propuesta para tomar una decisión acerca de la direccionalidad que debe tomar la organización pública es tomada por la élite que se halla en la *cúspide* de la organización y a partir de ahí puede ser consensuada o impuesta (dependiendo de] tipo o de la apertura que exista en la toma de decisiones que se pretenda efectuar) en los demás niveles de la organización, de tal forma que en las acciones posteriores aquellos que ejecuten la decisión (actores) sientan como suya dicha decisión, así como la "misión organizacional" o el fin que se pretende alcanzar por el Estado.

Son los dirigentes quienes tienen una perspectiva más amplia de lo que es la organización, sus limitantes y sus ventajas; sin embargo, el dirigente no puede pasar por alto que la organización debe apreciarse "en el sentido de la participación en las decisiones (te la organización de todas *las partes*, de tal manera que el proyecto a cumplirse (o la meta a realizarse) sea **completa e inclusiva.**

Esta hipótesis no descarta la posibilidad de conflicto en la toma de deci**siones ni** en la implantación de la estrategia (...)"."- Lo cual podría ocasionar incluso rupturas (como la salida de algún actor del escenario político, o su cambio a una nueva posición -incluyendo a la oposi(ión-, por ejemplo) al interior de la administración pública del propio estado.

Al hablar de relaciones de poder, forzosamente tenemos que definir a este último: "**el poder no existe en sí**. No es un atributo (...). Implica obligatoriamente una o varias posibilidades de actuar sobre los individuos y los grupos. Actuar sobre alguien es entrar en relación con él. Por eso el poder es fundamentalmente relacional"."" Así, en tanto un actor tenga la posibilidad de inferir en otros, podrá intervenir en el curso que siga la organización-

El actuar, de una u otra forma se refiere a la toma de decisiones; "la decisión ocupa un lugar esencial en la jerarquía de los actos públicos" 59 Sin embargo, en la toma de decisiones la figura mas importante es el *"decisor*

"° NAVARRETE 11., J. 1^. ci1_ p 12.
- MULI I('1. Lh¦ n..r l l **e fl1,** 1 **aci EC11desl ,1c>n, Ed)e usm, p. t**
m MEN1' 1 'l'hnenis_ epcȼ. . **p. 1211.**

final",90 quien puede ser motivado, de acuerdo con Meny y Thoenig, por "(...) aquellos humores, intereses y gestos que espían"; es en este *decisor* sobre el que recae la máxima responsabilidad. Los asesores ayudan a plantear el problema desde la perspectiva técnica, mientras **que será el político quien guiará a la organización estatal a través de sus políticas.91**

La decisión posee una significación enorme en tanto que es la parte en la que la razón se vuelca para resolver un problema; pues es la racionalidad la que devela los aspectos y perplejidades del sistema político y a sus estructuras. "Porque quien tiene la decisión (posee y) ejerce el verdadero poder".92

Cabe acotar que al interior de la administración pública es claramente ejemplificable el hecho -que Robert Dah193 señala- de que "la persona que decide no está sola ni es omnipotente (...). El poder se *reparte entre numerosos jugadores,* cuyo peso varía (según la relevancia del *status* en el que se encuentren y por ende las responsabilidades que se les asignen). Hay un juego en la sociedad política, y el *decisor formal* no es libre. Más aún, los hilos de la decisión no los manipulan los mismos jugadores. El poder es difuso *y* el juego pluralista. La decisión *pública es un compromiso entre múltiples actores interdependientes."94*

Se puede presidir, pero el decidir no siempre va de la mano con ello. Es decir, se pueden ratificar soluciones de las que se es "prisionero" **mismas** que "resultan de compromisos, de rutinas surgidas de la administración (pública)"; se puede entonces llegar a la incógnita *¿quién decide formalmente decide de verdad?*

Al respecto Meny y Thoenig, retomando los escritos de Jemous y Grémion,95 elaboraron diversos enunciados que nos facilitan la concepción de lo arriba expuesto:

- El *decisor* político sirve de detonador para la elaboración de nuevas poéticas públicas.

% En esta obra consideraremos al vocablo decisor como sinónimo de deeididor

el Para hacer más clara aún la diferencia existente entre la parte técnica de la parte política de una decisión se puede consultar: AGUIRRE Leal, Carlos Enrique, el al Meealóuolis: ¿destino *inevitable?* Ed. Matizes/Universidad Iberoamericana, México, 1997, p 200 y 201.

92 MENY y Thoenig ou, cit., p. 129.

$ Para ayudar al lector, al respecto se puede consultar DAHL, Robert. Who Governs? Democracv and Power ni an American Citr New Haven. Ed vale University Press, EUA, 1963.

w MENY y Thoenig au cit., p. 130. El subrayado es nuestro.

ss Cfr. Ideen, p. 134.

Aunque sea él quien firma y resuelve en ultima instancia, se apoya en soluciones concretas (cuya obtención no necesariamente es suya). Terceros grupos proveen estas soluciones (asegurando la) legitimidad operacional.

- En definitiva, las medidas adoptadas no son necesariamente respuestas obligatorias a las exigencias generales de la sociedad y de sus representantes políticos, sino el producto de actividades intermediarias de expertos y consejeros.

Bajo esta tesitura, la elaboración de las políticas por parte de las autoridades públicas y la forma en la cual se legitiman las alternativas de aquellas personas encargadas de tornar decisiones serán de enorme relevancia durante la realización de esta investigación.

2.2 Componentes y características de *las políticas públicas*

Como lo señalamos líneas antes, el concepto que estudiaremos en este capítulo, la política pública o public policy (en su acepción **inglesa**), tiene -al menos- dos sentidos diferentes, mismos que no deben ser confundidos. En el *primero,* y con el objeto de dejar aquí claramente establecidos los límites de ambas, *policy* "designa un nuevo campo multidisciplinario y profesional que se ha desarrollado en las sociedades liberal democráticas o industriales en las últimas cuatro décadas, especialmente en EE. UU. e Inglaterra".ss Este campo es el encargado de estudiar aquellos problemas que por su naturaleza son considerados públicos y a aquellos procesos *decisorios:* **aquí** la expresión *publie policy* se referirá al sistema que empleando elementos científico-técnicos generar: una forma de hacer política (policy, por supuesto).

Por otra parte, política pública también se refiere a "la(s) política(s) gubernamental(es) o de alguna organización no gubernamental, **en un deter**minado país o grupo de países, *cumulo reúne(n) ciertas condiciones*
En esta segunda significación encontramos las "estrategias de acción" que lleva al cabo cualquier gobierno (e incluso alguna Organización no Guber**namental**) frente a la enorme gama de problemas que se suscitan en las

BALÚA E y G Valenti, " **Política pública** y desannllo`, en MASSE N Carlos E **y Eduardo A- San** doval F. Politiuar Pública-s r Desarrollo **Mu, lc ual, urobleman** teórico c wa **de la cestón munl-** c Ed. Colegio **Mexiquense** p UAEM- México, **1995 R 51.**
Idem.

diversas coyunturas;aa *"cuando de* tales *estrategias puede sostenerse argumentalmente que tienen sentido público, que sirven* ***al interés*** público yio *responden al resultado de la agregación de* las voluntades *individuales del público ciudadano".99* Lo anterior quiere decir –de acuerdo con Bazúa y Valenti-, que politicas públicas y políticas gubernamentales *no tienen el* mismo *significado;* "sostener que politicas gubernamentales y políticas públicas son equivalentes significa **asumir** (...) el principio ideológico característico de los estados totalitarios y autoritarios: *el monopolio* burocrático ***gubernamental*** *de lo público".100*

Teniendo en mente que una política pública es visualizada "como un **programa** de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico", a ella le podemos atribuir las siguientes características:101

- ***Un contenido***: la actividad pública es generalmente relacionada bajo la forma de un contenido, de algo tangible; los recursos *(resources)* al ser movilizados **generarán** resultados o productos (outcomes), los cuales pueden **ser elementos** a investigar.
- ***Un programa***: *una política pública* no se *reduce a un acto concreto considerado* ***aisladamente***; pues la política al trastocar algún orden, necesariamente dicho orden afectará a otro(s); pues en el aspecto social no existen una *generación espontánea,* toda acción estará **relacionada con** una reacción de igual o mayor intensidad.
- ***Una*** **orientación** ***normativa***: se *presupone que la* actividad *pública* **no es** ***resultante*** *de respuestas* ***aleatorias*** sino, *al contrario, la expre.* sión *de finalidades y preferencias que el decisor, conscientemente o no,* ***voluntariamente*** *o* bajo *el peso de las circunstancias, no puede dejar de asumir.* Es decir, la actividad pública debe ser meditada y guiada por un conjunto de elementos que en su conjunto generen una norma. La toma de decisiones en las políticas públicas responderá **a la incidencia que, los** diversos factores que rodean una política, posean.

m Entendiéndose éstas como un modo de articulación; es decir, la suma de sucesos que contextualiaan el acontecimiento. La coyuntura ama el conjunto de condiciones conjugadas que caracterizan el momenta; al respecto se puede consultar: DELICH. Francisco- Para el análisis de los fenómenos sociopolticos coyunturales- premisas y perspectivas" en Revista Mexicana de SSocioloele, N6m_ 1, enero-marzo de 1979, pp. 9 21,

m BAZÚA F. y O. Valenti. oo cit p. **52. El subrayado es nuestro.**

'ce **fdem.**

01 **Al respecto véase: MENY y Thoenig**, ay. cit. p. 90.

Un factor de coerción: la actividad pública procede de la naturaleza autoritarial02 de que se halla investido *el* actor *gubernamental.* Dicho de otra manera, el 'monopolio de la violencia legítima 103 será el garante de que la política a instrumentar tenga una capacidad viable de alcanzar el éxito.

- *Una competencia* ***social****: una* política *pública se define por* su *competencia, por sus actos y disposiciones que afectan la situación, intereses y los comportamientos de* los administrados. Para ello se requiere de una *sensibilidad* que le permita al decisor ubicarse en el medio ambiente y -lo que es más importante- ubicar la política y las consecuencias que ella está teniendo en la población que se ve "afectada" con su puesta *en marcha.*

Aprovechando que existe un consenso relativo entre politólogos y otros cientistas sociales respecto a las anteriores características, todas ellas fueron consideradas de suma utilidad en esta obra para realizar un análisis más claro de las políticas públicas.

2.3 *Fases de las* políticas públicas

Con el objeto de entender de mejor manera el estudio de las políticas públicas diversos enfoques analíticos han tratado de crear diversos esquemas de su conformación, bajo esta tesitura, consideramos que el *enfoque por etapas* posee una singular importancia, pues permite entender de forma sistemática y clara como se halla conformada una política pública, cuales son sus fases.

Cabe mencionar que también dos enfoques: el incrementalista y el racional se utilizan, con algunas reservas, para *prescribir* el proceso de toma de decisiones.

Pese a que diversos autores sólo consideran 4 etapas en el proceso de las políticas públicas -y con el afán de ser más descriptivos- creemos que las etapas o fases más comunes de dicho encadenamiento son cinco, a saber:109

1) Gestación.
2) Formulación.

1,1 **So sevala que** ***un. mrtnndad*** **m re,,dera** ***pública*** si ejerce ***funciouea*** **de gubiemo sobre administra-** ***dev y ta...te, os*** denidos,, **enpecialmeate** ***mnrm*** **detwsituria** ***de la legitimidad*** **esGrtn** (, **dotada de** ***potes. tales*** **públicos** M **respecto seuuede confron tar**: **MENY c Thoenlg** o ci1,p91-

n Al respecto de esta definición m puede ver HOBBES , **Tomas,** Lev othan , **Ed EsporaCalpe, México, 199{**

ra Para dichas etapa, consultamos en parle u. MEDINA Giopp, **A c J Mejía Lira** **nait**, **p 15.**

3) Decisión.
4) Puesta en **marcha (instrumentación o implementación).**
5) Control y evaluación de resultados.

La *gestación* utiliza la Teoría de la Organización (proceso, estructura *y* comportamiento), **el Enfoque** de sistemas (**organización** y contexto), y el Análisis Político (en forma *empírica,* **experiencias**; *normativa,* ley; semántica, concepto; y de *políticas públicas,* decisiones). La gestación **se refiere a la** forma en **la que se origina** una política; **en ella se** determina la acción que se debe y se va a seguir. Al gestar se busca formar -**aunque** no siempre se **consiga- un consenso.**

La formulación da orden y elabora un diagnóstico de la lectura dada por la gestión, es aquí dónde se describe el proceso. **Es en** esta etapa donde se elabora **un plan**, aquí debemos responder **a la interrogante**: '¿Cómo se va a elaborar **nuestra** politica?'. "Uno de los problemas en la etapa de formu**lación corresponde** al uso de la información, dado **que esta suele** *ser* limita*da yen* ocasiones distorsionada". 105

La *deeisión106* se refiere a la adecuación de la mente del *decisor* a una **postura a** favor, en contra o neutra con respecto a una acción o no acción. La decisión **regularmente** es determinada por el medio en el cual se halla el *decisor,* por lo que no es aconsejable hablar de una decisión "libre o espontánea" (como lo hemos señalado arriba). Una vez realizado el estudio donde el gobierno se ha decidido enfrentar un problema de la agenda, el gobierno debe decidir qué solución propuesta tomará. "La adopción de un curso de acción en particular está determinado por diversos elementos como (los) contactos **personales** de quienes intervinieron, la similitud del punto de vista entre ellos, las preocupaciones del funcionario responsable de la decisión, las preocupaciones generadas del gobierno (incluso desde fuera de *éste),* entre otros factores".107

La *implementación* se refiere a los instrumentos necesarios para poder llevar al cabo la politica pública; en esta etapa se deben definir objetivos, intereses, costos y beneficios. En otras palabras, en esta etapa se aplica, instrumenta o se pone en marcha nuestra politica, teniendo siempre en cuenta la eficiencia y eficacia de la misma. Esta etapa es considerada por

105 Ibid. El subrayado es nuestro.
c o Esta fase en ocasiones es omitida o muchas veces no incluida por varios autores - Para nuestro objeto de estudio la decisión es parte toro ¡ del proceso de las políticas públicas, toda vez que determina la acción o no acción de la organización lente a un problema.
m; Ídem, p 15.

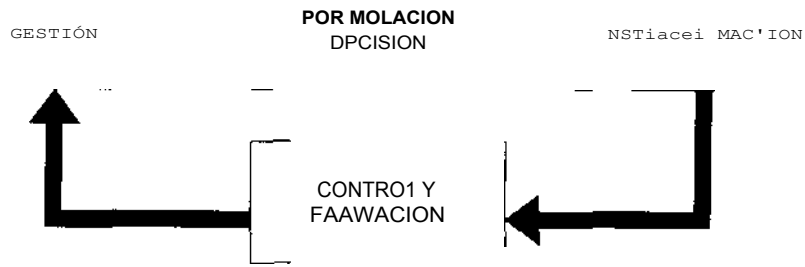
Medina y Mejía como "problemática' en tanto que en ella se exige la ubicación de las decisiones en el aparato público. Es de enorme relevancia el hecho de que sobre los publiadministradores1es y/o los gerentes públicos recae la responsabilidad de buscar y garantizar el cumplimiento y satisfacción de los objetivos de una política.

El *control* implica reconocer una vinculación existente en la sociedad donde impera la influencia, misma que puede llevar --ten los extremos- a **la sujeción** total, En esta etapa el poder expresa su peso específico, pues aparece casi automáticamente como parte de ello (control)", 1119

La *evaluación* se refiere a realizar en retrospectiva un análisis que demuestre la eficacia y la eficiencia obtenidas a partir de la puesta en marcha de nuestra política pública. Implica llevar al cabo una valoración de la política con el objeto de corregir y/o mejorarla. Aquí se responde a la interrogante: Ja política hace lo que supuestamente tiene que hacer?.

Sistemáticamente podemos apreciar todo lo anterior de la siguiente manera:

Esquema 1. El Procesa -sistematizado de lis Políticas Públicas



Sin lugar a dudas las decisiones son consecuencia de un proceso de interrelación entre diversos actores y organizaciones al interior de un sistema, y como ya henos visto la decisión pública se encuentra estrechamente ligada a las políticas públicas; para referirnos en otras palabras al proceso de políticas públicas poderlos agregar que "(.1 algunos estudiosos de las

· Enle 1 rpor Aa a-, n Pú1,l1: al de tl e q n directa, axil` n el cumpli mie nto 1, Ya ft— enes al pl l 1 Inu Id J'e a Is, lente de In República. Gobernador Estatal , o l'revdente Municipal.

CLEGG, S. R y David Iiunóei leg Org icor CIavs an | C ts. Routlc dgc & hegaoi I'aul 1nntires,Inglaterra,19R0

Políticas Públicas sugieren que el proceso de las políticas es realmente una **línea continua de decisión y acción**, por lo cual, para (en verdad) comprenderse, debe situarse a lo largo, y no sólo al inicio, del tradicional *encadenamiento* formulación-instrumentación-evaluación. (...) en la instrumentación (su utilidad) reside en reconocer cuál es el significado del concepto de las políticas en el problema y contexto específico donde se intenta trabajar (...). En relación a la evaluación, al igual que la instrumentación (...) por un lado, la evaluación tradicional tiene sentido en función de alcanzar *lo más posible los objetivos planteados* desde la etapa de la formulación (...). En contraste, problemas complejos, con la participación de actores de valoraciones *heterogéneas* sobre las políticas, requerirá un esquema de referencia de evaluación distinto (...)". 110

En todo el proceso de políticas públicas se parte de la base de que el gobierno reconoce un problema, mismo que pasará a formar parte de una agenda gubernamental,' dicho proceso carecería de sentido si no se generan diversas modificaciones en las conductas de los grupos sociales en los cuales se realiza su aplicación; de su instrumentación debe seguir el aprendizaje de nuevas prácticas de gobierno, cada vez más públicas y menos gubernamentales.

2.4 Campo de ***aplicación***

Hablar del "espacio" en el que habrán de convergir las politicas públicas puede resultar un tanto confuso o complicado, en tanto que existen diversos escritos acerca de ello, todos ellos con una concepción muy diferente de lo que debería ser el campo de ellas; dicho campo "estaba llamado a ser (...) multidisciplinario, (sin embargo) pronto se convertiría más bien en un campo de batalla, donde las diversas disciplinas librarían una guerra para apoderarse del 'monopolio legítimo' de las políticas públicas".'"

El campo de aplicación de las políticas públicas se ha ido incrementando; "del interés por la decisión, como categoría analítica en ciertos contextos muy acotados de certidumbre, información total marco de valores y preferencias de base individual y unívocas, se ha pasado al estudio de los

uo Tomado de BUENDÍA **Vázquez**, **Alejandro**. "**Políticas Públicas: Enfoques y Perspectivas**", **Revista LAPEM No- 35, México**, **1997**, **pp. 24 y 25**. **los subrayados son nuestros.**

n' MÉNDEZ, J. **L. El Campo de las Políticas Públicas**: **promesas y peligros', en MASSÉ N., Carlos E. y Eduardo A. Sandoval F. POBtic s Públic Desarrollo Munici ar ro lemas r'c ico de la Bestión municipal Ed. Colegio Mexiquense** y UAEM, México, **1995, p 29.**

'momentos predecisorios y las decisiones con una nueva óptica"-I12 Ahora ya se puede hablar de un espacio más amplio, un espacio donde "la pretensión de la racionalidad no se ha abandonado, aunque el concepto se ha revitalizado13 y se ha reconocido que en muy pocas situaciones reales se consigue lo *óptimo,* se habla hoy de *suboptimación* (sic), *de 'solución preferible'* o de elección satisfactoria' la

El campo en el cual "laborad" las políticas públicas es un campo (según Lasswell"^,) con orientación multidisciplinaria; pues toda política pública requerirá sin duda de aspectos administrativos, económicos, tradicionales, políticos, etcétera.

Desde el punto de vista de Méndez (op. (a) el campo de las políticas públicas 'debería buscar un equilibrio e ir tras una (especie) de 'eclecticismo riguroso; es decir, que las políticas públicas en su afán ecléctico- sean una disciplina que. conforma v utiliza varias disciplinas: *"una disciplina interdisciplinaria'.* El estudio de las políticas públicas no debe acotarse o verse limitada solamente en escritos, en tratados o en extensos volúmenes que las refieran y expliquen; por el contrario las políticas públicas deben dedicarse a resolver parte de nuestra vida cotidiana, deben hacer nuestro convivir (como sociedad) mucho más *llevadera* solucionando segmentos de la vida del hombre.

De tal manera, la instrumentación de las políticas públicas favorece el encontrar una salida más eficaz a los problemas con los que el gobierno y la sociedad han de encontrarse día con día; pues un gobierno que toma decisiones en base a un esquema de políticas públicas enfrenta sus perplejidades *y* problemas con mayor acierto *y* determinación, "no ya desde una visión *omnicomprensiua y homologudora* que en muchos casos sólo ha complicado más las cosas".'Ih

La concepción de políticas públicas aporta nuevas reglas, métodos, y aprehensiones de lo que es y debe ser la relación gobierno-sociedad; aquí

^^- MORENO S.. 1'- eu c: t., P. 11)
FRIEDLANI), R- Introd uctio n to om runcept el racionaf g la oil seis ce General leacning l'ress, Ma—lstown N .L. 1991, en MORENO S_ P op út.
MORENO S_ R o. A, p 11 El subray,do ea nuestro

L15 (7a ix mencionar qm -a grande, rasgos para Harold Lasswell las pelitirsis públicas son **un sinó**mo de democracia; llegando a considmer vano *equiralrule* el término de democracia con el bienestar social y económico de la población
MÉNDEZ, J í. ec caí, p &5 El subrapsdn es nuseu Al respecto **también se** puede consultar a AGUILAR % , Luis (editor) El estudie de las olíticns público_. Ed Miguel Angel PorNm, México, 1992

consideramos lo que Luis F. Aguilar señala, al referirse a los nuevos linderos de dicha relación, muy válido dentro del campo de las políticas públicas: "se descartan o devalúan ciertos asuntos o intereses (...), se alteran los patrones de interlocución y los canales de acceso, pierden significado ciertas prácticas de representación e integración de intereses, ciertos discursos, ciertos liderazgos y fuerzas politicas antes claves para el consenso. Ocurre una redistribución del poder político y un reacomodo de la cultura política a consecuencia (del) reajuste del Estado .117

Al adentrarnos en este estudio queda cada vez más claro que el enfoque de las politicas públicas favorece una óptica más exacta y a la vez amplia de lo que es el Estado y de lo que debe ser su funcionamiento.

Las politicas públicas permiten abatir el desconocimiento del Estado, desconocimiento que deviene de contemplarlo como si fuera una especie de *block box,* es decir, **el Estado deja de ser** "la *caja negra"* **para abrirle paso a una concepción más sencilla de la toma de decisiones en sus procesos administrativo-políticos.**

Sin lugar a dudas, el campo de las políticas públicas tiene mucho que ofrecer, en tanto que puede ser tan vasto como nuestra mente así nos lo permita ver y explorar. Este enfoque permite entender mejor -para nuestro estudio- al gobierno desde un punto de vista de constante retroalimentación con la sociedad; favoreciéndose así que la práctica política y administrativa **sea una** habilidad eficaz. Logrando con *ello un Estado* cada uez más *público,* un Estado en el que la sociedad sea copartícipe auténtica de las decisiones y acciones gubernamentales.

Con el enfoque de las políticas públicas podemos trabajar para crear una "identidad intelectual y práctica"118 que garantice, o al menos acrecente, que las decisiones que inciden sobre la sociedad son decisiones consensuadas y tomadas a través de un detenido proceso en el que la parte ejecutante -gobierno- conozca los impactos para favorecer -si bien, no a todos- a la mayoría.

AGUILAR V., Luis. "Estudio Introdvctorid', en AGUILAR V, L. F. (editor). Ei t d- d I 1't-ja.,a tlicas, Ed. **Miguel** Ángel Porrúa, México, 1992, p. 19.

us Tomado de ASC}IER, **William** .'The evulution of the palier sciennes Understunding **the rice and avoiding the fall' en Juurnal** off P0 **Anetsis and Manaeemenq** No 2, EUA, **1986**, p. 372.

2.5 La agenda

"El acceso a **la agenda no es libre o neutra"**
- Meny y Thoenig (1992) -

Podemos entender que la *agrada* se refiere al programa o conjunto de programas que posee el poder ejecutivo -en sus niveles federal, estatal y local- para enfrentar y/o resolver diversos problemas o aspectos (issues) que afectan a la sociedad y su territorio dentro de su ámbito de competencia.

Para que una situación sea incluida en la agenda deben superarse diversos aspectos. Como se señala en la cita anterior, el acceso a la misma es más bien restringido, *y* quien controla dicho acceso es un poseedor de *poder político.* De esta manera, aparecen los "guardianes de la agenda" mismos que poseen diversas funciones como 119

-- Reducir la presión existente en torno a ella cuando ésta crece en demasía, debido a un exceso en las demandas frente a los recursos limitados con los que cuentan los tomadores de decisiones del aparato gubernamental.

Negociar y concertar una demanda. Es decir, llevar al cabo un proceso de acuerdo entre la parte demandante y la parte que tiene -presumiblemente- la solución en su poder. Ello con el objeto de aminorar la carga de problemas en la agenda.

Hacer tolerable y/o plausible la presión. El "guardián de la agenda" debe lograr que las incipientes demandas lleguen y se mantengan en un grado mínimo de aceptabilidad para que se les pueda dar ^presuntamente- respuesto *la hreredad posible.*

Formalizar la demanda. Para que una demanda pueda incursionar en la agenda primero debe ser considerada como una demanda formal, es decir, una demanda que posea los atributos que, a criterio del "guardián de la agenda", rediman al gobierno a "prestarle" atención.

Favorecer que la demanda sea tomada en cuenta. Una vez que el "guardián de la agenda" le haya dado un seguimiento, control y evaluación a la demanda, éste puede ya lograr que dicha demanda sea

Par elaher oshevo **de dichas tuncioms** mmamas -en part-ti cono referente a MENS Y 'fhoen, op ^c't p 12S

tomada en cuenta; lo anterior según los *códigos y* formas regularmente admitidos en el proceso de toma de decisiones.

Además de las funciones que cumplen los "guardianes de la agenda", los autores norteamericanos Cobb y Elder120 señalaron un conjunto de elementos considerados "condiciones suficientes y necesarias" para que un conflicto sea incluido en la agenda de gobierno, de tal forma que distinguen:

1. *El tema o el problema debe ser* competenciallo *de las autoridades públicas en general,* o de una *autoridad pública en particular.* Lo anterior se refiere a que el conflicto en cuestión forzosamente debe poseer un carácter que afecte la esfera de lo público; sin embargo el hecho de que el gobierno haya notado que el problema tiene afectaciones públicas no necesariamente implica que éste vaya a actuar. La atención puede afluir en la *no acción,* de hecho la actitud gubernamental de "enterarse" del problema (o desafio) puede tener, incluso, sólo *una significación política.*
2. Otra *condición de inclusión en la agenda nos lleva a considerar que* un *'desafío" es objeto de percepciones problemáticas, que lo definen como merecedor de* la acción *pública.* Aquí es donde surgen vicisitudes entre el ser y el deber ser en la actuación del gobierno, cuando la distancia existente entre ambas concepciones es tan grande, se corre el peligro de que la situación resulte inadmisible y se le exija una acción (preferentemente política). Cuando un problema es considerado o percibido desde la óptica gubernamental como fuente de incertidumbres para el sistema, entonces podemos hablar que dicho problema puede ser incluido en la agenda gubernamental, a fin de resolverlo o apaciguarlo.
3. *Por último, este problema y el que puede* constituir *deben ser abordables en términos de atención pública.* Es decir, toda demanda debe pasar por un proceso en el cual ésta sea entendida por el gobierno para que él, tras varias lecturas del conflicto, haya *aprehendido* al problema y pretenda resolverlo. Aunado a ello, es necesario plantear correctamente el problema, formulando la demanda en términos "de acción política y pública"; dicho de otra manera, debemos responder a la interrogante: ¿a que puerta llamar para resolver nuestro problema?, ¿cómo plantear el mismo para que éste sea admisible?

im COBB B y C. D- Elder. Participation in AAmerican Politice The dynamics of Agenda Buildin , Bosten, Allymand Bacon EliA, 1972. slp.

12 "Competencia significa (_) que la autoridad pública es percibida ose percibe así misma como capaz de prestar atención" (tomado de (Dobb y Elder opcit.)

Podemos entonces apuntar que para que un problema sea incluido en la agenda es necesario que los actores políticos que tienen que ver con él lo dominen. Aquí no sólo es necesario ejercer algún tipo de presión frente a los "guardianes de la agenda" para que el conflicto sea incluido en ella, sino que también se pueden recurrir a diversas acciones122 que fungen como catalizadores del proceso de inclusión, como el chantaje, la amenaza, la presión constante, etcétera.

Por otra parte, la autoridad pública posee una amplia gama de manifestaciones frente a una demanda que se encuentre en la agenda:

'Puede rechazar la inclusión del desafío- Tiene abierta la opción de un rechazo total o, al contrario, de una táctica más indirecta de corrupción. Puede actuar sobre el mismo problema: desactivándolo, bloqueándolo, (restándole importancia) etcétera. Su acción también se puede desplazar hacia los empresarios políticos y los grupos (de identificación y atención) evitando parecer que adopta una posición sobre el problema propiamente dicho

También puede responder a dicha demanda en forma positiva, es decir, respondiéndola propicia v oportunamente.

Cabe mencionar que la respuesta al problema no será una respuesta aislada, sino "a una clase de situaciones idénticas".

Finalmente debemos tener presente que la autoridad se ve obligada a utilizar sus recursos limitados (incluso simbólicos) para responder satisfactoriamente el carácter problemático de aquellos insumos *(inputs)* que adopta a partir de la formación de su agenda, de ahí la importancia de la misma en la disipación de las múltiples y constantes controversias políticas.

2.6 Efectos de la política pública

En este inciso daremos una perspectiva de los efectos de la política pública con el objeto de reafirmar la utilidad de dicho enfoque en la toma de decisiones por parte de los *gobiernos*. Pese a que una política pública refleja la actividad de una autoridad gubernamental, es importante distinguir al menos dos etapas de la actividad eubernan ental.121 la gestión interna y la gestión de las políticas públicas.

Basadas en MMENS , Thoenig. ***rlo- rit*** **p 185.**
ideo
La sigmmfes **líneas** (**cursivas solamente**) respecto a las etapas de la actividad **gubernamental fueran tomadas** , en parte de **las ideas** de GII.R I' RT, I' PUblic Function and Status **Innorntion', en**

- ***La gestión interna*** *es la* movilización *que hace una autoridad públi*ca *de sus recursos* propios, *a fin de producir realizaciones* concretas *especificables e indiuidualizables.* Mientras la empresa privada es introvertida (dado que persigue una finalidad **en su** interior), la empresa pública es extrovertida (pues se legitima125 por la persecución de sus finalidades externas). Los productos que ofrece la empresa pública posee un efecto o un impacto directo sobre la sociedad.
- ***La gestión de las políticas públicas*** se refiere justamente a la capacidad de producción que tiene la empresa pública. Se supone que toda intervención pública concreta engendra una alteración del estado natural de las cosas en (el tejido social) y puede **unirse a** uno o varios efectos o impactos.

Esquema 2. Etapas de la Actividad Gubernamental

Adaptado **de Meny y Thoening, 1992**

Teniendo en cuenta las consideraciones previas, también podemos inferir que las políticas públicas en combinación con otros elementos (como el deterioro del mismo sistema, por ejemplo) también traen como efecto entre otros- **una transición** de orden politico, en tanto que la utilización de dicho esquema necesariamente conlleva a la transformación de 5 elementos básicos,126 esenciales para una modificación substancial en el sistema politico, a saber:

- Las características del régimen anterior.
- El colapso del mismo.
- La estrategia del cambio.
- Las características del nuevo régimen.

SHAEFER, G. F. Y F,- Mclnerney (**editores**)- **Innovation** Force of Gestion **in Public Sector**- **Instituto Européen d' Administration Publique, Mnastricht**, **1988, s/p.**

125 **Legitimar consistirá para este c** ase e **n buscar dirigir —sin utilizar medios violentos — las fuerzas que se encuentran en conflicto y que rodean a la autoridad pública.**

la Ello de acuerdo con ALCANTARA **S., Manuel. ocn , p. 216.**

El escenario internacional.

A partir de que la transición surge como efecto la utilización de un marco de *pbblie policy* obliga al nuevo régimen político a funcionar "procesando demandas de los ciudadanos y elaborando medidas que tienen una *inmensa repercusión* en *ámbitos de la esfera pública con implicaciones directas o no* sobre *las referidas demandas.* (Así,) en la medida en que las reglas de actuación del sistema sean (reconocidas) por la gran mayoría de los ciudadanos se habrá consolidado el mismo."127

Cuando existe una estructura en la cual la sociedad tiene la opción de participar abiertamente en la toma de decisiones se da cabida a contribuciones que no sólo se circunscriben al ámbito social o a la utilización de las instituciones. Sin embargo es preciso acotar que una transición debe apegarse a una *"agenda para cambio,* a sus *actores* sociales *y políticos y al liderazgo;* (._) ello implica la creación de nuevas tradiciones y nuevas identidades que permiten sepultar los aspectos más traumáticos del pasado y construir un presente sin (_.) ataduras'.'28

En otro orden de ideas, las políticas públicas traen como efecto una sana relación entre la sociedad y su gobierno; lo cual favorece una visión holística para el diseño de las políticas. El esquema de *public policy* es el responsable de una correcta y eficiente utilización de recursos. La concepción de una nueva política (politics) y su desarrollo tiene que ver con una interacción de demandas y respuestas entre los actores involucrados en el sistema.

Consideramos entonces que el análisis de las políticas públicas es una tentativa metodológica que favorece entender la *función de producción* gubernamental, "para conocer mejor por qué y cómo los productos suministrados por la autoridad no engendran los efectos previstos y, si es preciso, (permiten) reducir estas desviaciones o disfunciones".i'-e

Dicho de otra manera, el análisis de las políticas públicas permite generar correcciones al proceso de toma de decisiones, lo cual es de suma importancia para la actuación de la autoridad, dado que ella será medida --o al menos así lo es en diversas sociedades occidentales- no sólo por su eficacia, sino también por su eficiencia.

'17 Idem Los subrayados son nuestros.
'° hm, p 222 y 224.
'm Cfr. MENY Y Theenig_ Qa r1t. p 94.

2.7 Recomendaciones para la evaluación de una política pública

Como lo hemos indicado, es notorio que la evaluación de las politicas públicas incluye diversos aspectos; sin embargo, para percibir el impacto -de naturaleza positiva e incluso negativa- y las connivencias que trae consigo una política per se ésta debe ser evaluada tomando en cuenta diversos aspectos, a saberP30

- "Naturalmente para que un sistema (de politicas públicas) sea instrumento (válido y confiable para el decisor o decisores) debe haber interés y participación (de) los principales responsables de las politicas públicas, y en ello debemos luchar por desterrar las (sic) simulación y crear una cultura de evaluación donde pueden establecerse plenamente los logros y aciertos pero con sus diversos costos y desaciertos, mostrando las fallas y las malas decisiones y acciones en aras de un aprendizaje que nos permita cada vez ir mejorando nuestros instrumentos y modalidades de puesta en marcha de la politica 31".

Sin un verdadero interés al utilizar un sistema de politicas, magros o nulos serán los resultados que se obtendrán. La cultura de la "simulación?' -a la que en tantas ocasiones nos enfrentamos como ciudadanos con el simple hecho de acudir a alguna ventanilla pública- es un auténtico lastre en lo que al desarrollo de una politica pública se refiere, pues objeta y/o retarda respuestas en lugar de fomentar soluciones. La creación y consecución de una cultura de evaluación permite una sana autocrítica. Bajo este esquema de criticidad se pueden prever futuros errores y corregir los actuales. Es esta cultura la que deviene en un aprendizaje que fomentará la instrumentación -ejecución de nuestra política en sus diversas manifestaciones.

- "(...) Es obligatorio ir reformulando la política y generar instrumentos para considerar la dinámica propia que todo fenómeno social lleva ¡mplícita. Las acciones y respuestas a problemáticas sociales (sin menoscabar los políticos y económicos, por ejemplo) pueden ser válidas en ciertos momentos pero inviables en otros. De ahí la necesidad

es Aquí citaremos a: MEdIA Lira, José. 'Hacia una propuesta integral de la evaluación de las políticas públicas", en Revista IAPEM, No. 35, p. 113, 1997. Los subrayados son nuestros.

al En esta parte recuerdo las palabras del ex-presidente de México Luis Echeverría Álvarez (1970-1976): "una de las disposiciones mentales que debe tener el administrador y el gobernante es ver dónde están los problemas, quién los vive, cómo se expresan, y ver, con objetividad, las formas en que se resuelven los problemas (...p' en AGUIRRE L. Carlos E., et, a1, op, cit. (1997), pp. 78-83.

de estar atentos a los cambios y evaluar en forma las circunstancias propias".

La politica pública no puede ser, ni mucho menos, unidireccional; al contrario, su propia definición (antes señalada) obliga a que esté en constante retroalimentación con el fenómeno (social, político o económico), contribuyendo de esta forma a considerar el perfil de la acción gubernamental y el impacto con el que incide en el sector afectado por la misma. El *decisor* que se apoye en un esquema de politica pública debe mantenerse en continuo y estrecho contacto con el conflicto, sabiendo utilizar la capacidad del técnico conjuntándola con su sensibilidad politica132 en favor de la sociedad.

Para concluir con este capítulo es necesario destacar que estamos siendo partícipes -unos como testigos y otros como gestores- de una nueva concepción del Estado, ello como producto de una sociedad que se transforma y que a la vez redime al gobierno a actuar a la par. Estamos a muy *buena hora* de renovar a "un Estado que no (ha sido del todo) capaz de proveer la demanda principal, fundamental que los ciudadanos le exigimos y a cambio de la cual hemos dado parte de nuestra libertad, que es la seguridad sobre nuestras vidas".133

'°' Una clara y grata distinción de la parte técnica y la parte política es presentada en una forma sin par por LOPEZ Buitrón, Jaime Domingo, en AGUIRRE Leal, Carlos E. et, al. av cit^ (1997), pp. 13-15.

" Véase KRAUZE, Enrique, en AGUIRRE 1. Carlos E-, el al (1997), op cit., p-

CAPITULO 3.

DESARROLLO POLÍTICO1M

"Quien recela de la idea,
no logra tampoco captar nunca el concepto"
- Goethe-

En esta investigación, al considerar diversos elementos que brindarían a la misma una actitud holística, consideramos necesario hacer alusión a distintos aspectos; es decir, para que nuestra investigación posea un marco más amplio de sustentación es pertinente hacer referencia al tema de desarrollo, primero en un sentido amplio, tomando incluso aspectos del desarrollo económico, y posteriormente accesando al desarrollo político. Dicho inciso lo trataremos de relacionar con el tema -ya señalado- de las políticas públicas, para lo cual detallaremos cuales son las características del desarrollo político, sus componentes; asimismo elaboraremos diversos comentarios y argumentos, nos referiremos al autogobierno, el cual es razón obligada de cualquier Estado que pretenda llamarse desarrollado, posteriormente expondremos ideas acerca de la planeación y la planificación para, finalmente, conjuntar estos elementos elaborando una consideración al respecto de la evaluación del desarrollo buscando dejar en el lector los

¡Ia E. esta obra, al hablar del desarrollo político cono objeli,v ros referimos al grado óptimo que de tal variable se busca alcanzar, Para ahondar en lo anterior sugerimos la lectura de ZEDILLO Ponce de León, Ernesto. :Avance- y Retos de la Nación Tercer Informe de Gobierno. Presidencia de la República, 1 de septiembre de 1997-

elementos que le permitan -ulteriormente- elucubrar acerca de **la relación existente** entre desarrollo político *y pablic policy*.

3.1 Características del desarrollo *para el Estado moderno*

El nivel de desarrollo económico, político y social de un Estado afecta invariablemente los servicios de la política en su sistema administrativo.

El desarrollo económico y la erogación alta para los servicios **administrativos** van juntos; de lo anterior Ira Sharkansky135 ofrece dos teorías. De acuerdo con una llamada el punto de vista del recurso, que implica que las demandas de los ciudadanos son similares de un Estado a otro. La dife**rencia en** la erogación se explica por las diferencias en la habilidad para **pagar por** los servicios y no por las diferencias **en las** demandas.

Está también el punto de vista de **la necesidad**, de acuerdo al cual la economía puede afectar el tipo de necesidades que "siente" el pueblo y que perciben los hacedores de la política.

Al transferir los recursos de las áreas ricas a las pobres, las concesiones federales compensan **algunas** diferencias económicas **entre los** Estados.

El término desarrollo se refiere a una serie de características económicas, sociales y políticas, cada una de las cuales puede variar de lo menos a lo más desarrollado; los aspectos del desarrollo tienden a apoyarse el uno al otro.

Entre las características politicas que comparten los países desarrollados figuran las siguientes:[136]

- La organización del gobierno se lleva a cabo de acuerdo con la del sector privado.
- Las decisiones politicas y los juicios legales se hacen de acuerdo con normas seculares de raciocinio.
- La actividad gubernamental se extiende sobre una gama muy amplia de asuntos públicos y personales.
- El interés popular y la participación en los asuntos públicos están muy difundidos.
- Las personas que ocupan posiciones de dirección gubernamental son considerados como ocupantes legítimos de sus puestos.

Las burocracias públicas de las naciones desarrolladas incluyen las siguientes características: 137

SHAREANSKY, **Ira.** **Administración Pública**. Ed. EDAMEX, **México, mimeo, a/p.**

,aa Cfr.Íd€n1

a) La burocracia es amplia y contiene numerosas subunidades **distintas.**
b) La burocracia tiende a aceptar las direcciones normativas **de otras** ramas del gobierno.
c) Se considera que está lo suficientemente preparada tanto profesional como educacionalmente.

En lo que respecta a los sistemas administrativos en los países desarrollados se han observado los rasgos siguientesdsa

1. Hay un compromiso ampliamente difundido por el desarrollo de los líderes políticos.
2. La mayoría del liderazgo se deriva del sector público.
3. La sociedad sufre de la inestabilidad potencial o real, que puede provenir de las tendencias creadas en el movimiento anticolonial,
4. Existe un abismo entre las élites modernizadoras y las tradicionales.
5. El desarrollo de varias características políticas es disparejo.

En el mismo orden de ideas encontramos que la corrupción que existe en las burocracias de los países en desarrollo, afecta tanto a las decisiones de poca monta como a las más importantes e involucra principalmente, a los recursos menores. La discrepancia entre la forma y la realidad es, con frecuencia, producto de una *combinación de recursos* administrativos insuficientes con aspiraciones excesivas.

Finalmente cabe señalar que Ferrel Heady'as utiliza diversas categorías que sugieren las diferencias que pueden hallarse entre las diversas administraciones: tradicional-autocrática, éhte-burocrática, competitiva-poliárquica, movilización del partido dominante.

3.2 Inferencias sobre desarrollo

Hablar de desarrollo (en lo general) podría ser un tanto confuso pues **existen tantas** acepciones al desarrollo, y tantas variantes de él que en oca**siones es** común encontrar definiciones opuestas entre ellas mismas; por tal motivo creemos propio -para iniciarnos en el tema- ofrecer **una visión** holística e integral del desarrollo,

Para comenzar, reforzamos nuestra definición de desarrollo, **entendién**dolo también como el 'esfuerzo colectivo por mejorar las condiciones de

11, **Véase ídem**.
— **Ídem**.
'aa **Citado por** SHARKANSKY, Ira ppin.

vida de todos sus habitantes, **en un** contexto de mayor de equidad".140 También lo entenderemos como el proceso de crecimiento y cambio de la sociedad que puede ser resultado de 1) una evolución, 2) la interacción de un grupo de sociedades con otras, y 3) la acción conscientemente planeada y regulada 141

Es evidente que frente a diversos esfuerzos efectuados para superar inicuas condiciones sociales, económicas y políticas -fundamentalmente- existe aún un rezago; dicho atraso, limita la "sustentabilidad (de un proceso) de desarrollo y obstaculiza la densidad ciudadana y democrática de la región".142

El enfoque integral de desarrollo -mismo que pretendemos mostrar al lector- considera "que al enfrentar el tema (...) se avanza hacia los objetivos *de crecimiento y equidad de manera simultánea".* 143 **Aquí las políticas públicas colaboran (en forma explícita) no sólo a tener como objetivo la consecución de un desarrollo político, sino a avanzar sincrónicamente en el desarrollo** de otras **áreas** (**como la economía, ecología**, **tecnología**, **etcétera**); logrando de esta forma "reducir las incompatibilidades entre las políticas orientadas al crecimiento y aquéllas dirigidas a incrementar el bienestar y mejorar la distribución del ingreso, fortaleciendo la máxima complementariedad entre (todos los) objetivos. (...) Asimismo, contempla medidas redistributivas en favor de los grupos (...) desfavorecidos...".144

Las políticas públicas ayudan a fincar el proyecto donde el desarrollo es la suma de la política económica, la política social145 y la política *política;* todo ello en un marco de *public policy*.

'w Véase, GOBIERNO del Estado de México. Plan de Desarrollo del Estado de México 19931999. GEM, 1993, p. III.

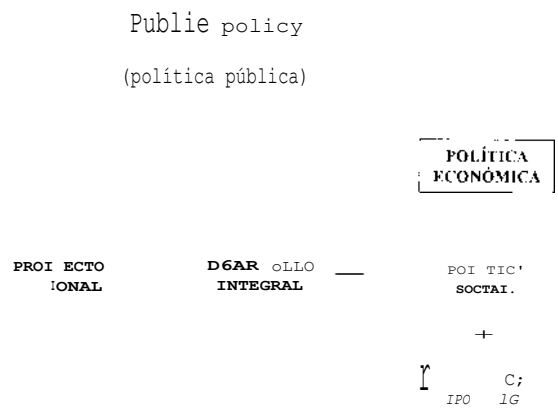
ui Véase MARTÍNEZ, Mario. Diccionario de Política y Administración Pública. Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1980.

ux OTTONE, Ernesto. "La cooperación en torno a un Enfoque Integrado del Desarrolló", en Bien Común y Gobierno, Año 2, No. 22, p. 51.

El subrayado es nuestro.

'u era.

Al respecto, OTTONE o . cit) **señala: '**(_.) es preciso superar la idea de que la única finalidad de la política económica ha de ser un crecimiento adecuado, en tinto que a la poética social corresponde centrarse en el problema de distribución. Ni una ni otra son términos distributivos y ambas influyen sobre la capacidad de crecer'.



El papel que la política pública desempeña en este esquema es apoyar (a través de una coordinación de recursos y de una interrelación con la sociedad, principalmente) a la construcción de un espacio que dé cauce a las demandas de transformación productiva, justicia social, equidad, democracia, economía, entre otras.

El esquema de política pública requiere --entre otras condicionantes- de elevados "niveles de consenso entre los actores sociales, escenarios de negociación de conflictos y el convencimiento de que el logro (de la consecución del *espacio* arriba mencionado) es de interés para toda la sociedad, por consideraciones tanto éticas como económicas, sociales y de seguridad". 141;

Bajo esta tesitura es imperativo que nuestras autoridades distingan que el desarrollo político es parte toral de un "proceso integral de desarrollo"; reconociendo así la importancia que éste posee al interior de nuestra sociedad, a la vez de aprovechar las ventajas de estudios apoyados **en *pubiic policy* para favorecerlo. El** rezago existente en el desarrollo político (elemento importante del proceso de desarrollo) por tanto no puede ser considerado un fenómeno aislado, ni un problema que se pueda solucionar con enfoques parciales; en este sentido el carácter *ecléctico* de la política publica, que da primacía a la calidad, la eficiencia, y la efectividad del producto o resultado del sistema de politi-

- OTTONE, *Ernesto.* 9P c¡t„ p 52

cae (output), funciona entonces como una solución real a las demandas que se hallen en la agenda.

Todo lo anterior obliga a ***repensar*** **"la relación Estado-sociedad civil-sector privado y el conjunto de las políticas** (...), **en particular aquéllas con mayor efecto hacia el** ***crecimiento y la equidad*** (.. Y'.147

Aquí hay **que justipreciar la importancia que la ciudadanía tiene frente al sistema de politicas en la consecución del desarrollo político óptimo;l4e de ella depende -en gran medida y en diversas ocasiones- el éxito o fracaso de una política pública, en tanto que no parece factible que una política obtenga el resultado esperado si se carece de la organización social en conjunto con su participación en la elaboración de** ***las*** **politicas.**

Para concluir este inciso. cabe mencionar que no obstante lo anterior, "aún parece persistir en (nuestro país) una asimetría entre la capacidad institucional de la maquinaria intergubernamental dedicada a los temas estrictamente económicos y aquellas dedicadas al desarrollo social (y que decir de la tan descuidada área del desarrollo politico149). Esta situación pareciera (extrapolarse) también en las instancias no gubernamentales (incluyendo los partidos políticos). La insuficiente superación de esta tendencia puede contribuir a la segregación de los aspectos económicos (, politicos) y sociales" 150 en lugar de instrumentar un enfoque que con una visión más amplia favorezca la integración de ellos en beneficio de la sociedad, como la utilización del estudio de las politicas públicas.

3.3 Desarrollo político

La democracia luce, a finales de este siglo, como ***el modelo*** **que gran parte de los gobiernos, en todo el mundo, han elegido. La búsqueda por favorecer diversas** ***formas de cogestión, de activar las*** **instituciones** ***de participación permanente como el referéndum, los ombudsmen, la renovación justificada de las*** **constituciones, y** ***el acercamiento*** **hacia** ***sistemas políticos que hagan madurar crecientemente a la ciudadanía y favorezcan la organización y expresión de la sociedad civil*** **(Bernardo Kliksberg) impulsan un avance definitivo en la búsqueda del desarrollo político.**

147 **Ídem**. Los subrayados **son nuestros.**

le Al respecto y como ya lo **mencpiona^m\os, se puede consultar** ZEDILLA Ponce **de León, Ernesto.** 'Avances y **Retos de la** Nación',

,es **En nuestro país esta área corresponde** de acuerdo **a la Ley Orgánica de la Administración Pública a la Secretaría de Gobernación** (N. del R.).

ta OTTONE, Ernesto**. o . ci ., p. 56.**

Al hablar de desarrollo político necesariamente nos vinculamos con el "proceso evolutivo de prácticas políticas y sociales a través de etapas estrechas y continuamente relacionadas con el funcionamiento efectivo de la democracia y con la estabilidad".161 En nuestro país, dicho proceso evolutivo puede verse incrementado cuando se actúa de acuerdo a *una* ocupación en *el círculo de las conexiones entre los grupos sociales de elite tendiente a* satisfacer *real o artificialmente, en* forma *coyuntural o estratégica* a cual*quier grupo* de personas *no* matizado (Jean-Mane Mayeur); es decir, cuando se realiza una acción basada en elementos de *public policy*.

Mientras sigamos careciendo de un desarrollo político óptimo existirá lo que Jiménez Castro llamó "vacío de legitimidad", es decir, se abre un espacio en el cual no existe ni legitimidad ni legalidad, mucho menos eficiencia, ello en una base inestable de poder que busca para afianzarse a través del uso indebido de la autoridad: "colocando en los cargos públicos a los más adictos, a los más amigos, a los más parientes, a los más serviles. Se está entonces en una etapa de la vida pública permanentemente en transición; sin puerto seguro hacia el cual dirigir las velas",152 es decir, sin un sustento adecuado con el cual legitimarse y sin lograr que la decisión gubernamental tenga el impacto planeado, 15

Al pretender un óptimo desarrollo político, el Estado tiene que hacer frente a algunas modificaciones y reinvenciones tanto de él mismo (Reforma del Estado) como del gobierno, "el encuentro del Estado con el nuevo paradigma gerencial parece ser una de las grandes direcciones para 'reinventar el gobiernd.154 Este 'encuentro' no debe producirse neutralmente, sino en el marco de cómo poner el nuevo paradigma desde el Estado al servicio de los papeles que el (sic) mismo debería cumplir en los diversos contextos nacionales. Papeles ligados (...) a la competitividad, el desarrollo, la democratización, la equidad, el fortalecimiento de la sociedad civil y la participación. Entre los lineamientos institucionales y gerenciales básicos del Estado rediseñado, del 'Estado Inteligente', deberían hallarse aspectos co-

151 GIL, Federico G., Instituciones y Desarrollo Político en América Latina, Instituto para **la Integra**ción de América Latina. Buenos Aires, 1966, p 3

ou **J**IMÉNEZ Castro, Wilhurg Administración Pública para el Desarrollo Integral, Ed FCE, México, 1981,p. 56.

lw Ello en tanto que habrá actores dentro de la suciedad- que. tras no reconocer la decisión co.. legitima, se opondrán a ella

es Al respecto se sugiere OSBORNE. D. 91 '. Gaebler, lieinventing Government I low the entre l teneurial enirit is transfnrmive the oublic sector. Ed- Addison-Wesley Publishing, EPA. 1992 (N. del R.).

mo (...): *concentración del* gobierno *central en la realización de un proceso eficiente de* formulación, *monitoreo, evaluación y retroalimentación de las* ***políticas*** públicas. (Asimismo la búsqueda de un desarrollo político pleno supone) la utilización de sistemas de información estratégica para el diseño de políticas, la creación de unidades de análisis de politicas *y think* tanks,155 así como la evaluación sistemática de los efectos de las políticas .156

Un sistema que converge con el desarrollo político, es un sistema democrático y representativo, y se encuentra basado en **las siguientes orientaciones:157**

- Poder en la sociedad y existencia de un Estado que represente los intereses colectivos y amplios de ella.
- Garantías reales para el respeto de los derechos politicos
- Educación para la libre adquisición de la conciencia politica.
- Expresión libre de esa conciencia política.
- Participación **en las** decisiones del poder politico (politics).
- Control directo de las acciones gubernamentales *(accountability)*.
- Control indirecto a través de la interrelación de los poderes públicos.
- Desarrollo libre de los partidos políticos y de sus militancias políticas.
- Existencia de normas y mecanismos institucionales para garantizar la elección popular.
- Sistema electoral confiable.
- Existencia de medios democráticos de información.
- Diversificación de los grupos de poder politico.

Como lo explicaremos más adelante (principalmente en las conclusiones y en las reflexiones) **en todos estos aspectos relatados**, **las políticas públicas tienen un papel primordial que ejercer en la construcción de diversas directrices que lleven a su consecución.**

Sin alcanzar el desarrollo político al que aspiramos, cualquier transformación que se pretenda encuentra coartadas sus esperanzas; ergo, también la administración pública sufre, al mismo tiempo, dichas consecuencias.

Entendiéndolos como unidades fundantes de pensamiento (N del R).

isc ISLIRSBERG, Bernardo. El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusió', en ELIESBERG, Bernardo (comp.). El Rediseño del Estado' una Perspectiva internacional. Ed. FCE/INü', México 1994, pp31 yss

„s Estas orientaciones fueron retomadas en gran medida de JIMENEZ Castro, Wilburg (a cit.); tratamos de adecuarlas a las circunstancias presentes para que sirvan mejor a nuestro objeto de estudio.

Cuando hacemos alusión al desarrollo político también nos referimos a los efectos que el cambio económico y social acelerado provoca en el orden político de la sociedad, así como el papel que las instituciones y las fuerzas políticas desempeñan en este proceso de cambio.158

Podemos entonces colegir que **el desarrollo político está permanentemente ligado con los cambios en las estructuras**; **con los procesos políticos**; **con un mayor liderazgo de los políticos**; **con un criterio más moral sobre la política**; **con una** mayor **eficiencia en la labor de los órganos del Estado**; **con una nueva actitud de los partidos politicos**;**159 con una cultura cívica que refleje la voluntad de mejoría; con una actuación responsable de la sociedad y del Estado; con una dirección adecuada de los procesos decisorios; con la utilización de esquemas técnicos acordes a las circunstancias de nuestro país; y sobre todo con una voluntad de alcanzar dicho desarrollo por parte de los gobernantes.**

De lo arriba descrito es válido formular que el desarrollo político -aunado con otros factores del desarrollo integral- cuando se persigue utilizando a las políticas públicas como instrumento de concertación y eficiencia permite generar transformaciones en el status quo; ello cuando se aprecia que dicho desarrollo no es solamente un problema *(issue)* politico, sino que es un asunto que tiene referencia obligada con aspectos económicos, sociales, culturales, y otros; en fin, hablar de políticas públicas y su relación con desarrollo político es un tema de tal relevancia que bien merece su incursión y perfeccionamiento en la agenda gubernamental.

Cabe agregar que al desarrollo político podemos considerarlo, entonces, como una **dinámica progresiva que se genera de la combinación del poder real con la autoridad formal.**

Consideramos, además de los ya mencionados, que diversos elementos dan validez al desarrollo político, entre ellos:

- **El autogobierno.**
- **La planeación.**
- **La planificación.**
- **La evaluación del desarrollo.**

Procedemos ahora a explicar cada uno de ellos.

MARTÍNEZ, Mario oo crt

^° Lo anterior retomado de ➢MENEZ Castro. Wilburg op_ cit

3.3.1 Aspirando al autogobierno

`Ser autónomo significa ser capaz de aplicar
la información del pasado a una decisión presente
- Kaf Deutsch-

¿Qué es autogobierno? Consideramos en esta investigación que el autogobierno tiene mucho que ver con desarrollo, sobretodo en un Estado que pretende dirigirse mediante un diseño sustentado en *public* poliey, y en el cual se requieren de ciertas características para que las disposiciones emitidas tengan el efecto deseado.

La palabra **autogobierno** tiene dos significados: 160 1)unidad política que se autogobierna sola en todos los sentidos y, 2) unidad que se decide acerca de sus asuntos internos por sus propios procesos. Con ambas características podemos señalar si un grupo, partido, ciudad o país -sin saber nada acerca de sus procesos internos- es dependiente de algo que se encuentra fuera del mismo y no se autogobierna o viceversa.

En la medida en que el comportamiento de un sistema político es determinado por estructuras y procesos que están dentro del mismo le llamamos independiente. Un país o una nación que se autogobierna es soberano.

Los subsistemas existentes dentro de un sistema que se autogobierna no **tienen** que ser autogobernados o autónomos. El comportamiento **de un sis**tema autodirigido no se puede predecir totalmente a partir de su ambiente o de su pasado. Cabe decir que la *autodirección* consiste en combinar los efectos del pasado del sistema con los de su presente y los efectos de su ambiente con los de sus estructuras y procesos internos propios.16'

La autodirección requiere **un insumo** de información del mundo exterior y ésta información llega por conducto de receptores, generando **una con**ducta en el sistema que la recibe y siendo ejecutada por los órganos que envían de regreso la información referente a los resultados de sus **acciones**, dicho resultado corregido se regresa de nuevo. A este proceso Deutsch le llama ciclo de retroalimentación.

La retroalimentación se basa en un flujo de información de regreso, **se necesita** un canal y estos forman un circuito. La retroalimentación es de dos clases: a) retroalimentación amplificadora, que dice "haz más de lo

^m Al respecto véase: DEUTSCH, Earl. **Política y** Gobierna. Ed. FCE, México, 1976; **mismo que utiliza** el concepto autogobierno **y 1. desarrolla de una forma magnífica.**
m dem.

mismo, incrementa el comportamiento" y b) la retroalimentación negativa, que reza `opónte a esa acción, cámbiala".1G2

El estado final de un sistema es la relación del sistema con su ambien. **te en** desequilibrio interior; cuando hay retroalimentación negativa hay una oposición de la operación procedente. Un sistema de control de esta especie mantiene un estado estable. A los procesos que tienden a mantener algún estado de cosas particular se les llama **homostáticos.**

Asimismo, utilizando el marco que Deutsch nos brinda, podemos inferir **que la carga** de un sistema de dirección es la cantidad de cambio de conducta por unidad de tiempo que exigen los cambios en la trayectoria del objetivo del sistema. **La ganancia** es el cambio que se obtiene mediante la respuesta a una nueva señal de insumo. **El adelanto** es la cantidad de tiempo en que un sistema de dirección puede predecir y responder al estado futuro de un objetivo, dentro de un margen de error suficientemente aceptable.

La carga, **el retraso**, **ganancia y adelanto son importantes en la política en tanto que se aplican** a todos **los procesos de retroalimentación y autodirección.**

Todo sistema de autodirección tiene dos clases de ambiente:1eá 1) el exterior o exógeno, y 2) el interior o endógeno. El mundo interior y sus efectos sobre el desequilibrio del sistema pueden influir decisivamente en lo que haga el sistema.

De lo anterior podemos señalar **que el autogobierno se basa fundamentalmente en la autodirección**, la cual se enmarca -a su vez- en un estadio **de soberanía**, entendiéndola como la capacidad de un gobierno, país o cualquier organización para controlar sus propios asuntos y para hacerlo debe dirigir su propia conducta.

En otras palabras, toda autodirección es un proceso de orientación. Debe combinar diversas corrientes de información que se basen en ciclos de retroalimentación. **El autogobierno** implica la capacidad para fijar metas y mantenerlas. Por tanto para un Estado que aspire a fincarse en un desarrollo integral -no solamente pohtico- la palabra autogobierno debe ser **una de sus** aspiraciones a la vez que debe estar en su agenda como uno de sus objetivos

Ídem.
^a9

3.3.2 La planeación

La planeación podrá alcanzar los efectos hacia los cuales está dirigida cuando contemple en sí misma la iniciativa ciudadana, tomando en cuenta los intereses de la mayoría.

La planeación dentro de los países desarrollados permite que estos programen su evolución económica, pues la politica económica "dispone de un ordenamiento sistemático" de medios y fines, además sus instrumentos permiten conformar un modelo económico determinado por tener la peculiaridad de ser accesible.

Además, no olvidemos que las políticas sociales gubernamentales presentan ciertos problemas de carácter casi constitutivo que hacen altamente recomendable su constante planeación.164 La planeación de los programas sociales masivos y su problemática no puede ser comprendida con particularidades, a menos que se realice en un contexto más amplio, referido al tipo de politica (policy) en cuestión, a las organizaciones que la implementan y, de manera principal, al régimen político en que se formula y opera.

El marco de un nuevo sistema globalizador permitió a los gobiernos "prever" la estabilidad del sistema económico internacional. Se vislumbró y dio una globalización mundial inusitada, que enfrenta ahora diversas dificultades para soportar diversos problemas (como mantener el crecimiento económico) y surgieron nuevos obstáculos para la conservación de estimaciones en el mercado.

En Latinoamérica el modelo de sustitución de importaciones y el proyecto de desarrollo "hacia adentro" logró -en su momento- que diversos países de este continente obtuvieran un crecimiento interno de bastante cuantía.166 Sin embargo, la escasez de materias primas, y el gradual agotamiento de los recursos naturales no renovables, que apoyado por la falta de ordenación dentro de los diversos gobiernos, y la ausencia de una proyección adecuada para estos países, provocó que el desarrollo se estancara, primero, y mostrara visos de retroceso, posteriormente.'"

u SOLÍS, Leopoldo- Perspectivas de la planeación", mimeo

X65 Al respecto se puede consultar- "Simposium sobre el Desarrollo Económico de México", en El Mercado de Valores, Año LVII, No. 10, 1999, p. 39 y es.

Es aquí donde resalta la utilidad de la planeación, en tanto que ella es **un proceso** continuo para poner en práctica los planes que se llevan al cabo al mismo tiempo que la evaluación de resultados.

Para dicho proceso se requiere de una permanencia e institucionalidad y de una flexibilidad para el cambio.

El cambio estratégico que esta serie de reformas trae consigo **concierne** también a aspectos de prospectiva, es decir el proyecto de país que se tiene para México en el siglo XXI. Se ubica al Estado en el contexto interno de una sociedad políticamente plural, cada vez más autónoma, con sus propias ideas y proyectos, dispuesta a competir y exigir. Se identifica al Estado nacional en el contexto internacional de Estado, siguiendo con intereses nacionales y desencadenando reacomodos de época y estilo en sus relaciones políticas y económicas.

Más allá de las explicables precauciones de conceptos, lo que queremos decir es que el Estado y el gobierno mexicano comenzaron su inserción desde 1984 y hasta la fecha, a "un mundo que escapa en mucho al control estatal, es decir al mundo competitivo y cambiante", l6-,

La hostilidad del nuevo ordenamiento mundial conlleva oportunidades y amenazas para el Estado-gobierno-sociedad mexicana. Estas pueden ser aprovechadas o manejadas más o menos exitosamente según la magnitud de los recursos y de las destrezas que el país dispone, pero también en el sentido de urgencia porque eleva los riesgos del proyecto nacional, y abre, -siguiendo este argumento- oportunidades más amplias si los ciudadanos se preparan para aprovecharlas.

Se trata en esencia de la formulación de estrategias de acción pública (instituciones políticas prácticas, como la empresa pública por ejemplo), las cuales terminan por implicar cambios más o menos profundos en las estrategias heredadas o establecidas de gobierno: "cambios estratégicos"

La falta de una adecuada política de planeación y de desarrollo obligan a que con la fuerza revitalizadora de la ciudadanía y los sectores sociales se aspire ya no solo a concebirla, sino a alcanzarla.

3.3.3 *La planificación*

La planificación prevé los fines a alcanzar en un tiempo determinado, ello en las diversas etapas del desarrollo.

También véa66 SALINAS de Genrin, Caries "Uemocraa n Tercer Informe de Gobiwr. Alrxi—, ¡991. py_ 18-33.

En un Estado democrático viable, los múltiples factores e intereses especiales de diferentes grupos se yuxtaponen en tal medida que la noción del bien común tendrá un significado real para todos ellos o la mayoría. Se requiere no solamente la habilidad de los líderes políticos, sino también una genuina comunidad de intereses, pues cuando los intereses se adosan convenientemente, su búsqueda es compatible con la verdadera deliberación y transacción en el marco del gobierno representativo.

Para que la planificación pueda ser efectiva también debe haber una participación activa de los ciudadanos; deben tomarse en cuenta los intereses de los grupos mayoritarios, a la vez de respetar la integridad e interacción de las minorías, aunado a una adecuada calidad de información para que se transmitan los planes de tal forma que sean asimilados adecuadamente.16e

Se vuelve imprescindible que la Constitución reconozca que los principios de desarrollo económico, político y social son la base para la organización del país y que, por tanto, los Planes de Desarrollo contemplen y busquen satisfacer las necesidades que dichos principios establecen.

Debe existir una compatibilidad entre objetivos e instrumentos de acción y decidir el papel de la intervención del Estado pues para planificar se requiere de la decisión politica del gobierno entre particulares y éste.169

La definición de desarrollo de una comunidad abarca los servicios que ofrece el Estado o las agrupaciones privadas que trabajan en este rubro con el fin de promover, dentro de la comunidad, cambios sociales y actividades más favorables al progreso y crecimiento individual y colectivo.

Estamos conscientes de que todos los Estados, independientemente de su grado de diferenciación interna, desempeñan dos tipos de funciones, politica y administrativa; ambas integran un proceso más comprensivo: el gobierno. Política es el gobierno decidiendo y Administración es el gobierno actuando.170

Al igual que la reforma de la intervención estatal en la economía, la reforma politica del Estado, la completa reorganización del Estado y el régimen político son esenciales si han de modernizarse efectivamente conforme

esa Al respecto véase a URIBE, Pedro. "La Planificación como Instrumento de Desarrollo' en Resumen resultados del ,minario sobre, desarrollo, Ed_ [MES, México, a/a, p. 11 y es, momeo.
d

In GUERRERO, Omaa La Administración Pública del Estado C it ❑ Ed. Fontamara, México, 1992.

al tiempo, los ritmos y las nuevas condiciones materiales, sociales, políticas y geográficas de México junto con su inserción en el contexto globalizador.17'

Son pocos los indicios que apuntan hacia una completa transición democrática en el corto plazo. Pero incluso una democratización amplia, verdadera, con alternancia en el poder y representaciones efectivas, no significaría de ninguna manera que el Estado vaya a ser menos capitalista o que al fin la posible maduración del modelo exportador se traduzca en la disminución de las desigualdades y la supresión de la pobreza. México no sería automáticamente más justo en el poder, ni éste quedaría exento de corrupciones y arbitrariedades. **Pero tal vez se crearían nuevas y mejores condiciones para la resistencia social y política. La sociedad podría madurar y diferenciarse más clara y precisamente.** Incluso la apertura del país, junto con el carácter subsidiario del Estado y el torbellino de la mundialización podrían permitir nuevas solidaridades de los excluidos y acciones de nuevos sujetos sociales que –como el capital- podrían también acabar por rebasar el ámbito de la nación-Estado y confrontar en nuevos terrenos y proporciones, con nuevos elementos y potencialidades, a la fuerza arrasadora del capital; lo cual obliga al decisor a enfrentar una realidad insoslayable: *el hallar urgentemente* salidas *viables a la crítica* problemática *nacional que aún resentimos a finales de este siglo.*

3.3.4 Evaluación *del desarrollo*

Evaluación es el examen sistemático de las actividades especificas desarrolladas por los gobiernos para cumplir con las metas y producir los efec. tos esperados de conformidad con sus políticas y programas. 1712 La evaluación se ha constituido en un instrumento de la mayor utilidad para aquellos que dirigen los programas públicos en su implementación diaria y también para aquellos que formulan y toman las principales decisiones sobre las politicas públicas.

Las politicas públicas originadas en la esfera gubernamental presentan ciertos problemas de carácter casi constitutivo que hacen altamente recomendable su constante evaluación.1"3 La evaluación de los programas so-

,n URIBE, Pedro. oo ca

172 SULBRANDT, José. Evaluación de Políticas y programas -**sociales masivos en el sector público", en** KLIKSBERG, Bernardo. **Cómo enfrentar la Pobreza**? **Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo**, **Caracas, 1992**, p. 12 y se

ns Idean

ciales masivos y su problemática no puede ser comprendida con propiedades a menos que se la entienda en un contexto más amplio, referido al tipo de política en cuestión, **a las organizaciones que la implementan y, de manera principal, al régimen político en que se formula y opera.**

Hoy en día la concepción de lo que es una política pública ha experimentado un nuevo cambio; grandes grupos sociales demandan hoy salud, educación y vivienda. En estas circunstancias se hace necesario dar, junto a una clara política de orientación social, un fuerte contenido técnico a los programas específicos a fin de garantizar que los limitados recursos se gasten con eficiencia y logren los objetivos fijados.

En su acepción más general, evaluación es la recolección, análisis e interpretación sistemática de la información sobre las actividades, resultados e impactos de las políticas y los programas que el gobierno implementa para satisfacer las necesidades de la población y mejorar sus condiciones de vida. 174

La evaluación de procesos es un intento sistemático y periódico de medir la cobertura del programa, el grado en el cuál está llegando a la población-objetivo y de realizar un seguimiento de los procesos que se desarrollan en su interior. **El uso de la información producida por la investigación, como retroalimentación del sistema, permite introducir cambios en el programa durante el transcurso de su ejecución.** Los resultados de esta evaluación se pueden usar por la gerencia para mantener o cambiar las actividades del programa; los objetivos del mismo y; los indicadores de desempeño que se han utilizado. Este tipo de evaluación ayuda principalmente al trabajo de la gerencia en la implementación del programa permitiendo refinar su diseño y los procedimientos correspondientes.

En los últimos años han comenzado a surgir posiciones alternativas para la evaluación que ponen énfasis tanto en los procesos internos como en los externos de la implantación y en la interacción entre los actores centrales del programa. Más que preocuparse con los aspectos formales-burocráticos, de conformidad con el enfoque normativo, estas nuevas propuestas se preocupan con realidades de los procesos y las actividades que tienen lugar en el transcurso del programa, *y* con las oportunidades *y* restricciones político-administrativas a dichas actividades, 17'

„< id

Recordemos a Paul Sabatier, **quien utiliza el término** "**accountability**" haciendo **referencia al "renda cuentas" a** cargo de los operadores de la Irolitica, en "Top.Down and Buttom-Up, Approaches to Ira-

Para llevar al cabo una **evaluación** se debe, primero, identificar y separar los distintos teatros o arenas de políticas sociales v los problemas específicos que allí se disputan. Para ello es necesario identificar los actores involucrados en los programas así como sus intereses y valores; identificar las situaciones básicas y los roles que cumplen los actores y observar sus pautas de interacción: examinar eventos y episodios tratando de utilizar un nivel de abstracción alto y estudiar las funciones y los límites del sistema; recoger la argumentación de los actores y realizar la identificación y el análisis de los supuestos que contiene lo,

De esta manera es posible identificar las pautas de interacción, las estrategias, tácticas y argumentaciones y luego reconstruir los episodios y los eventos en un conjunto sistemático en concordancia con las proposiciones teóricas.

La evaluación del futuro (utilizando herramientas como la prospecti*valrr)* estará abierta a permitir un aprendizaje a partir de los errores, omisiones y dificultades encontradas en la ejecución de las políticas y programas.

Un punto central en el desarrollo de las actividades de evaluación lo constituirá su institucionalización en la administración pública, en especial en los organismos encargados de los programas sociales masivos La institucionalización supone un desarrollo en la capacidad del personal para llevar a cabo sus diversas tareas, la formación de equipos humanos que puedan diseñar e implementar evaluaciones técnicamente bien concebidas y ejecutadas.

En este marco **de institucionalización** habrá que dejar atrás las Políticas de Gobierno (que están pensadas en términos inmediatistas) para convertirlas en auténticas Políticas de Estado (con una visión a largo plazo); es decir, abandonar la idea de "crear" a México cada periodo sexenal de gobierno; pues con tales políticas **inmediatistas** sólo se ha mostrado que el gobierno ha sido incapaz de hacer realidad los proyectos de recuperación, "ineficaz para aprovechar en favor de su proyecto el acentuado proceso de derechización de su pais, torpe para utilizar en beneficio de su política el movimiento de la izquierda mexicana hacia el centro, débil para enfrentar

plemenrattov Henearch en HII.I.. M ¢hnel The Pnrec **rroeess**. **A Etendeq 1iarvester Wheatsneaf, Ingmterrn**. **1993. mimen**

' Idea

"A7 Al respecta se puede consultor MIKLOS, Tomás y lea Elena Tollo Pl.neoción Prosoectiva. Ed. Limuaa/Noriega, México, 199.5

los embates desestabilizadores de algunos sectores de la vieja derecha nacionalista *y* la nueva derecha liberal social (...), *y* blando **para** realizar ac***ciones*** **de gobierno** ***congruentes*** orientadas a establecer un real Estado de Derecho que lo legitime ante la sociedad". **178 Se pretende que el Estado, al abandonar su carácter inmediatista**, **trascienda los tiempos de su acción**, **con proyectos viables que tengan la mirada en el futuro en un esfuerzo de** ***continuidad planeada.***

is MÉNDEZ, L. y M Afile '**Gobierno *y* Sociedad**: **la lucha entre** lo viejo *y* lo nevó', **en** **El Cotidiano**, Ed. UAM, enero-**febrero 1996**, p. 70 y es. **El subrayado es nuestro.**

CAPÍTULO 4.

POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO POLÍTICO

"Si. confianza entre sociedad y gobierno no hay desarrollo"
- Francis Fukuyama -

La enorme dificultad para realizar una clara diferenciación entre las políticas (policy) y la toma de decisiones políticas (politics) estriba en el hecho de que ambas se hallan siempre de la mano, más allá de los libros, en el mundo reaL"° Es decir, la facultad de decidir en la formulación de una política -sea de Estado o no- es detentada (aunque parezca tautológico) por aquella o aquellas personas que poseen poder (ya sea político, económico, ideológico o una combinación de ellos por ejemplo).

Para el caso de nuestro país, en él ha acontecido una acumulación omnipotente, considerada en ocasiones *su¡ generis,* del poder por parte de unos cuantos que *ejercen* el gobierno; lo cual lejos de haber incentivado el estudio de áreas como la sociología, las relaciones internacionales, las ciencias políticas y la administración pública,]o inhibía; pues ellas realizan -en muchas ocasiones- escenarios considerando variables legítima y equitativamente democráticas, de las cuales es en la década de los 90's que

79 Al respecto **cita al** Nitre_ Alejandro Bucndia Vázquez **"(_) sólo los actores que pueden ejercer el poder tienen la oportunidad de tomar decisiones en la esfera pclitica", en** Revista IAPEM No. 35, p.

la sociedad mexicana apenas comienza a ver, conocer y apreciar sus virtudes.

Ante un escenario nacional donde la democracia no es o no fue considerada (que el lector sea el que juzgue) parte *toral* para promover el desarrollo (en su máxima expresión), difícilmente se podría soñar con generar y fomentar un desarrollo político, como el descrito lineas antes.

Respecto de esta situación no era extraño encontrarse con interrogantes, que si bien son algo vagas reflejan el sentir que en algún momento se vivió en nuestra sociedad:[18a] *¿Qué importaba que el voto ciudadano* no contara, si existían *condiciones para* obtener y mantener un buen *empleo y* si *la otrora* situación *económica prevaleciente era estable y se podía prever un futuro* más o menos *cierto?,* ¿Qué caso *tenía ejercer el sufragio, si siempre ganaba el* mismo?, *¿Para qué* votar *por otros?* Pero los cuestionamientos siguen y abundan, y no siempre se circunscriben al ámbito meramente electoral: ¿Para *qué quejarme de la mala situación económica, si nadie me va a hacer* caso?, ¿Acaso *no es siempre lo mismo,* una *vez que ganan la elección se aproxima* la crisis *económica?, ¿Hasta* cuándo el gobierno se va a *dar* cuenta *de que va por el camino equivocado?, ¿Cuándo* seremos *escuchados* como *parte única de* una *sociedad?, etcétera.*

El lector coincidirá con nosotros en que las preguntas arriba enumeradas han llegado a sus oídos por muy diversos interlocutores, y en distintos momentos: mientras comía en un lujoso restaurante, mientras caminaba por un pasillo universitario, o bien mientras hacía sus compras en el supermercado.

Entre otras cosas, lo anterior nos permite dilucidar que no existe una apropiada intercomunicación entre el gobierno y la sociedad a la que debe de servir.[181] Y si bien las razones por las que no se da la retroactividad deseada (y debida) son bastantes y muy diversas, no es nuestro objeto escribir acerca de ellas, sino de proponer.

"(...) es obvio que a partir de la pura definición de gobernabilidad y de Estado puede decirse que muchas de las decisiones fundamentales proceden de las facultades que el marco institucional supremo, concretamente en nuestro caso, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

[180] Sobre el particular, recomendamos la lectura de ESCALANTE Gonzalbo, Fernando Ciudadanos Imaeinarios Ed. El Colegio de México, México, 1995, p 259 y ss

[181] Se puede consultar REVEL, Jean Francois - El Renagimle^ Ed Plaza y Janés, Barcelona, 1992, p 11 y $5-

otorga al gobierno (_.) *(entendiéndolo regularmente cono el poder ejecuti-* va), Congreso de la Unión (poder legislativo) y al sistema de impartición de justicia (poder judicial). Sin embargo, la realidad política, económica y social de nuestro país fuertemente deteriorada durante prácticamente (las *dos últimas décadasld2),* obligó con mayor intensidad y cada vez más frecuentemente a que diversos sectores de la sociedad civil, a través de sus representantes o por ellos mismos, a tomar decisiones y realizar acciones que, algunas veces, iban en franco sentido opuesto a las formalmente establecidas (._). Por otro lado (...) cierto es también que si el ejercicio de toma de decisiones estuviera precedido tanto de un marco democrático legítimo como de un gobierno *eficaz en* sus *funciones,* las Políticas Públicas podrían observarse como acciones y resultados muy probablemente surgidos ya no de un marco informal del poder, sino de la **interacción de decisiones y acciones**, en donde la sociedad civil tuviera un papel no tanto de oposición a las decisiones formales, sino más bien de carácter participativo y vigilante del buen *desarrollo político y* social°.189

Personalmente estamos convencidos de que las políticas públicas constituyen un vínculo que favorece la coordinación de imaginación, diligencia, esfuerzos y recursos entre ciudadanos y gobierno. Las políticas públicas en tanto su carácter permiten una visión holistica184 de los diversos problemas a los que se enfrenta la acción gubernamental; pues logran que la acción gubernamental **sea coincidente** Con los cauces de acción y participación ciudadana, lo cual incrementa la consciencia en la toma de decisiones, ergo la actividad que se realiza desde la perspectiva gubernamental reditúa en una acción verdaderamente pública y eficiente.

4.1 Transición y políticas públicas

La capacidad de gobernar al interior del país se encuentra cada vez más acotada por una suciedad producto (le *frustraciones y desencantos* de promesas de gobiernos que van y vienen sexenio tras sexenio; dicha capacidad limitada de ejercer el gobierno se halla en ocasiones en los linderos de lo gobernable y la ingobernabilidad

Para tener una idea mes clara de tu principales hechos ocurridos durante esos an se puede consultar a IfftAUZE, Enrtlue a Presidencia .'PUSynets Editores, México. 1999, pp- 385-396, 399-414, 417-**144 (N. del R)**

BUENDIA Vázquez, Alejandroo pcic-, p IG y I-, Loe subrayados son nuestros

's^ **Consúltese ACII I RICE Leal, Carlos E `Con la mirada en el futuro , art oit p 5**

La nuestra es una sociedad que ha padecido diversas crisis "latentes (, desencantadoras) y desencadenadas", 185 las cuales son fruto de "la transformación de una sociedad predominantemente rural hacia una sociedad urbana (...), (el) agotamiento de un régimen y falta de voluntad y capacidad de la clase política para asumir la necesidad de cambio; fracaso de los diversos modelos económicos para garantizar el crecimiento y para incorporar a la mayoría de la población a los beneficios de la economía; cambios en la escena internacional, en los equilibrios geopolíticos y de la competencia económica en un mundo globalizado; la revolución en la tecnología, ciencia, información, etc."les

En otras palabras, a lo largo de nuestra historia nacional reciente ha sido evidente la existencia de un **común denominador**: crisis; y como se pudo observar a ella se le pueden atribuir diversas causas, todo depende del autor consultado, pero indudablemente todos coincidirán en que ella va de la mano con las transiciones que el sistema político ha sufrido.187

Con el objeto de generar un marco de referencia para el lector realizaremos en forma bastante sucinta un recuento de lo que a nuestro parecer han sido los aspectos relevantes de las crisis más importantes (para nuestro objeto de estudio): 1968, 1970, 1982, 1987, y 1994; sin embargo hacemos la **aclaración** de que la revisión que haremos de ellas será en gran medida para obtener elementos que podamos relacionar -posteriormente- con el esquema de políticas públicas.

Es en su aspiración por configurar un sistema adecuado de politicas (dentro de un marco democrático que aglutine un régimen jurídico y político) con una forma de vida que busca constantemente el mejoramiento de la calidad de la existencia, que la sociedad mexicana ha procurado realizar una serie de acciones que con el tiempo se han convertido en cambios pan-

cas LE CLERCQ, Juan Antonio. 'Gobernabilidad y Crisis Política en México', en Bien Común Y Gobierno, Año 2, No. 20, p 13,

ly

14 Hay quienes -incluso- se refieren a los jóvenes pertenecientes a la generación de la crisis, o -utilizando términos contemporárasa, a la generación NAFTA (Tratado de Libre Comerem para Ame a del Norte por sus siglas **en inglés**). Al respecto se puede consultar PADGET, Tira The Nafta Generatioñ', en TIME, Vol. 149, No. 15, p. 37; donde acerca de la generación nafta se asevera' *"they* are Mexicae largest and moet importan yputh wave sine the 1920's and they don't hice the status qua'. Por otro **lado también** hay quienes **-e**n tono propositivo- hacen un llamado a la búsqueda y establecimiento de condiciones necesarias para establecer una "Generación del Creci- -entd', dando **así un paso** decidido **en la construcción** del México por el que propugna **la sociedad y** al que aspira nuestra juventud. Véase el agradable articulo de SÁNCHEZ De la Vara, Roberto. La Generación del Crecimiento", en El Universal, México, *31 de* enero de 1998

latinos, pero estos cambios han tenido que atravesar por una serie de crisis desde la década de los sesenta hasta la fecha

4.1.1 La crisis de *1968*

El significado de la crisis de 1968, se puede derivar del proceso formativo del Estado mexicano, paralelo con el avance de sus trayectorias en la orientación de la base productiva.

El Estado y la política en México estaban definidos por dos peculiaridades de carácter estructural: el origen revolucionario, popular del Estado; y por su compromiso con el desarrollo capitalista más que con la clase po-**seedora** de los recursos y el capital

Así fue como se gestó una alianza entre el populismo y el capital, alianza que permitió el afianzamiento del establishment *mexicano.* Mientras el desarrollo económico se veía privilegiado, también se volvía necesaria la subordinación de los aspectos populosos a los capitalistas, lo cual mantenía viva la disyuntiva populismo-capitalismo.

Los resultados del modelo de desarrollo estabilizador se alcanzaron a costa de un desequilibrio externo que se financió con capital extranjero. Cada vez más patente era la dependencia económica hacia el exterior es decir, la economía mexicana se había vuelto vulnerable al comportamiento del capital externo. Por ello las acciones y programas del gobierno estaban a merced del comportamiento de las inversiones o de los empréstitos a que el gobierno mexicano tuviera acceso.

Durante el periodo de crecimiento bajo el modelo de desarrollo estabilizador se logró alcanzar un crecimiento sostenido durante más de 20 años, sin embargo, esto a expensas de una gran diversidad de problemas estructurales entre los que destacaron: el surgimiento de una planta productiva poco competitiva y enfocada al abasto de la demanda interna, un claro estancamiento del sector agrícola con respecto al industrial, disparidades en el desarrollo regional urbano con respecto al rural y muy poca distribución del ingreso nacional.

El *movimiento del '68* cobró especial singularidad, pues evidenció la naturaleza contradictoria del Estado. La inadecuación del sistema político con su realidad quedo al descubierto, pues se mostraba incapaz de absor-

'^s A lo largo de los primeros cuatro incisos (41.1 al 41 -1) utilizaremos información obtenida de las **meografas** de BASANEZ, Miguel Sobre Política. Administración y Desarrollo (**s/n) -lo mismo que esquema cronológico-**; de KRAIJZE, Enrique, **pa** (1997), y del texto de OSORIO, Rertha. **Raíz evoluci** y destino ddel PRL una mirada retrns,ectiva luí México Nuevo, 1997.

ber las demandas de nuevos actores, tal vez coyunturales, del entorno social y político. (^

En 1970, Luis Echeverría Alvarez asume la presidencia de México, teniendo que enfrentar **a una serie** de problemáticas internas y externas que determinaron de manera decisiva un giro en la instrumentación de la politica económica. Fue, además, dando mayor fuerza a la izquierda mexicana y espacios **reales** de poder dentro de las estructuras políticas. Se propugnó por un mayor activismo social, es decir, una mayor capacidad del gobierno de intervenir en la economía a fin de reducir la pobreza, aumentar la inversión y lograr una mayor distribución del ingreso, de ahí que se iniciara una nueva concepción de desarrollo, a partir de esta crisis, dicha concepción fue conocida como Desarrollo Compartido.

4.1.2 La crisis de 1970

1970, como lo veremos más adelante, fue el inicio de una etapa de replanteamientos. Hasta antes de la década de los setenta las relaciones entre gobierno y empresarios parecían haber sido dominadas por un acuerdo fundamental: el proyecto de desarrollo capitalista (denominado dentro del otrora proyecto de gobierno como: *estabilizador).* La integración de una alianza *popular* nacional fue puesta en marcha. Las razones principales que los empresarios arguyeron como causa de descontento fueron la tolerancia gubernamental al sindicalismo independiente, las demandas obreras de incrementos salariales, el proyecto de control de precios y la ley de protección al consumidor.

No obstante la cordial relación entre los sectores público y privado, que durante 1974 pudo haberse desprendido del discurso oficial, la verdad es que fueron puestos en marcha -por la iniciativa privada- tres recursos de acción, los cuales no parecen haberse detenido por lo menos hasta 1976. Uno fue la contracción de la inversión y la fuga de capitales. Otro consistió en los pasos específicos que se tomaron para mejorar la imagen empresarial y recobrar la confianza en sí mismos. El tercero fue la unificación de sus acciones políticas.

Cualquiera que hubiera sido el debate entre el sector público y el sector privado, parece haber concluido al anunciarse la candidatura de López Portillo en septiembre de 1975. El acercamiento del Echeverría a las bases populares como acción **indispensable** para recomponer la hegemonía desafiada por el empresariado de Monterrey, tuvo como contrapartida lógica el distanciamiento en la cúspide del sector privado frente al sector público.

Para Luis Echeverría no eran incompatibles los intentos de promover un acercamiento hacia el sector disidente y las clases populares, con el propósito de mantener buenas relaciones con el sector privado.

El conflicto político que tuvo lugar entre Echeverría y el sector privado constituyó la primera ocasión en la historia de la posguerra en que el acuerdo básico de la cúspide se vio amenazado.

Al final del sexenio de Luis Echeverría destacó el hecho de que el sector privado no fue capaz de consolidar una posibilidad real de asumir la hegemonía de la sociedad. El Estado demostró que seguía manteniendo más o menos intacta su capacidad de convocar y obtener el apoyo de los grandes contingentes de obreros y campesinos a sus decisiones más audaces y trascendentales.

El expansionismo estatal y la inflación se convirtieron ante los ojos del sector privado en la prueba autoconfirmativa de los peligros de abandonar el viejo esquema del desarrollo estabilizador.

El primer objetivo de Echeverría era 'descabezar el peligro percibido para la estabilidad política aun a costa de sufrir un retroceso económico". Su período fortaleció la posición del sector público en relación con la del sector privado.

Ante el reconocimiento expreso de la estrategia de desarrollo mexicano, José López Portillo realizó, durante su campaña política para la presidencia de la República, un diagnóstico de coyuntura que arrojó la necesidad de reconstruir la base económica nacional mediante la expansión de la producción y el empleo. Partiendo de este objetivo y para enfrentar los problemas de la crisis, al inicio de su mandato, propuso dos acciones centrales para los primeros años de su gobierno: La Reforma Política v la Alianza Popular, Nacional v Democrática para la Producción

Durante el sexenio de López Portillo, el hilo conductor de las decisiones fue la economía, lo cual es entendible dado que la estabilidad política Y la legitimidad había sido el legado **principal** dejado por Echeverría, mientras que el desequilibrio económico estaba requiriendo atención urgente. La actitud conciliatoria del nuevo régimen y las condiciones impuestas por el Fondo Monetario Internacional pueden haber llevado a los principales grupos económicos del país (v gr. Grupo Monterrey) a considerar que ellos debían tener una participación fundamental en las decisiones importantes.

4.1.3 La crisis *de 1982*

La tercera crisis que consideramos se refiere a la estatización de la banca; este hecho quizá ha sido el más controvertido de los últimos veinte años, que movilizó en favor y en contra a la opinión pública nacional. En 1982 México vivió una situación económica dificil. Por una parte, las contradicciones generadas en el proceso de desarrollo del país y la inflexibilidad de la politica económica para reaccionar con oportunidad a las circunstancias adversas y, por otra, los cambios bruscos en las condiciones económicas internacionales.

El hundimiento y la multiplicación de los ingresos petroleros erigieron al Estado como el gran sector de la vida política y económica nacional, alejando las posibilidades objetivas del sector privado de asumir la hegemonía del país.

Las condiciones financieras agudizaron el debate económico, se estableció la doble paridad cambiaría, lo cual evidenció que el equilibrio de las fuerzas políticas en la disputa por las opciones del país, estaba rápidamente cambiando.

El anuncio ele la estatización de la banca y el control generalizado de cambios durante la lectura del VI informe de gobierno tomó por sorpresa a parte del país.189

La observación principal que puede hacerse a las reacciones que produjo la estatización de la banca y el control de cambios, tanto en el país como en el extranjero, es que fueron verdaderamente moderadas frente a la agresividad y oposición que otros eventos habían recibido en la historia reciente de México.

La crisis de 1982 contiene una particularidad; fue el sector público el que la hizo estallar. No obstante la estatización de la banca fue un factor determinante para reconstituir la legitimidad y el consenso del Estado entre las grandes masas de la población.

México había visto como indispensable revalorar la importancia del contexto internacional en la orientación de la economía y adoptar la premisa de cumplir afuera como condición para el desarrollo doméstico. Hasta 1986 se indicaba un viraje en la política de cumplir a toda costa.

Tres tipos de presiones internas pudieron distinguirse como producto de la decisión de responder a la crisis de 1982 con el cumplimiento escrupulo-

,bt Tronado de una conversación **con quien fuera** presidente de la Cámara Nacional de **la Industria de** la Transformación (Canacintra) Miro. Roberto Sánchez De la Vara, el10 de febrero **de 1998.**

so de los compromisos financieros internacionales de México: las presiones de las bases populares obreras y campesinas; las de las organizaciones y partidos de izquierda, y las de las organizaciones y partidos de derecha.

Algunas voces habían planteado que el Estado mexicano era incapaz de salir adelante en el logro del desarrollo nacional. Ante esto, sus ideólogos proponían la diseminación de una ideología neoliberal para hacer la transformación gradual del sistema político mexicano en un sistema bipartidista entre el Partido Revolucionario Institucional (P. R. I.) y el Partido Acción Nacional (P. A. N.) que evitara que el aparato estatal funcionara de manera monolítica.

4.1.4 La ***crisis de 1987***

La crisis de 1987 es tal vez, de acuerdo con Basañez, la que con mayor claridad ilustra, por una parte, la estrecha vinculación que existe entre la economía y la política y, por la otra, el papel fundamental que juega la percepción, la subjetividad, la toma de conciencia, en la presentación y ocurrencia de las crisis y, por lo tanto, en la transformación y nueva construcción de la realidad,

La crisis de 1987 deja ver que la influencia de las percepciones no es ya sólo la de los pocos actores de la dirigencia nacional, sino la que se dio en círculos más amplios.'a'

El auge bursátil que se inició en 1983 tuvo un sentido inverso al comportamiento real de la economía, es decir, el índice de la bolsa subía mientras la producción se hundía.

La euforia bursátil y la sucesión presidencial son los dos ejes centrales para entender la formación de esta cuarta crisis que **analizamos aquí.** ¿Cómo pudo crecer el índice de la Bolsa Mexicana de Valores tanto en tan poco tiempo? Entre otras **razones se** incluye en lugar preponderante al apoyo gubernamental. El desplome bursátil mismo y su secuela inmediata de dolarización, fuga de capitales y devaluación, no deben contemplarse como la pérdida de la confianza recuperada, **sino más bien** como el costo de tal recuperación.

En lo político, se abrió un debate sobre las perspectivas de democratiza**ción** del sistema político mexicano que se extendió a todo el período previó a la nominación del candidato del PRI a la Presidencia de la República.

,m Al respecto **sugerimos consultar** KKAIIZE, Enrique op ¢t (1997), p 415 y ss.

Podemos ubicar el inicio de la crisis de 1987 en el cierre -momentáneo- del mercado bursátil decretado a instancias de las autoridades financieras. La *rectoría* económica del Estado, que pareció fortalecerse con la estatización bancaria, había demostrado sus limites frente a la acción de los intermediarios financieros privados (casas de bolsa). Estos fueron otra vez capaces de implementar el esquema para la fuga de capitales en gran escala y provocar otra devaluación cambiaría.

El rápido crecimiento de los precios internos no solo había afectado la competitividad de las exportaciones, sino también a las finanzas públicas: los precios y tarifas del sector público se rezagaron a lo largo del año frente a la evolución del índice general de inflación (160% en 1987).

Así pues, eran varios los factores que obligaban a la adopción de un programa anti-inflacionario urgente y radical. A ello "respondió" el gobierno federal con la adopción e instrumentación del Pacto de Solidaridad Económica ó PSE (16 de diciembre de 1987).

El PSE y los subsecuentes se presentaron como producto **de la "concertación**" entre el gobierno federal y los sectores *obrero,* campesino y *empresarial,* cuya meta esencial sería lograr el abatimiento de la inflación. Esta meta fue antepuesta a cualquier otro objetivo de orden económico y se logró (7.7% en 1994).

4.1.5 La crisis *de* 1994

La debacle económica soportada hasta el último día de su mandato por el gobierno de Salinas -posiblemente con fines electorales y para fortalecer su candidatura a la Organización Mundial de Comercio- golpeó estrepitosamente al país gracias al ahora famoso "error de diciembre" (1994), "una consecuencia inmediata de la devaluación del peso (...) fue la explosión de la cartera vencida de la banca privada, ante el brutal aumento de las tasas de interés y la inflación el gobierno decidió montar una operación de rescate con el fin de evitar una corrida bancaria y el *`colapso* ***sistémico'*** del sistema financiero, ahora conocido como Fobaproa";191 el descenlace de este episodio aún está en el aire. Aunado a ello, el aspecto político recibió también un fuerte revés al surgir "formalmente" el autonombrado EZLN (Ejército Zapatista de Liberación Nacional).

Lo anterior permite mencionar que a finales de este siglo es manifiesto el hecho de que la ingobernabilidad que enfrenta el país se halla presente

mi SALINAS, **Roberto**. "The Americas", **en The W all Steeet** Journál, EUA, **26 de junio de 1998.**

con mayor frecuencia, sin embargo este hecho no es algo novedoso -como se puede inferir de los incisos anteriores-. "la pérdida de capacidad para gobernar ha sido producto de un largo proceso de erosión. La ineptitud de las autoridades, la burocracia y en general de las estructuras **políticas no** es nueva, pero si se hace más aguda y notable cuando la presión de las demandas sociales (politicas y económicas) evidencia la incapacidad de las instituciones para cumplir sus funciones'

Ciertamente la tarea que tenemos por delante, como sociedad y como individuos, .se vuelve ardua y harto dificil, pues la imposición de un proyecto transnacional que plantea distensar a la masa en detrimento de ella es el primer gran obstáculo.

El contexto nacional e internacional en el cual se inicio y desarrolló el sexenio pasado, presidido por Salinas de Gortari, hizo necesaria la adopción de nuevas e innovadoras políticas, cuyo objetivo era insertar a México en un proceso de modernización que permitiera, al interior, la salida de la crisis económica y política prevaleciente a partir de la década de los setenta; y al exterior, la entrada al primer mundo a través de relaciones comerciales con los países desarrollados.

En lo externo, se tiene que la globalización de los mercados y la formación de tres grandes regiones (Estados Unidos, Europa, y la Cuenca del Pacífico) obligan a los países en desarrollo a vincularse con ellos para lograr el acceso a los mercados de capitales, caso concreto de México, un hecho inevitable es .ser vecino de la mayor potencia política y militar, lo cual obliga a reformar sus políticas dependiendo cada vez en mayor medida del desarrollo de los Estados Unidos de América.

Para lograr el avance de nuestro país, se volvió imperante poseer una nueva concepción de Estado, de esta manera, la multiananciada Reforma del Estado buscó modernizar al país bajo el principio del Liberalismo Soeia1,193 el cual propone estrategias de cambios que satisfagan los valores de una nación (soberanía, libertad, justicia y democracia); **19a paralelo a lo anterior**, busca insertar al país a nivel internacional sin perder la identidad nacional.

LE CLERC4j, Juan Antonio ci ril pp 13, IJ

's^ Véase, **El liberalismo** soeual a ornaa.5 marzo 1992, p 9

'm Cli REBOLLEDO G, Ju in enna del Estado. Ed ECL:, Culocc on Viaron de **la Modernización de México**, México, 1994. pp G7-09

"La administración de Zedillo debe **tomar la iniciativa**, **transformando** esta crisis de confianza en una oportunidad de liderazgo para consolidar la reforma estructural (...)".195 La propuesta central **es (pues en nuestros días** aún se gobierna **con la misma** inclinación) **la transformación de un Estado predominantemente propietario y benefactor a uno fundamentalmente regulador y promotor que asegure la viabilidad de las actividades económicas** para garantizar el crecimiento del país; de **esta** forma, creemos **que en primera** instancia, **el ámbito** político y **el social,** quedan supeditados a los factores económicos.

Con ello, se ratifica *que México no es uno sólo, por el* contrario **se** ***vuelve,*** como *Carlos Fuentes señaló, una yuxtaposición de ellos;* este es un hecho que dificulta el alcance de las metas de modernización planteadas desde el gobierno de la República.

De todo lo anterior podemos reflexionar:

Los individuos somos mortales, nos "desvanecemos", sólo la sociedad consigue luchar contra la erosión del tiempo recurriendo a un proceso de renovación. En muy poco tiempo nuestra sociedad contemporánea se ha vuelto "planetariti",196 y nuestros medios de comunicación ("transporte de hombres o transferencia de información') han logrado tal eficacia que todos los grupos se han vuelto interdependientes. Pero "no hemos podido aplicar simultáneamente procedimientos que aseguren la coherencia del conjunto. El comportamiento de cada sub-conjunto (nación, **clases sociales, "ra**za"...) no prosigue su propia survivencia (sic) y está motivado por el miedo de los otros hasta el punto de ser nefasto al conjunto total de la humanidad entera".199

4.2 Ventajas ***de la utilización de un soporte de políticas públicas para el desarrollo*** **político**

Como lo vimos lineas anteriores, es evidente que la existencia de crisis recurrentes a lo largo de los últimos lustros en nuestro país han generado múltiples transformaciones, ello aunado a los diversos acontecimientos concebidos en el mundo, y de los cuales no hemos estado exentos: la conformación de bloques económicos que "borran", por así decirlo, limites nacionales y nacionalistas; la globalización del planeta (la cual incluye a las

's5 SALINAS, **Roberto.** ,oP. it

,a **Véase**, FEDERACION **Internacional de Universidades Católicas,** Problemática de la Población, **París, 1988, p. 8.**

17 ídem

comunicaciones); el agotamiento paulatino de recursos —renovables o no- lo cual trae consecuencias de enormes magnitudes (escasez alimenticia, de salud, vivienda, trabajo, etcétera). 1,98 Todo ello, entre otros fenómenos, obligan a los *decisores* públicos —sean gerentes o administradores— a "mirar" de nueva forma la toma de decisiones y el empleo de los recursos escasos que tienen a la disposición de la sociedad.

"Con los cambios vertiginosos y su institucionalización-obsolescencia, (debemos) hacer más ejercicios de prospectiva'as e imaginar y construir escenarios alternos a lo que las tendencias del presente nos conducen a prever" (Jiménez y Bailleres, 1997). Las políticas públicas nos ofrecen la ventaja de ser ellas las constructoras de escenarios múltiples que permitan vislumbrar más y mejores alternativas para la sociedad, a efecto de reducir (y en algunos casos eliminar por completo) el impacto que las transiciones producen *per se*.

Es en las múltiples transiciones y cambios "donde cobran mayor ímpetu y sentido las nuevas tecnologías, enfoques y herramientas de gobierno, tales como las políticas públicas, tributarias de un nuevo ordenamiento y filosofía político-estatales, que buscan favorecer y maximizar dichos cambios, y de "aceitar" la maquinaria buropolítica, ajustándola a las nuevas y crecientes demandas de un Estado semidesmantelado por las medidas de "ajuste (y choque) estructural' de los últimos años" (Jiménez y Bailleres, 1997). Es decir, los cambios que actualmente vivimos y la vertiginosidad a la que se suscitan obligan a replantear la forma de ejercer el gobierno y su acción política; obligan a la sociedad a exigir y al gobierno a cumplir dichas demandas bajo esquemas eficientes y productivos (como los que ofrece el uso de las políticas públicas).

4.3 Garantías para el desarrollo político desde el enfoque de políticas públicas

Consideramos fehacientemente que en *la medida en que uta política pública sea generada a trurés de una consulta e interacción con la población beneficiaria, se podrá pronnouer más fácilmente el desarrollo político de* esta *última;* pues la política pública le devuelve al gobierno su razón de ser, convirtiéndolo en un legítimo instrumento público al servicio de la colectividad, ello en tanto que impiden que el gobierno caiga en un "estado de

ir Al respecto se puede consultar HABERMLS, Jurgen. `La Crisis del Estado de Bienestar Y el agotamiento de las energías utópicas, en Ensayos Poliocos, P:d P(nimsula, Barcelona, 1990
Sugerimos consultar AGUIRRE: Leai, Carlea E . it, (1995), p 6 r ss

aletargamiento" **donde las iniciativas** y la participación **de la ciudadanía serían desplazadas por disposiciones200** verticales de unos cuantos. Las **Políticas** Públicas **al garantizar la cooperación e interrelación de los distintos actores** (políticos, económicos y sociales) **con asociaciones** civiles, **sociedades**, organizaciones, colegios, etcétera, **tienden lazos** de concordagcia al interior de la sociedad, útiles para enfrentar los dilemas que día con día **presenta** la vida pública **nacional.**

Las politicas públicas tienen la capacidad de crear un marco para el **desarrollo político en** tanto que permiten que el gobierno funja más como catalizador201 que como la figura arraigada en la mente tanto de gobernados **como** gobernantes de un gobierno **omnipresente** y omnipotente. La *reinvención* ***del gobierno*** **favorece una reorientación** hacia los **resultados más que** hacia los procesos. El gobierno que nuestra sociedad mexicana se merece, y por ende ha de **ganarse, es** un gobierno que prevea las consecuencias de sus decisiones, de sus actos, un gobierno que formule en constante **acercamiento con** la sociedad, que conozca sus propias debilidades, necesidades y **fortalezas.**

No olvidemos que la acción política se halla cimentada **en estructuras** politicas, sociales y **económicas** que devienen de procesos históricos particulares, y compuesta por la influencia de múltiples grupos de interés específico que actúan **e influyen** de forma directa o indirecta en los procesos de conducción del país. Estas características aconsejan la imperiosa necesidad que el Estado **tiene de impulsar** un proceso de desarrollo que favorezca la solución de los múltiples problemas sociales y políticos graves. En este **orden de ideas, sin lugar a dudas es plausible afianzar el desarrollo político en base al esquema de políticas públicas**, logrando con ello una retroalimentación completa en **el sistema** de políticas (policy) que se pretenda instrumentar; para ello aquí **extrapolamos** parte de la propuesta que en su momento Goodsell202 realizara a la administración pública, haciéndole adecuaciones y correcciones al caso objeto de este estudio, de

so Aquí es bueno recordar que "(.) toda política **pública es algo más que una decisión Normalmente implica una atrio de decisiones**. **Decidir que existe un problema**. **Decidir la mejor manera de proceder (...) Y aunque en la mayoría de ocasiones** el proceso no **es racional**, **toda política pública comportará una serie de decisiones más o menos relacionadas**'. SUBIRATS, Joan. Análisis **de Políticas v eficacia de le Administración Pública**, **Madrid**, INAP, 1989, p. 41.

vi **Ahondaremos más sobre el 'gobierno catalizador' en el apartado de Reflexiones.**

a 2 G00DSELL, Charles. '**Reinvent Government** or Rediscover it?', Public **Administración Review**, Vol. 53. No. 1, EUA, **1993, pp**. **85-88.**

tal forma que consideramos que el desarrollo político queda garantizado cuando:

- A través de sus representantes elegidos, los ciudadanos no los empresarios- están a cargo del gobierno.
- La función del gobierno es servir al interés público, no crear reservas económicas o alimentar "soberbias" empresariales.
  El gobierno opera (efectivamente) bajo las reglas de la Constitución y la ley, no bajo misiones enunciadas por particulares.
- El gobierno entra en asociaciones con entidades privadas siempre y cuando no sea el principal socio.
  El gobierno es flexible e innovador, pero también cuando es susceptible a rendir cuentas al público.
- Cuando el gobierno busca resultados. pero sin menoscabar a quienes van a desempeñarse como empleados públicos.
- En el gobierno la conducta privada de los gerentes es sometida a los ideales públicos bajo una tesitura de igualdad de oportunidades y del concurso público.
- Las reglas son simplificadas, exceptuando cuando se hace a costa de una merma en el tratamiento equitativo y de la integridad de los procesos legales.
- La reducción de limitaciones fiscales es aceptable, sin embargo la reducción de requerimientos para proteger los dineros públicos es inaceptable.
  Los problemas públicos son solucionados con creatividad pero sin darle ventajas a quienes pueden beneficiarse de ésta.

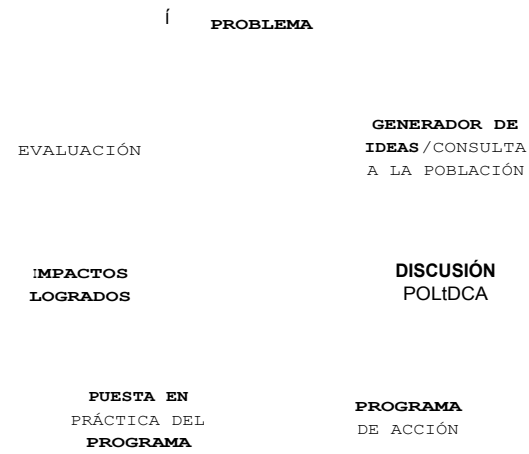
Aunado a lo anterior, podemos agregar que consideramos, particularmente, que otras características de dicho desarrollo tienen que ver con la aportación que como sociedad podamos realizar; para ello creemos se requiere de la existencia de-

- Una sociedad libre; es decir, que posea libertad de expresarse en sus ideas y acciones- de múltiples maneras sin que exista represalia de parte, principalmente, del gobierno.
- Una sociedad civil organizada; que se una para resolver problemas que afecten el interés común, que deje a un lado la grave apatía en la que en muchas ocasiones se "sumerge". En otras palabras, una sociedad que se pueda conjuntar y que converja al definir los mecanismos para alcanzar un fin público.

- Una sociedad que sea atendida por el gobierno en forma subsidiaria; y que a la vez retroalimente al gobierno, incluso en la elaboración de los planes y/o proyectos de desarrollo.
- Una educación sólida; misma que debe estar cimentada en principios de libertad.
- **Instituciones fuertes; es decir, que reo se "reinventeni' cada periodo de** gobierno, que realmente trasciendan a los funcionarios, a las perso-**nas.**
- Planificación y planeación en los programas públicos; que no estén pensados para cubrir el "inmediato", ni para ganar una elección.

Para complementar lo anterior podemos señalar que desde el enfoque de las políticas públicas es posible establecer un marco de desarrollo democrático, el cual esquemáticamente esta representado de la siguiente forma:

Esquema 3. Cielo **de vida de la Política Pública**



Adaptado Libremente de Ospina, 1993.

Para ayudar a explicar el esquema anterior Kelman203 nos puede ser de gran utilidad: "El proceso comienza con la generación de una idea para **resolver un problema que afecta al bien común; sigue** con la **discusión de**

aaa KELMAN, **Sigmund S**., **Makine Public** Policv, **Ed. Basic Books**, Nueve York, EUA, 1987, **mimeo_**

esta idea en un contexto político hasta que se define como proyecto de acción; la siguiente etapa consiste en asignar responsabilidad a organismos particulares para que pongan en práctica estos proyectos, logrando así los efectos deseados; y finalmente la etapa última consiste en la evaluación del grado y dirección de los efectos, la cual se utilizará como fuente para refinar o generar nuevas ideas, repitiendo así el ciclo".

Considero importante hacer la aclaración de que dicha perspectiva proviene de un académico estadounidense, por lo que para nuestro objeto de estudio es necesario desarrollar una "**visión** propia" de la relación existente entre desarrollo político y políticas públicas, lo cual trae consigo "aclarar el papel del Estado en el proceso de desarrollo social, así como la naturaleza de los cambios deseados y el lugar que ocupa (la política pública) dentro de ellos. Significa además, que el administrador público (o el gerente público) se considere a sí mismo un profesional, sin que ello implique la pérdida del sentido de globalidad que da sentido (sic) a su *quehacer*. *Lo* que se plantea es entonces la necesidad **de conceptualizar** la acción del gerente público dentro de un universo (...) que considere pero a la vez que sobrepase el ámbito de las políticas públicas (en pos del desarrollo político) que rodea la acción pública" (Ospina. 1993)- Para nuestro objeto de investigación podemos agregar que es imperativo integrar éste y otros enfoque generados a lo largo y ancho del planeta para innovar y aplicar ----ton una visión holística y hasta ecléctica- un modelo de políticas públicas que logre captar la complejidad de nuestra realidad actual; es decir, esta empresa debe suscitarse partiendo de la elaboración de elementos sociales, económicos, culturales, políticos (entre otros) propios de México en conjunción con múltiples enfoques *científico-tecnológico-sociales,* sin dejar a un lado el legado histórico de nuestra cultura,[22]a1 caso contrario "(...) se corre el riesgo de copiar nuevamente análisis y modelos basados (en casos extranjeros)[205] y acabar utilizando un paquete de herramientas, tecnologías, técnicas analíticas e instrumentos sin ninguna base teórica propia" (Ospina, 1993).

1- Considerando *el otro Indo de la moneda,* tampoco "podemos ignorar el atraso cuino herencia que cualquier pueblo puede resentir." tomado de AGUIRRE) Ical, Carlos E , ot nL, ,r- cit (1997), p 189

.W. En dichos casas, la mayor parte de las veces se asumen com.. variables *reteris* pw{bus la existencia de régimen plenamente democréneo, y la de un sistema político can pises y oontrapesos que difiu en al cesan mexicano (N. del R)

También podemos decir que existe una enorme relación entre el desarrollo político y la política pública, **en tanto que:**

- Ambos se hallan **en un** contexto **organizacional** al interior del Estado.
- **Requieren de la participación en dinámicas**, **instrumentos** de poder y **contiendas** a favor de la distribución y redistribución **de recursos e información.**
- Ambas son parte de un proceso político basado **en un sistema democrático**, por tanto el carácter democrático del sistema **obtiene en la organización** pública un medio para ejecutar **en forma programática** las politicas **o el sistema** de políticas.
- Requieren de un proceso de negociación política (politics) entre las diferentes **fuerzas o** actores del sistema.

En México, la búsqueda de las condiciones necesarias para establecer dicha **relación** impone al *gobierno en turno* **una actuación responsable y** comprometida **con una agenda** que promueva más y mejores **oportunidades para fomentar el desarrollo político**, **social**, y económico (dichos "desarrollos" -huelga decirlo- van **de la mano**). Por ello nuestro exhorto para que sea el poder ejecutivo **-en sus** diversos niveles- el que apoye la formulación de una nueva cultura administrativa, la cual contemple **necesariamente** que sus acciones indubitablemente tendrán consecuencias y/o podrán ser medibles al visualizar el desarrollo politico alcanzado, lo cual concretamente- servirá de base para la modificación e innovación de proyectos **laborales,** de seguridad pública, ecológicos, educativos, de salud, etcétera (todo depende del limite de la imaginación de los *decisores;* es decir de proyectos de Estado donde su efectividad esté garantizada en tanto que parte de nuevos **esquemas** donde ha sido consultada **-en** diversas **formas--** la sociedad afectada por determinada política.

4.4 Políticas ***públicas para el desarrollo político de México***

Como lo hemos señalado a lo largo de esta investigación, las políticas públicas originan cambios substanciales en los comportamientos de los diversos grupos y organizaciones económicas, políticas y sociales a las que afecta su instrumentación (en primer término); a lo cual devienen nuevas **prácticas** en la acción gubernamental, siendo éstas cada vez menos gubernamentales y más públicas; México no tiene por que ser excepción, ello siempre y cuando se propicien las condiciones favorables para la implementación de un sistema de politicas públicas.

En un país como el nuestro donde las clases sociales se hallan notoriamente escindidas se favorece que las demandas existentes de ciertos sectores de la sociedad no adquieran la relevancia necesaria para ser incluidas en la *agenda.20°* Es ante dicha circunstancia que diversas organizaciones civiles -incluso los propios partidos políticos- se han enfrentado a obstáculos que impiden (en ocasiones de manera definitiva) su participación y articulación en el sistema de políticas necesario para resolver un problema. "Amplias capas (sic) en México reclaman un nuevo tipo de Estado. Muchas fuerzas políticas así lo han entendido, y desde (entonces) se dieron a la tarea de buscar una *reforma del Estado mexicano,* en los finales del siglo XX ya no es posible dejar fuera a la compleja diversidad de la sociedad mexicana en ese empeño reformador "207

Como ciudadanos nos hemos podido percatar de nuestra latentemente baja participación en la definición de los intereses públicos; aunado a ello está la forma en la que se encuentra estructurado y/u organizado el gobierno y el modo en el que realiza sus políticas (policy) mismas que en muchas ocasiones excluyen a aquellos a quienes van dirigidas; frente a ello "nuestra sociedad está experimentando situaciones inéditas en su historia contemporánea. La violencia,208 que (para algunos autores) es en términos teóricos la continuación de la política por otros medios permite entrever el agotamiento en el cual ha caído el sistema en su conjuntoG0,

Ergo, es obligado replantear las formas de organización y acción gubernamental a efecto de extinguir completamente aquellas conformaciones paternalistas y chentelares aún prevalecientes en el gobierno -en sus diversos niveles- a efecto de que nuevos modos de organización que incluyan la participación civil y la gubernamental se desenvuelvan.

"No es factible construir la unidad (de la sociedad) al margen del reconocimiento y respeto de la diversidad. La ciudadanía cuida no reducirse al ámbito político y se defiende de ser absorbida de ese sistema conjunto de instituciones (en busca de su propia identidad) que reflejan la condensación de la fuerza y del consenso. Los ciudadanos aspiran a que el Estado abandone las tentaciones de ser calculador y arbitrario para que se consti-

ina respecto véase el capitulo 2, inciso 5 de esta obra.

ALONSO. Jorge. La Reforma Democrática del Estado Mexicano n Propuerta) Año 2, lib. 3, México 199f, pp- 9 . 10. El .subrayado ee nuestro

°r^ U. ejemplo de ello es el estallido armado en algunas zona-e de Chiapas e Guerrero (N. del R.).

SÁNCIIEZ De la Cara. Roberto Perspectivas Políticas de la opoalcióñen Libero. Año I l, No. 9, Ed- Unomásuno, México. 1996

tuya una condición de libertad. La política no puede reducirse a la gestión, a lo puramente administrativo (...). Habría que enfatizar que la noción se refiere a la totalidad social para acotar las aspiraciones de que un grupo intente apropiársela. (...) Contra las intentonas estatales de abarcar cada vez más, los ciudadanos procuran salvaguardar sus derechos (...). Por esto mismo la relación más sana entre lo civil y lo estatal es la que está mediada por reglas democráticas' 210

En este orden de ideas, la tendencia que debe adquirir el Estado mexicano se debe orientar a una **modificación básica** de su actuación; haciendo mayor hincapié en sus cualidades de organizador y encauzador del plan político-económico-social que se vaya a realizar en México. Dicha modificación se inscribe dentro del fortalecimiento de la estructura gubernamental a través de una mejoría de sus relaciones con la sociedad mediante procesos innovadores en la toma de decisiones y sus procesos momo las Políticas Públicas- y una más completa e incluyente conformación de la agenda gubernamental, la cual refleje un carácter verdaderamente público.

La Política Pública tiene las cualidades para cumplir con las expectativas de desarrollo -no sólo político- que el gobierno haya fincado (si es que así lo ha hecho) para avanzar al siglo 21; pues ella da orientación e impulso a la actuación del gobierno; cuando ésta se realiza contemplando el interés de la comunidad, transforma y genera mecanismos que favorecen a las instituciones públicas operar como una maquinaria eficiente y consolidada del gobierno, misma que es producto de una gestión compleja realizada bajo parámetros democráticos en beneficio del desarrollo.

En consecuencia, la política pública en nuestro país permitirá la edificación de un Estado verdaderamente democrático (sin adjetivos), pues se contará con una colectividad que participe en la toma de decisiones -a través de los diversos mecanismos diseñados para tal fin- a la vez de que poseerá una estructura administrativa-gubernamental que descanse en el esfuerzo de organizaciones, grupos y actores que con su interacción favorezcan la creación de soluciones a diversos desafios. De aquí que en ningún momento ha de retraerse la importancia de la participación civil en la incorporación de propuestas; pues ello derivará en un gobierno eficiente, justo y atento a la sociedad a la que ha de servir. En la sociedad de la era que nos corresponde grabar como jóvenes, aspiramos a "contar con un Estado

em ALONSO, **Jorge**. op cit, p. 17.

democrático controlado por la sociedad en el que desaparezcan los ejercicios discrecionales y patnmoniahsmos de poder".'" Creernos que aquellas tendencias que limitan la acción estatal "no pueden abandonarse, pues (día a día) crece la demanda de liberar a la sociedad de la imposición omnímoda estatal (_) a la vez que se lucha contra el autoritarismo y la corrupción.212 La ley se debe imponer a todos por igual sin excepciones. A los gobernantes (se les debe exigir) responsabilidades, no es aceptable que el grupo en el poder cambie la ley para adecuarla a sus intereses ()"?"

Así, para lograr una retroalimentación entre sociedad y gobierno, se requerirán de canales institucionales que faciliten la aprehensión y orientación de las iniciativas de las organizaciones sociales, políticas, comerciales, etcétera. Dichos canales deben hallar su propio sustento jurídico con la finalidad de instaurar espacios de participación de la comunidad a favor de su propio desarrollo, así como fomentar la contribución de aquellos sobre quienes incide *la política* en la misma, respetando *sus* formas tradicionales de organización y colaboración comunitaria, sin ninguna imposición del gobierno federal, estatal o local. De esta forma la participación social favorecerá el enlace entre las demandas y su incursión en la agenda; es decir, se estará trabajando realmente bajo un esquema de políticas públicas en tanto que la población coadyuva a la toma de decisiones en el proceso de la *política.*

4.5 La participación ***ciudadana en el contexto de*** **la nueva** ***relación Estado-sociedad***

Al tratar sobre la instrumentación de políticas públicas necesariamente estamos aludiendo a la existencia de un sistema político democrático, pues ellas requieren para su ejercicio de estructuras de poder "abiertas".

Para nuestro objeto de estudio, la sociedad también ha requerido de la apertura de nuevos espacios que permitan el desenvolvimiento y expresión de demandas o problemas que se pretende sean incorporados a la *agenda;* ello ha ido de la mano con diferentes manifestaciones, "la sociedad mexicana ya a experimentado, con diferente intensidad, las principales fórmulas disponibles para llegar a un cambio de régimen político: acuerdos entre

Idem ,I,.15

aa Al respecto **considero** lectun, obligada el arGndo de LE CLERCQ, **Juan Antonio**. "Corrupción y Política. ¿ **Socios inaeporaóles**'", en Bien Comím y Gobierno Año 2 N. 23, **pp 3-14** (N del It)

213 ALONSO, **Jorge** p il, R IA

élites, **movilización214** y presión desde la base de la sociedad, **compromisos** y pactos entre los diferentes actores incluso la violencia".215

Es necesario recalcar que el impacto de las politicas públicas será cada vez mayor en tanto se **consiga** una verdadera democratización del poder; para ello se requiere de voluntad tanto de los gobernados como de los gobernantes; una voluntad del gobierno **que se** refleje en escuchar y hacer escuchar la *voz de* los sin voz; pues sin la representación de los ciudadanos el gobierno jamás se convertirá en la **institución** que la sociedad **reclama.**

Por otra parte también es conveniente señalar lo que consideramos al**gunas limitantes** de las politicas *(policy),* a continuación **enumeramos al**gunos elementos que Hill, **Barrett** y Fudge **mencionan 216**

- Muchas políticas representan compromisos entre valores conflictivos.
- Muchas políticas implican compromisos **con intereses** claves dentro de la estructura de la instrumentación.
- Muchas políticas implican compromisos **con intereses** clave **de la ins**trumentación.
- Muchas politicas **están dentro** de un marco **en el cual no se presta** atención a la forma por **la cual fuerzas** subyacentes (en particular las de carácter **económico**) les restan fuerza.

El régimen político que durante 70 años ha operado en México **presenta** ya visibles muestras de deterioro, cediendo espacios de poder, mismos que la sociedad **debe aprender** a ocupar, "el viejo régimen **sigue** (aún) vigente pero cada vez más desgastado y deslegitimado, los cambios democráticos que se han logrado *sin ser definitivos,* ya le impiden seguir **funcionando según** *sus propias reglas;* cada vez le es más difícil imponer ***unilateralmen*****te sus decisiones".217**

La idea central al utilizar un esquema de políticas públicas es construir una vida democrática **en la cual** participen en forma **coordinada** sociedad y gobierno; **por ello en** alba **del siglo** XXI podemos prever que **las politicas** públicas tendrán una cálida acogida entre políticos y técnicos, pero sobretodo frente a los decisores incluso con aquellos **que al** día de hoy descono**cen completamente** la existencia de ellas. Y todo gracias al encuentro de

214 Como muestra de ello está **la manifestación** pacífica que **logró aglutinar a más de 100,000 personas durante la segunda semana** de enero de **1998, bajo el lema Por una solución justa y digna a Chia**pas" (N del R)

ve MEYER, Lorenzo, o cit, p. 5

236 Tomado de HILL, M., S Earret y C. Fudge **'Instrumentación** (enfoque botWm-**up)", sin, mimen.**

m MEYER, Lorenm. **oo cit,, p. 5. Los** subrayados **son nuestros.**

nuestra comunidad con su nuevo futuro democrático, del cual es nuestro deber ser constantes y diligentes partícipes. El propio gobierno que en algunos casos ya da muestra de apertura en momentos con resistencia218- ello tal vez porque ya se comienza a percatar que sin la participación ciudadana sus acciones serán nulas o incompletas en el mejor de los casos- pues es gracias a la contribución de la colectividad que el gobierno puede y podrá encauzar el contenido y objeto de sus acciones

La relación existente entre las políticas públicas y la transición que se viva en México será determinante para la consolidación de un nuevo México; sin embargo actualmente la transición política se halla estancada `en espera de la siguiente coyuntura que permita a la sociedad mexicana salir del empantanamiento político, o si se prefiere, del empate en que hoy se encuentran las fuerzas en pugna. En cualquier caso, difícumente se puede suponer que éste vaya a ser el año decisivo para este aspecto (_.), pero hay que intentar que los avances parciales continúen Y. sobretodo, que no se convierta en (...) regresión, donde la ingobernabilidad gane parte de los espacios perdidos por el régimen que se va".219 De tal manera, los actores políticos deberán reconocer que la vida pública derivada de un proceso de políticas públicas posee como características inalienables su capacidad de generar acuerdos a partir de las controversias: de originar cooperación donde hay quienes sólo ven institucionalidad.

Está en manos -de nuestra sociedad y en gran medida del gobierno- el darle a las politicas públicas la **oportunidad** de que demuestren que son una **alternativa** que les permitirá **una *interrelación*** interinstitucional y/u organizacional directa y fructífera cuando existe un interés ciudadano común. Razón por la cual la indiferencia gubernamental se convierte en el peor enemigo de cualquier forma de cooperación; un gobierno fuerte será aquel que tenga la calidad y capacidad de escuchar a quienes dirige; el poder ejecutivo debe ser el gran coordinador de los esfuerzos locales, regionales y nacionales.

En este mismo orden de ideas, el propio ejercicio del poder (poltics) se reforzará cuando, con imaginación, se busquen y creen mecanismos de diálogo en constante retroalimentación con los diversos dirigentes políticos,

"s Al respecta se puedo consultar las dderenten culwnvne de loa diarios vacionalev Ea Jornada y Li Einangiero del 2 de septiembre de 1997- donde se comenta aceres de la nueva correlación de **fuerzas** que seda en la Cámara de Diputados-

n9 MEYER. *Iurenw* op elt

empresariales, sociales, etcétera; a la vez consideramos **que el** gobierno desarrollará su "sensibilidad política" cuando los ciudadanos **actúan en forma organizada.**

Por lo anterior **consideramos que la utilización** ***del esquema que*** **proponemos**, ***permite*** **una convivencia** ***racional entre los diferentes interlocutores de una sociedad***, ***toda vez que se*** **reconocen** ***reglas claras y*** objetivas, ***a la vez que los procesos*** **—aún los informales-se** ***apegan a derecho.***

4. 6 Consideraciones —desde el marco *de políticas públicas- al respecto del desarrollo político*

La razón por la que consideramos que las Políticas Públicas son un imperativo para promover el desarrollo politico en nuestro país se enmarca en el deseo de construir un México mejor para todos; pero dicho desarrollo requiere, como lo hemos reiterado, de las condiciones que sólo **un sistema** democrático pueden ofrecerle; de ahí nuestra convocatoria para que la sociedad **asuma** la parte activa que le corresponde en la democratización del sistema político mexicano, pues éste "es un problema que debe entenderse desde dos perspectivas: la ética y la utilidad. Desde el punto de vista ético, es inmoral que la clase política mexicana viole los derechos políticos de los ciudadanos. En el segundo caso, desde la utilidad (...) la democratización ofrece mayores posibilidades de maximizar beneficios de la política que un sistema corporativo de carácter utilitario y (...) corrupto."220

La participación social puede desarrollarse de mejor forma al interior de un marco de democracia, en el cual existan reglas transparentes para que la ciudadanía se halle comprometida con su propio desarrollo político; "la democracia es una posibilidad de enfrentar la gobernabilidad (...). En un sistema democrático, la ingobernabilidad es una constante porque la acción del gobierno es continuamente cuestionada por la sociedad y por las múltiples *fuerzas y organizaciones políticas.* Sin embargo, dicha ingobernabilidad no se convierte *necesariamente* en amenazas al orden. Si la estabilidad se concibe como un factor indispensable para garantizar la certidumbre política y económica sólo se puede ser coheren a con dicho objetivo apostando por la democratización del sistema politico mexicano. Si por el contrario, por miedo a la inestabilidad se sigue postergando la reforma politi-

zm LE CLERCQ, **Juan Antonio óp i`l**. (No. 20), **p 14.**

ca, lo único seguro es que el sistema político mexicano seguirá sujeto a continuos sobresaltos y amenazas al orden .22I

Las crisis recurrentes que ha padecido nuestro país han dejado una lección indeleble: **cualquier esfuerzo por modernizar la estructura económica nacional resultará vano si no se prevé una transformación profunda y sincrónica en la politica**, y en la forma **de su diseño, su instrumentación y su evaluación**. De tal manera que las consecuencias derivadas de la toma de decisiones serán inefectivas generando, a la vez, mayores conflictos a los ya existentes.

Dejando a un lado -por un momento- el aspecto político, en materia social la situación actual es lacerante para la condición humana en su estricto sentido, pues a cambio de la miseria de muchos, se ha mantenido, y logrado reproducir, la onerosa situación (le algunos. Este daño que se le causa a la humanidad "no es debido a gente mala, o a doctrinas perversas, ni a grupos nefastos';212 es debido a nuestra incapacidad de poner en marcha, en las relaciones entre los grupos, procesos de "autorregulación", sistemas adecuados de políticas que beneficien al conjunto. Lo que ha sido creado poco a poco, a lo largo de los miles de años, por cada sociedad aislada, tendremos el tiempo de imaginarlo y compartirlo para la sociedad unitaria cada vez más interdependiente que seguimos construyendo

De todo lo anterior, en esta era donde postmodernidad "se vuelve más bien expresión de confusión que de claridad"2""-1 se hace impostergable el considerar al desarrollo político de nuestro país, que enmarcado dentro de la concepción neoliberal (enmascarado de liberalismo social), ajeno a cualquier consideración sobre calidad de vida y dignidad para cualquier clase social.

Es momento de fortalecer nuestra identidad ciudadana, 'renovando estrategias de desarrollo y modernizando (nuestras inatitucioncs)";:=i es hora de llevar al cabo 'no proceso de innovación democrática reafirmando los valores tradicionales de (nuestra sociedad), en un marco de modernidad

1,1 Ideen. El .ubra vadn es ,nutro
21 FEDERACIÓN internnc'onai de hato rxueidu^ e^rnea.. id apl.
^-1 KZJN(**Han,** De In h one end n a I u : r nderndnd In obra d-1 C-,ti , dr j n i Uni-
yi1 t oduc 1 P. IIc] l e,l,ni, 1 ,1 ónn e^sidnl Lk. ano ^a^.. Míxiw
1941, p 12
121 SÁNCHEZ De la AAra, loberto -'(, **lensaje** dirigido anlc la C:imare Nacional de la Indu_r¢in de le **Transformación**'. NIvxico, **1992 emm.a**

más comprometida"225 con los cambios que de ella emanan. El siglo que ha de iniciarse "exige enfrentar nuevos desafíos; pide fortalecer ideales; tal es el valor vivificante"226 de la naciente sociedad que reclama de los que hoy nos preparamos para servir al país atención, esmero y responsabilidad. Para que nuestra sociedad progrese en beneficio del país, nos sumamos a los deseos que invocan que sea "el espíritu de colaboración el que se desarrolle todos los días, recuperando la sensibilidad y la fraternidad entre todos sus integrantes".22'

El tiempo indudablemente se agota a cada instante, las acciones que podamos realizar en este momento redituarán tal vez no en nosotros, pero si en las generaciones subsecuentes. Alejarnos de la búsqueda de un desarrollo político, de su concepción, análisis y propósitos -en este tiempo de múltiple incertidumbre e interdependencia- nos destinaría a perecer.

La sociedad como estructura no debe permitir polarizaciones en su interior, por el contrario, debe promover una igualdad de oportunidades para sus miembros, ese es el sentido que incluso se enmarca en nuestra constitución politica,228 ese es el sentido que no debemos dejar escapar de nuestro interior, y esa es una responsabilidad conjunta de gobernantes y gobernados. Si perdemos la conciencia del problema social al descartar la ayuda de diversos enfoques -como el de las políticas públicas-, nos perderemos, gradual e indudablemente, a nosotros mismos.

Ídem
ffi deÍm
m ídem
>ts Véase, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, título primero, Ed. Porrúa, México 1995, pp. 7-39.

CONCLUSIONES

"Un gobierno que no obedece a sus ciudadanos,
es un gobierno que no manda"
- Jacques Chirac -

Consideramos que las políticas públicas son una alternativa para la construcción de directrices que se traduzcan en acciones, mismas de las que tanto la sociedad como el gobierno serán corresponsables en tanto se requiere de una participación coordinada de ambos; lo anterior favorece el desarrollo político de una comunidad o la sociedad en su conjunto, en tanto que se fomenta la existencia de una sociedad auténticamente interesada en resolver un *comflicto129* (de índole política, económica o social, por ejemplo).

Al realizar esta obra pudimos apreciar que cuando el gobierno actúa conforme a un esquema racional de decisiones como el de las políticas públicas (avalado por instrumentos como "deeisiot rnaking *in public choice")*

eo Entendemos por eonfüctm el resultado de la postergación de un problema (SARTORI, Giovanni. Partidos v Sistemas de Partidos, Ed_ Alianza, Madrid, 1987). Para enfrentar el conflicto Sartod considera que se necesita.

De la existencia de un prohlema.
La lectura de ese problema (cómo se lee ese problema').
I.a implicación de loa actores directa e/o indirectamente relacionados con el problema.
Conocer las consecuencias del problema; es decir, **las manifestaciones a las que da lugar y las** que puede **generar** (políticas, económicas y sociales)
Conocer qué es lo prioritario, y quién lo define.
El ritmo del conflicto (es decir, la velocidad a la que se desarrolla).
Conocer la **forma en la** que se enfrenta el problema.
Entender **la forma en la que ha de apropiarse"** el conflicto.
• **Estar conscientes de que el conflicto genera zonas de sensibilidad e insensibilidad.**

se puede obtener una maximización de sus acciones, lo cuál llevará a la entidad o al Estado en sí a un mejor desarrollo; pero lo más importante, a lo largo de esta investigación ofrecimos al lector elementos para considerar que en *la medida en que una política pública es generada a través de una consulta e* interacción con *la población beneficiaria, se puede* promover más fácilmente *el desarrollo* político *de esta última.*

A la par de ello, pretendemos que las autoridades gubernamentales -quienes tienen en su poder la facultad de sumar y coordinar los esfuerzos de la sociedad- tomen decisiones más racionales que, utilizando elementos que las políticas públicas ponen a la disposición del decisor, generen beneficios sustantivos a los *receptores* de las políticas (la sociedad).

Incluso en el aspecto exclusivamente politico-electoral, la corresponsabilidad de la sociedad reduce los costos que de otra manera serían "cobrados" únicamente al gobierno.e30 El costo electoral de una decisión -acción gubernamental dependerá de la habilidad con la que el gobierno haya concertado con los diversos grupos, organizaciones y actores de la sociedad la realización de una política; en otras palabras, el gobierno deja de ser rehén de las acciones públicas en tanto que el éxito o fracaso de ellas no depende solamente de él, sino del nivel de cooperación que se dé entre gobierno y sociedad.

Del otro lado de la moneda, también en el marco electoral, consideramos a los procesos electorales -por perfectibles que estos sean- parte importante del desarrollo politico; pues al votar la sociedad "vierte" su sufragio y con él su confianza en favor —o incluso en contra- de algún partido y/o candidato. Sin embargo de muy poco sirve emitir nuestro dictamen electoral en una *casilla* si no hemos adquirido *y* desarrollado una conciencia politica, es decir, si desconocemos la ideología, la plataforma, los intereses existentes en el juego político y si entre otros aspectos más- no damos seguimiento a la gestión gubernamental estando dispuestos a exigir cuentas. Alcanzar el desarrollo político implica también una conciencia que derive en una cultura política marcada por la organización de la sociedad.

%+^ El Dr. Yehezkel Dror en su obra The Caoadty to Covern Report to the Club of Ramo (Ed. Club of Reme, 1994) realiza en la segunda parte (Cap. X, XI y XII -principalmente–) una estupenda exposición a este respecto.

También es importante tomar en cuenta que la participación ciudadana en materia política *(politus)* no debe limitarse al aspecto electoral; al contrario, el ideal democrático por el que urge nuestro país necesita de una ciudadanía atenta a los procesos de toma de decisiones, a la gestión pública, y proclive a exigir cuentas *(a(countability)*.

La participación ciudadana puede, desde distintos ámbitos, generar decisiones que incidan en las política, elaborar ideas frente a los poderes de la Unión, por ejemplo. Dicha participación se puede dar en los diversos medios de comunicación --generando espacios ahí donde la atención pública puede ser *captada-,* realizando consultas, foros, acudiendo a apoyar o disprobar el plebiscito -cuando lo haya-, etcétera. En suma se trata de que exista una sano *conciuencia* entre gobernantes y gobernados, una auténtica comunión de intereses.

De lo anterior podemos colegir que las políticas públicas sirven a la autoridad para incorporar adecuadamente la participación de una sociedad que debe *aprender* a ser responsable de las consecuencias de sus acciones. Es imperativo suprimir la prevalecencia de un desarrollo **político reza**gado debido en gran parte a la omnipresencia de *las* políticas de tipo meramente gubernamental, ello para dar paso a un esquema de políticas públicas **–in** *sirictu* sensu- que acorde a lineamientos de eficiencia promueva en la sociedad una nueva cultura de participación, acción y corresponsabilidad en las decisiones que competen *a lo público.*

La decisión que se tome al pretender instaurar una política no debe quedarse circunscrita a una visión general del problema: opuesto a ello, las características de la política pública obligan a que la decisión sea específica, es decir que atienda (C respete) las singularidades, diferencias e idiosincrasia del lugar y de la población que se verá beneficiada o afectada por la implementación ella. Para cumplir con ello, **la autoridad pública ha de convertirse en un auténtico** estratega **de políticas**; **en un ente que, consciente de las vicisitudes existentes en el entorno, posea y desarrolle** *sensibilidad* **en sus acciones**, ***atento*** **siempre a corregir *el rumbo.***

Sin lugar a duda en todos los niveles de gobierno se requiere de innovaciones producto de la imaginación y talento de los decisores gubernamentales, de la capacidad de éstos para percibir los cambios generados en la *atmósfera* social, política y económica, y de la voluntad y aptitud para trabajar conjuntamente con la sociedad y sus actores.

Aunque en nuestro país su incursión -**al menos** teórica- es reciente (no más de 10 años), las políticas públicas no son nada nuevo. Para el caso mexicano, al leer en diversas ocasiones recopilaciones momo la del Dr. Luis F. Aguilar Villanueva (op. cit.)- u obras realizadas al respecto por otros autores291 encontramos que algunos de ellos realizan su investigación restándole importancia a ciertas características -sociales, políticas y económicas, fundamentalmente- que *tendría* el futuro entorno contemporáneo, en tanto que no se contempla la actual transición de orden económico, pero principalmente se adolece de una percepción, que apoyada en esquemas técnicos (soportados en diversas teorías) favorezcan un entendimiento social *y* político de *lo que se vive* en el México de finales del siglo XX; en la mayor parte de los casos es entendible dicha falta en tanto que al momento de editarse no era previsible una transformación del orden, en otros casos la causa, creemos nosotros, es la ausencia de una visión prospectiva adecuada a las circunstancias tan cambiantes del país. Mencionamos lo anterior porque queremos señalar al lector que la política pública en nuestro país deberá su mayor uso y aprovechamiento en tanto que dicha transubstanciación al sistema genere mayores espacios de apertura y participación a la sociedad; y es notorio que existe un avance -sin definir su velocidad- hacia dicha apertura.232

En este auge *dernocratizador* que se comienza a vivir en nuestro país podemos señalar que la sociedad al organizarse ha jugado y cobrará un papel aún más importante, a la vez que hay que reconocer la voluntad de cambio con "rumbo y responsabilidad" tanto del Presidente de la República como de algunos partidos de oposición, y de ciertos Organismos no Gubernamentales (ONG's).233

De esta manera es obligado para académicos, **decisores**, **organizaciones**, actores *y* **la sociedad en general** "**entender las políticas** ***y*****, obviamente**, **la política** de forma distinta".230.

o' SULBRANDT, SUBIRATS, SOLÍS, REBOLLEDO, hIASSÉ, et **al. por ejemplo.**

zu En olla, la sociedad al organizarse ha jugado un importante papel, ala vez que hay que reconocer la voluntad de cambio "con rumbo y responsabilidad' **(frase pronunciada** por COLOSIO, **Luis Donaldo, el 6 de marzo** de 1994) **tanto del Presidente de la República** , **ramo de algunos partidos de oposición.**

28 Al respecto **se puede consultar** ZEDILLO Ponce De León, Ernesto. "Normalidad **Democrática', palabras pronunciadas en el 'Salón Adolfo López Mateos'** de la Residencia **Oficial de las Pinos, el 15 de julio de 1994.**

BUENDÍA Vázquez, Alejandro. **oo c't , p 36**

Estamos convencidos de que la transición que se está viviendo al interior del sistema político mexicano es una gran oportunidad para que como parte viva de este gran país, exijamos la eficacia en el gobierno, ello en "un **marco democrático legítimo** (que de hecho empieza a construirse), el cual, muy probablemente, propiciará una atmósfera más adecuada para que un gobierno, a través de la racionalidad social y de la suya propia, pueda definir y cristalizar decisiones adecuadas".235

Pese a que en esta obra señalamos algunas de las virtudes que poseen las Políticas Públicas, también es necesario hacer hincapié en que ellas no son una panacea; es decir, es imprescindible que al trabajar y elaborar políticas justipreciemos las ventajas que nos brinda este esquema sin caer en la creencia falsa- de que las Políticas Públicas son la solución para todos los problemas públicos; el lector debe recordar que las políticas públicas tienen características propias, a la vez de que necesitan de otras ciertas condiciones-ya mencionadas- para poder ser utilizadas efectivamente, y que muchas veces es imposible conseguir el desarrollo pleno o conjunto de todas sus cualidades; en otras palabras es nuestro deher señalar que las Políticas Públicas son un instrumento perfectible?as

También hay que reconocer que el país ha estado sujeto, a lo largo de su historia reciente, a diversos modelos de administración y planificación en *favor* del "desarrollo',i'ar pero al percatarnos de la instrumentación de los mismos no es difícil advertir que las soluciones han sido insuficientes frente a la magnitud de los problemas. El error de creer que prácticas o modelos traídos del extranjero deben ser instrumentados de la misma forma que en sus países de origen podría ser la causa de que un paradigma vea contados sus días hasta el momento en que llegue otro -que tampoco tome en cuenta la complejidad de nuestra realidad- a reemplazarlo, mismo que servirá de *guía* hasta el siguiente cambio de administración gubernamental o hasta que se descubra otra -supuesta- "panacea" (continuando así con una espiral viciosa); la política pública no está exenta de ello, lo cual iría en detrimento directo de la acción e interés público.

'le 2%	Ídem El subrayado es nuestro Es decir, qne tiene la capacidad de ser perfeccionada o en un „envido más amplio	de mejorarse y/o
	desarrollarse en todo au proceso.	
117	Cómo muestra de H. esdn las divorene programas y escuelas a&n'oietrarivas, cenen ' Admin'nra-	
	aón por Objetivas "comportamiento Organizacional'; "Reingenieria de Procesos'. Gerencia Pública -etcétera.	

El país, estado o municipio no puede ser sujeto de reinvenciones cada vez que culmina e inicia una *administración*, el problema al buscar un *pro*totipo de gobierno no consiste en buscar el más sofisticado o aquel que más elementos cuantitativos aplica, la cuestión radica en utilizar un esquema acorde a las cualidades de nuestro entorno. En este sentido, y como lo hemos señalado, la transición -en todos los órdenes- que se está viviendo en el país allana el camino para la utilización efectiva y conveniente de un sistema de políticas públicas; en el cual lo importante es que exista una conciencia en la toma de decisiones que vaya ligada al conocimiento y consideración de las características del sistema que se verá afectado por la política. Es justamente en la transición donde la actuación de los decisores cobra una importancia singular; sin embargo, la tarea que tienen los decisores por delante va más allá de poseer una formación técnica de excelencia, adquirida no sólo en el extranjero, sino en nuestro país, a la vez de contar con la susceptibilidad para percatarse de las modificaciones que se gesten en el entorno de su acción.

Es sumamente importante recalcar que la política pública sólo puede gestarse y desarrollarse en un ámbito democrático; coincidimos con Lasswell en el hecho de que ella se encuentra inmersa en el bienestar social y la democracia.

La política pública aprehende en sí misma una capacidad de conciliar intereses -que en ocasiones podrían parecer opuestos-, pues prevé la participación -a través de distintas vías- de la sociedad en la solución de sus propios problemas.

Las Políticas *Públicas incentivan y justifican la existencia de una cultura política en tanto que logran* darle *legitimidad a quien ejerce el poder. Además de que la población que resiente* sus *efectos* conoce de *las acciones* del gobierno *estando en permanente disposición de exigirle cuentas.*

Las prácticas políticas (politics) cobran un nuevo y mejor sentido cuando el ciudadano posee acceso -en diferentes modalidades- al diálogo con sus dirigentes, y bajo esta tesitura las Políticas Públicas reconocen la existencia de *entes ciuiles238* que se encuentran libres para tomar parte en las decisiones a fin de lograr un acuerdo en beneficio del bien común. Dicho de otra manera, en un gobierno donde existen instituciones verdaderamen-

"(Del Lac cicilis) Perteneciente a la ciudad o a los ciudadanos" tomado de SALVAT (Ed_), EEnc clo ved., Barcelona, 1976, Tomo 3, p 981.

te públicas, en el que se actúa conforme a derecho, respetando los derechos (humanos, civiles y políticos) de los individuos y de las sociedad en su conjunto, las Políticas Públicas brindan la oportunidad a la población de que ésta participe en la gestación, instrumentación y evaluación (o en todo el proceso) corroborándose así la funcionalidad de la transición al lograrse una "democratización" del poder.

Antes de dar paso a las consideraciones finales es importante resaltar que la política pública al promover diversos tipos de desarrollos -incluido el político- no debe perder de vista -jamás- su importancia en la construcción de un proyecto **nacional**. Un proyecto donde tengan cabida las propuestas e iniciativas de una sociedad deseosa de tomar parte en las decisiones de orden público.239

Damos paso a las siguientes consideraciones...

os .Al respecto se puede consultar. CONSEJO Integrador Juvenil, A. C., Documentos **Básicos, documento interno**, México, 1998

CONSIDERACIONES ÚLTIMAS

"Uno de los grandes problemas del tiempo presente consiste en conciliar el amor y el servicio de la patria con el amor y el servicio de la humanidad"
- Lavisse -

Sin la vana aspiración de "develar el hilo negro" es que nos dimos a la tarea de realizar algunas consideraciones que, tomando elementos del apasionante estudio de las Políticas Públicas elaboramos acerca de lo que a nuestro parecer se puede hacer para mejorar algunas disposiciones que se llevan al cabo en el ámbito gubernamental, pero que afectan -indubitablemente- la vida de todos nosotros como ciudadanos. Dichas consideraciones se hallan en nueve apartados, a saber:

I. Responsabilidad.
II. Gestión de calidad.
III, Emprendimiento.
IV. Civilidad.
V. Legitimidad y democracia.
VI. El orden político.
VII. Legitimidad y legitimación.
VIII. Estado de derecho.
IX. Propuestas finales.

No basta con mencionarlas, sino que es obligado hacer una breve descripción y elucubración acerca de ellas.

L

Responsabilidad

Mientras sigamos pensando que todos los demás son responsables por nuestras propias acciones y sus consecuencias, estamos invitando al gobierno a que siga "entrometiéndose" en cada detalle de nuestras vidas. Urge, por tanto, generar una conciencia del *hacer lo* que *se quiere hacer por*que se *quiere, pero asumir* las consecuencias, como *el* precio *de* vivir en *un país libre.*

A ninguno de los que nos preocupamos por el futuro de nuestro México en alba del siglo XXI escapa el hecho de que es vital, especialmente para el estadista y el hombre que toma decisiones, por cuanto **según** sea su percepción del Estado y de la gobernabilidad, estaremos **en presencia** de proyectos políticos democráticos o represivos; dinámicos o estáticos; creativos o repetitivos.

Históricamente el Estado se nos presenta hoy como la más importante institución de la vida política, es mareemos- **la institución** jurídico-política racionalizadora del interés general.

En relación con los órganos del poder, observamos que es mediante ellos que la sociedad espera la elaboración de leyes, su aplicación y ejecución, así como la organización del poder electoral, **para** que se **realicen legítimamente** dentro del marco constitucional.

No podemos soslayar el hecho de que es mediante la gestación, **formulación**, decisión, implementación, y el control y la evaluación **de las políticas públicas, que** el Estado tiene una herramienta útil para institucionalizar la igualdad ante el poder entre las clases y estratos **sociales**, los partidos y movimientos políticos y sociales.

Necesitamos de un Estado que cumpla su tarea decisiva en la continuación de la construcción de la democracia de participación y el Estado social de derecho que quedaron plasmadas en nuestra Constitución de 1917.

Podemos pues hablar de Gobernabilidad **Democrática** como la **capacidad del sistema político para ejecutar políticas públicas**, dirigidas a la realización de un proyecto, que permita la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población; **asegure la** estabilidad del orden político democrático y permita una acción eficiente 240

vw Véase GAVIRIA, César. **Gobernabilidad y Reforma del Estado**. **Ed. Diké, Medellin, 1994.**

II.
Gestión *de calidad*

Pensando en el papel contemporáneo del Estado **mexicano**, notamos que el éxito de su gestión está en el desarrollo organizado del factor humano. Este es el decisivo cuando buscamos emprender tareas rigurosas y cambios eficientes. Por ello es que la **Administración por Calidad**, busca la mejora continua para ser más. Ella debe ser lograda por el hombre; por todos los hombres.

Notemos que la calidad del producto e del servicio depende de la persona y no a la inversa. No olvidemos que una de las calidades sustantivas del ser humano es:

"Ser capaz de optar por objetivos comunes,
de comprometerse, de servir".

Por tanto, proponemos para impulsar un sistema de calidad tres tareas críticas acordes al esquema de M, late *Poliey:*

- Descubrir la ***calidad*** como acción personal de servir
- Descubrir **el *control***, para facilitar la aparición de la capacidad personal de comprometerse y servir.
- Descubrir la dirección **o *liderazgo***, como el motor que ayuda a impulsar y mantener el control para el servicio.

III.
Emprendimiento

Frente al constante proceso de reconfiguración mundial, hay que emprender transformaciones que apunten a la sociedad global y no sólo a la instancia económica.

Creemos que es necesario un ente interventor que racionalice el interés público, que defina **políticas públicas orientadas hacia la satisfacción de las necesidades fundamentales de la población.**

Reflexionando acerca de la multivoceada Reforma del Estado, nos inclinamos a pensar que no se trata, como han propuesto algunos, de desmantelar el Estado, sino de modernizarlo, ordenarlo, especializarlo, fortalecerlo, fiscalizarlo y hacerlo eficiente: en otras palabras se busca adecuarlo a las vicisitudes del México que amanecerá en el siglo XXI.

Querernos insistir: ¿para qué modernizar, ordenar, especializar, fortalecer y hacer eficiente al Estado? La respuesta. creemos, es para dirigir su acción global hacia la satisfacción de las necesidades fundamentales insa-

tisfechas (alimentación, vivienda, salud, educación, recreación, ambiente **sano**) de la mayor parte de la población.

Si los planes de desarrollo y las políticas de nuestro Estado no se orien**tan en** el anterior sentido, percibimos un alto peligro para la estabilidad democrática y entrevemos -entonces- el reaparecimiento de formas dictatoriales (en sus múltiples expresiones) para el mantenimiento de lo que podríamos llamar "ciclo orden-desorden".

Como jóvenes podemos decir que para decidir correctamente es necesario pensar y actuar con sentido de grandeza; asimismo reclamamos que se nos abran las puertas para que seamos capaces **de insertarnos *creativamente*** en la transformación de la realidad.

IV.
Civilidad

Nuestra formación universitaria nos lleva a pensar que la democracia se entiende, desde luego, como democracia participativa y como democracia integral. La "democratización" de la democracia formal o profundización de ella, pasa por la consideración de que en nuestro país existen importantes déficit de legitimidad, déficit a los que no son ajenos los partidos ni el Estado de partidos moderno al que aspiramos. Creemos que las fallas de los sistemas democráticos residen tanto en los **procedimientos** denominados democráticos como en sus resultados. Los procedimientos que pretendan instaurarse en un marco de *public policy* necesitan mayor transparencia, *publiceidad241* y participación: *el poder requiere llegar a la sociedad* **(socializarse**) para no "tiranizar" a los ciudadanos.

No queremos vivir tampoco una *"partidocracia";* es decir, un sistema donde sean los partidos los que elijan a quién nos "representa" (¿?) en más del 40% del congreso -como actualmente sucede242-.

Consideramos a la partidocracia injusta, en tanto creemos que ha desplazado a la sociedad civil, ya que a esta última no se le está reconociendo el espacio de movilidad social y política que merece. Un partido político -contrario a su intención- no es, al día de hoy, fiel *representante* de la

s, Al utilizar el término publiccidod lo hacemos para referirnos a los diversos procedimientos que tengan un carácter de público; a la vez. de no confundirlo con el concepto publicidad que tiene significo n distinta (en tanto que éste se halla más bien en un campo económico -administrativo), mientras que el primero se circunscribe al campo político -social.

242 Al respecto hasta ver la distribución de las Diputaciones de Representación Proporcional, misma que sefiala el INSTITUTO **Federal Electoral**. **Cádi<u>eo Federal de Instituciones v Procedimientos Electorales</u>**, **Ed- IFE**, **México**, **1999**, Cap- 11, Art 12 al 18, **pp 913-**

colectividad; por el contrario, sólo representa a un segmento de ella. Es decir, a pesar de que el propósito de un partido político -sea cual sea- es ser justamente el "abanderado" de la población, en fechas recientes hemos sido testigos de la enorme crisis de legitimidad y democracia por la que estos atraviesan.

Aunado a lo anterior, los resultados de los procedimientos democráticos en numerosas ocasiones no son justos porque la democracia -al día de hoy- en condiciones de aplicación práctica no es un sistema procesal puro sino imperfecto, lleno de distorsiones y manipulaciones. Los resultados siguen esperando justicia, y su justicia significa el reconocimiento, protección y garantía de los derechos humanos, especialmente de los derechos civiles y políticos que permiten el funcionamiento fluido, público, transparente y participativo en los procedimientos De nada sirve la igualdad sin la libertad. Los derechos civiles y políticos socializan el poder, razón por la cual la igualdad (derechos económicos, sociales y culturales entre otros) está más cerca de ser alcanzada en un sistema que acepta los riesgos y precipicios de los procedimientos democráticos que por otro que la impone.

Dentro de este desarrollo, todos los partidos politices tienen una gran responsabilidad. Cualquier modificación substancial a la democracia o a la consolidación de la misma tiene que vincularse con ellos -si estos quieren persistir en el poder legítimamente-. Recordemos que los Estados modernos no pueden concebirse al margen de los partidos Un cabal Estado de Derecho no puede entenderse sin pm'tidos también democráticos, que funcionen, se organicen v estructuren democráticamente. Es un contrasentido pensar en un juego democrático exclusivo de las instituciones del Estado v no en los orga nisnros que son el instrumento fundamental de la participación política.

V.
Legitimidad » democracia

Cualquier alusión a la democracia implica una alusión a la legitimidad política de **los sistemas.**

Aquí recordamos que cuando **M**ax lfeber alude al sistema de **partidos norteamericanos** (le su época, constata que el enfrentamiento de partidos entre si estaba desprovisto de convicciones.. *¡Aro ca¡gmnoa ec ello! -*

La forma de donrinación **legítima de** la modernidad creemos es **la legitimidad racional**, la cual consideramos es una lei, itimidad basada en la **legalidad, en** la creencia en la validez de los preceptos legales.

La legitimidad, en alba del siglo XXI, debe hallarse apoyada en el dominio y en la creencia de los ciudadanos en esa legitimidad. En el mundo moderno la legalidad engendra la legitimidad, su racionalidad eficientista. La creencia-obediencia se genera, a nuestro modo de ver, por diversas **razones** de oportunidad, por intereses materiales, o por la aceptación nacida de las debilidades individuales.

Como jóvenes mexicanos vemos con tristeza el hecho de que la democracia como concepto y realidad ha perdido su sustancia clásica: en lugar de la voluntad política surge la exigencia de un sistema autónomo dominado por la tecnología, la economía y la administración. Al tecnificarse la politica los problemas de la misma se sustraen a la discusión pública; la opinión pública no tiene dónde ejercitarse, por lo cual se vacía dando origen a una despolitización de las masas. Sin embargo, la política y sus *operadores* tienen que seguir asegurando la legitimidad del marco institucional, puesto que el marco politico siempre está referido a cuestiones relacionadas con los fines prácticos, con la interpretación de las necesidades de la colectividad, con las relaciones de interacción y de la "vida feliz".

vi.
El orden político

Quien aspire a gobernar los destinos de nuestra nación no debe pasar por alto que la legitimidad entraña "la pretensión que acompaña a un orden politico de ser reconocido como correcto y justo", puesto que "un orden legítimo merece el reconocimiento". Ergo, por legitimidad también entendemos el hecho de que un orden politico es merecedor de reconocimiento. La pretensión de legitimidad hace referencia a la garantía en el plano de la integración social- de una identidad social determinada por vías normativas.

En nuestra condición de jóvenes, la democracia ya no se asocia con la igualdad politica en el sentido de una distribución igual del poder, ni se define por el contenido de una forma de vida que haga valer los intereses generalizables de todos los individuos, ni persigue el fin de racionalizar el poder social mediante la participación de los ciudadanos en procesos discursivos; En el umbral del siglo XX enfrentamos **que la sustancia clásica de la idea de democracia ha cedido ante un sistema que no es más que el** método **de selección de líderes y en el que el discurso público ha sido sustituido por compromisos entre las élites que detentan el poder.**

También observamos que el Congreso de la Unión ha perdido, o más bien se ha desviado de su esencia de ser una asamblea de hombres prudentes que intenten convencerse mutuamente por medio de argumentos en pública discusión, **para** convertirse en una tribuna pública desde la cual se exponen **las decisiones** ya adoptadas (,,por quién?) a modo de recla**mo publicitario** más no como un acuerdo racional entre participantes en una discusión.

Estamos convencidos de que la legitimidad en un sistema auténticamente democrático exige una forma de argumentación racional a través de discursos públicos, libres y abiertos; discursos que demandan la justificación de todas las premisas que lo sustentan a partir de intereses generalizables desde los cuales poder dar cuenta de los problemas que aquejan al México contemporáneo.

De ahí que la democratización de la vida política, de los procesos de políticas públicas, *y* la de los partidos constituya *la mejor forma de recuperar* ***la razón*** *práctica,* ***los espacios*** *de opinión pública, la* ***moralidad*** **política**, y con *ello, colmar los déficit de legitimidad de* las mo*dernas democracias*

VIL
Legitimidad y legitimación

"FI que **las fueras que representan** el nuevo paradigma superen o no su actual situación de po**der marginal**, **aunque visible** en grado extremo, **y el que sean**, por tanto, capaces **de cuestionar el 'viejo paradigmá dominante** de la política, va a depender de hecho, ante todo, de si pueden resolver **las fisuras e inconsistencias internas que se dan entre la nueva clase** media, la vieja clase media y los elementos periféricos **en el interior** de los nuevos **movimientos sociales"**
- Clauss Offe-

La lealtad de masas que tanto ha padecido nuestro país consiste en la renuncia total a las exigencias de legitimidad; esta lealtad implica la obediencia apática al sistema político. La **legitimación**, en cambio, se refiere no ya a la obediencia apática al sistema, sino a una obediencia con "base en razones de validez generalmente reconocidas". Estas razones que propician la legitimación constituyen la legitimidad.

No es dificil percatarse que la democracia formal y sus mecanismos (partido, asociación, sindicato, Congreso, por ejemplo) **son incapaces de expresar**, **representar y proteger los intereses de todos, por ello proponemos que las figuras de** ***plebiscito*** *y referéndum* se-

an incorporadas en nuestra Carta Magna dándoles un peso legal real -derivado de la jerarquía constitucional-.

Con respecto a la ineficacia de los partidos, vemos que estos se estructuran en su interior de manera burocrática y adoptan tácticas oportunistas para asegurarse un mercado de votos amplísimo con lo que se obligan a adoptar conductas conservadoras y conformistas. La lucha por los votos provoca la atomización del elector, lo convierte en un instrumento ideal para el mantenimiento de la lealtad de masa.

A la democracia representativa le faltan las propuestas del nuevo paradigma politico para realizarse, si es que lo logra realizar. En todo caso, es más factible buscar formas de organización política e institucional que vayan más allá de las posiciones tradicionales y que colmen las exigencias de la democracia formal y material.

VIII.
Estado de derecho

"E1 verdadero poda crece coa la libertad'
de los sujetos a quienes se domina'
- Anónimo -

El Estado de Derecho es la forma más altamente desarrollada de la diferenciación, autonomía *y autoprogramación* del sistema politico. Estamos seguros de que este se libera, mediante la conquista evolutiva de la positivización del derecho, de todo vínculo externo procedente de otros subsistemas (como la verdad, la moral, la religión, el dinero, los lazos de sangre, etc.); al interior del Estado de Derecho, éste debe substituir los "límites implícitos" del ámbito politico por "limites explícitos", esto es, límites claramente formalizados.

El procedimiento que dé funcionalidad al Estado de Derecho debe asegurar que las personas que en él intervienen se autoinvolucren. La participación en el procedimiento de conformación del *sistema de* políticas se convierte en fundamental para tener posibilidad de influir en el resultado.

IX.
Propuestas finales

Tras discutir, comentar y analizar acerca de lo anterior llegamos a preguntarnos: ¿Existirán algunas orientaciones globales significativas que nos permitan entrever un gobierno dinámico e insertado en la modernidad? Nosotros creemos que sí. Pero el problema no termina ahí, como jóvenes

es nuestro deber también proponer, de tal manera que pudimos considerar diversas "recomendaciones" que, tomando elementos de un esquema de *políticas* públicas, están hechas con el objeto de mejorar substancialmente la forma de cohabitar que se da entre gobernantes y gobernados.

a) **Organicemos un gobierno catalizador**: **navegar en vez de remar.** Los gobernantes deben ser catalizadores y emprendedores de acciones que combinen, cuando sea posible, los intereses público y privado (que son complementarios entre sí). La recuperación **de una gestión** administrativa honesta será **básica para** recrear la credibilidad pública en el gobierno, indispensable para facilitar **los procesos de go**hernabilidad.

b) **Necesitamos un gobierno verdaderamente comprometido con la comunidad**: Dejando a un lado discursos que se alejan paulatinamente de los hechos se requiere un gobierno que fortalezca su capacidad de decisión y realice acciones eficaces en beneficio directo de su sociedad.

e) **Impulsemos un gobierno competitivo**: Que introduzca la real competencia en la prestación de servicios públicos, ello va de la mano de procesos de adjudicación claros, transparentes y honrados,

d) **Organicemos un gobierno por objetivos**: Transformando los órganos negativamente burocratizados, e impulsando y aprendiendo de aquellos que tienen un manejo eficiente y eficaz de recursos.

e) **Concretemos un gobierno de resultados**: Esto va ligado estrechamente con lo anterior, donde las instituciones que demuestran eficacia y manejo eficaz (le los recursos públicos, sean fortalecidas. Hav que dar importancia a la generación y al ahorro de recursos, no simplemente gastarlos, o más aún, invertirlos inútilmente,

f) **Cristalicemos el gobierno al servicio de los usuarios**: los gobiernos democráticos deben justificar su existencia colocándose al servicio de los ciudadanos- El gobierno está para atender las necesidades de la ciudadanía y no de los hurocrateros" y negociantes 'clientelistas" que han hecho perder la respetabilidad de la burocracia. Hay que evitar la "tramitología" a la que frecuentemente nos vemos sometidos como ciudadanos cuando solicitamos un servicio público.

g) **El gobierno también debe ser emprendedor**: Es conveniente financiar las instituciones por sus resultados y no por las expectativas que han creado. Es recomendable medir los resultados, para distinguir el éxito del fracaso. Si no se ve el éxito es imposible premiarlo.

h) **Creemos un gobierno preventivo**: Prevenir es mejor que curar. Educar en lugar de ;eprimir.

i) **Es necesario continuar con la descentralización del gobierno:** Lo indicado es impulsar la participación y el trabajo en equipo, en las distintas instancias de decisión. Es conveniente crear una nueva conciencia que permita tener gobiernos eficaces y eficientes, trabajando en equipo en torno a proyectos específicos.

j) **Es recomendable combinar los mecanismos del mercado con los mecanismos puramente burocráticos**: Como mucho se ha sostenido, el problema contemporáneo no es más o menos Estado o Estado *versus* Mercado, sino Estado eficiente que estudia las condiciones específicas del mercado en cada caso.

Como universitarios quedamos conscientes de que en algunas ocasiones "el problema no es la democracia, sino el desempeño y actitud de algunos de los actores (¿?) que participan en el proceso politico y legislativo. La cuestión (sic) no es la competencia, sino la incompetencia" 243

Una norma es legítima si se genera en un proceso democrático donde los destinatarios tengan participación, tanto directa como indirecta, respetándose cabalmente sus derechos de acceso político en los procesos de adopción de decisiones. El ideal del sistema democrático en la selección de opciones es la unanimidad. Sin embargo, como jóvenes estamos conscientes de que este método es de improbable realización, por lo que se debe recurrir a la regla de las mayorías. No obstante, los votos mayoritarios no garantizan la justicia en las decisiones, las mayorías pueden equivocarse.

Creemos que la democracia interna de los Estados es una referencia obligada. La legitimidad del sistema exige el respeto de los derechos humanos en todas las esferas del poder. La democratización de las instituciones no es suficiente. La profundización de la democracia se mide por el número de "sedes" o lugares en donde la democracia se verifica.

Un sistema que no tome en serio los derechos fundamentales en las corporaciones y grupos no puede reputarse como legítimo ni

..a MOCTEZUMA Barragán, Esteban. "Líneas de comunicación sobre gobernabilidad", sin, mimen El subrayado es nuestro.

como democrático. Al sistema político que pretenda instaurarse en el amanecer del siglo XXI se **le exigirá una democracia integral como mejor forma para subsanar los déficit de legitimidad.**

Definitivamente nos sumamos a las propuestas que rezan que el desarrollo democrático de México exige perspectiva y horizonte más allá de una situación coyuntural. Creernos -más allá del discurso- que efectivamente *la democracia es* una tarea *conjnnia que permitirá seguir forjando el desti*no *de nuestra* gran *nación.* Como jóvenes, **y como mexicanos es nuestro deber asumir el papel que la sociedad ahora nos delega** : **contri*buir* al *enaltecimiento de* los *ideales*** *y* anhelos ***de la era que* nos *corresponde grabar.***

Carlos Enrique Aguirre Leal

ANEXO.

DEFINICIONES Y CONCEPTOS'

Con el objeto de que el lector se familiarice con los diversos términos utilizados -implícita o explícitamente- a lo largo de esta obra, nos permitimos elaborar (alfabéticamente) esta sección de definiciones, mismas que creemos pueden ser muy útiles para futuras referencias.

Administración Pública (1): Conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno, tal y como está expresada por las autoridades competentes. De acuerdo con Omar Guerrero (8), se refiere al estudio y la práctica de aquellas cuestiones cuya realidad está a cargo del derecho y la política; es el gobierno en acción.

Analfabetismo (2): Incapacidad de comprender un escrito, o de expresar por escrito ideas propias. Al respecto José Luis Ayala (9) nos señala al analfabetismo como un lastre de los pueblos subdesarrollados, donde la incapacidad de formación educativa irá en detrimento del desarrollo de los pueblos.

Confederación (6): Unión, asociación de algunas organizaciones. Unión de Estados, que conservan su independencia y se agrupan tan sólo para coordinar algunas de sus acciones, que de ordinario se refieren al campo de política exterior o de guerra. Earl Deutsch (10) señala algunas características adicionales de la confederación: instituciones débiles, actuación indirecta, secesión latente, y leyes distintas en cada estado.

Derecho Administrativo (1): Totalidad de las normas positivas destinadas a regular la actividad del Estado y de los demás órganos públicos, en cuanto se refiere al establecimiento y realización de los servicios de esta naturaleza, así como a regir las instalaciones entre la administración y los particulares y las de las entidades administrativas entre sí. Deutscb —implicitamente— considera que el Derecho Administrativo

' Las referencias bibliográficas de este anexo se hallan inmediatamente al final del mismo.

funge como organizador -formal- del quehacer estatal, es decir, da lineamientos a seguir por quienes ejecutan la política.

Derecho Constitucional (1): Rama del derecho positivo integrada por el conjunto de las normas jurídicas contenidas en la Constitución Política del Estado y sus leyes complementarias. Al respecto Deutsch también señala la trascendencia de la materialización de un conjunto de normas tendientes a regular la conducta externa de los individuos en la sociedad

Desarrollo (1): Proceso de crecimiento y cambio de la sociedad que puede ser resultado de 1) una evolución, 2) la interacción de un grupo de sociedades con otras, y 3) la acción conscientemente planeada y regulada. Sharkansky (11) señala que el desarrollo se refiere a una serie de características económicas, sociales y políticas, cada una de las cuales puede variar de lo menos a lo más desarrollado; "los aspectos del desarrollo tienen que apoyarse uno del otro".

Desarrollo Económico (1): Es un proceso continuado cuyo mecanismo esencial consiste en la aplicación reiterada del excedente en nuevas inversiones y que tiene como resultado la expansión incesante de la sociedad. De acuerdo al Instituto Mexicano de Ciencias Sociales (IMES), el desarrollo económico constituye el instrumento para el análisis y diagnosis de la realidad económica nacional e internacional, para entender y evaluar la forma en que los paises y regiones del mundo se interrelacionan geoeconómicamente entre sí.

Desarrollo Integral (5): Aquél que se da en todos los ámbitos --económico, político y social- en forma equitativa, creciente y constante. Aquél que no favorece una rama de acción dentro del gobierno, sino que se desenvuelve en forma simultánea.

Desarrollo Político (1): Se refiere a los efectos que el cambio económico y social acelerado provoca en el orden político de la sociedad, así como el papel que las instituciones y las fuerzas políticas desempeñan en este proceso de cambio. Confrontando de nuevo al IMES, el desarrollo político es considerado como una dinámica progresiva que se genera de la combinación del poder real con la autoridad formal.

Desarrollo Rural (6): Se puntualiza en la difusión económica que de forma progresiva apunta hacia el afianzamiento de mejores condiciones para el área agronómica.

Desarrollo Social (1): Aquella transformación de intensificación y conmutación de la colectividad, que favorece el crecimiento integral de la misma.

Desarrollo Sustentable (1): El que se da en un Estado, y que se puede mantener por s(mismo, es decir, que puede prescindir de factores externos para su realización. Desarrollo cimentado que impide retroceder a parámetros previos.

Desarrollo Urbano (6): Aquel cuyos objetivos están orientados a la plena realización del área productiva industrial, o del desenvolvimiento del área metropolitana.

Estado (Herman Heller): Estructura de dominio constantemente renovada a través de una obra común, actualizado representativamente, que ordene en última instancia los actos sociales sobre un territorio determinado. Citando una definición de Karl Deutsch, el Estado será aquel donde "los factores e intereses especiales de diferentes grupos se yuxtaponen en tal medida que la noción del bien común tendrá un significado real para todos ellos o la mayoría".

Federación (1): Grupo de gentes, naciones o estados, unidos por un propósito común. Unión permanente de Estado, provincias, regiones, etc., en donde cada uno acepta, voluntariamente, subordinar su poder a una autoridad central. Deutsch considera

como características suplementarias de la Federació i una organización personal, actuación directa, la inexistencia de la secesión y leves prevalecientes en todo el Estado.

Función Pública (2) Actividad conocida por todos, o que resulta notoria o evidente. Omar Guerrero (8), hace también tima consideración de la función pública enmarcándola como necesaria y subsecuente de las actividades del gobierno

Gobierno (1): Grupo de individuos que comparten una determinada responsabilidad en el ejercicio del poder. Grupo de individuos que comparten una responsabilidad determinada en el mantenimiento y la adaptación de una comunidad nacional autónoma, en beneficio de la cual ejercen, prácticamente, el monopolio del poder coactivo. Karl Deutsch, considera al gobierno como aquél determinado por los sistemas, los individuos que los operan y el ambiente en el que funcionan; esta actuación debe estar dingida a la consecución de múltiples metas y valores abiertos que derivan de la sociedad.

Gobierno Municipal (1): Nivel de gobierno al que los ciudadanos le confieren cierto poder de decisión, que buscan ejercer por medio de sus representantes gobernantes- Tiene la facultad discrecional de regulación general de **la función** pública, el control político y el financiero dentro del municipio.

Grupos de Opinión (6): Conjuntos emisores de creencias, juicios y apreciaciones sobre las cuestiones que lee interesan y reflejan su actitud hacia los problemas de la vida social y estatal. Crozier(12) también nos hace referencia a este punto, identifica a individuos que pueden hacer coaliciones y conservarlas 'y que no sólo puedan pedir al **mundo que** cambie para mejorar, sino además puedan hacer que tal cambio se produzca efectivamente".

Ideología (Karl Marx): Sistema de ideas y representaciones que tienden a justificar las situaciones de clase- Por su parte Crozier señala que la ideología es un "instrumento que permite hacer que el mundo parezca más sencillo de lo que realmente es".

Ingreso Per Cápita (1): Dato que se obtiene dividiendo el total del ingreso nacional entre **el número de** habitantes de un país. El ¡PC indica lo que tocara a cada uno. Cabe señalar que entre este dato y la realidad económica existe, siempre. una gran diferencia- Deut ch hace referencia al IPC como una variable que cuantitativamente permite dar una idea de cuánto seria lo que -hipotéticamente- le corresponde a cada habitante de determinado país: sin embargo este indicador impide medir la desigualdad **en la repartición** de la riqueza.

Legitimidad (1): Atributo del Estado que consiste en la existencia en tina parte relevante de la población de un grado de consenso tal que asegure la obediencia **sin que sea necesario**, salvo en casos **marginales**, recurrir a la violencia. Crozier la identifica como "la promesa de que la búsqueda de nuestro valor resultará compatible con la búsqueda o disfrute de otros valores".

Ley (6): Instrumento normativo del órgano superior de poder estatal que se aprueba según el procedimiento establecido por la constitución. De nuevo Crozier habla ---brevemente- de la importancia de que exista un marco legal donde la acción del poder público se vea limitada por una estructura juridica suficientemente **capaz de resistir cualquier** embate.

Líder de Opinión (1): Aquél que está respaldado por la opinión pública, se impone a pesar del consenso de la autoridad; es decir, no requiere con tanto énfasis del consenso.

Crozier al respecto dice que cualquiera que dirija los asuntos de un país debe saber cómo permanecer en el control; cuál es la naturaleza básica y el estado actual del país u organización que está controlando, cuáles son sus límites *y* posibilidades, *y* cuáles los resultados que desea obtener.

Marginación (1): Fenómeno característica de los países subdesarrollados, que hace referencia a los sectores no incorporados o excluidos del sistema politico. Barre (13), hace una advertencia al peligro latente que existe cuando el desarrollo es inequitativo o desigual, la marginación "reduce las perspectivas de progreso distributivo".

Modernización Administrativa (1): Proceso de cambio a través del cual los organismos públicos incorporan nuevas formas de organización, tecnologías Ssicas *y* sociales, *y* comportamientos que les permitan alcanzar nuevos objetivos de una manera más adecuada. Después de revisar el texto de Leopoldo Solis (14) contemplamos: modernización administrativa será aquella que permitirá, al interior, la salida de la crisis económica y política prevaleciente a partir de la década de los setenta; y, al exterior, la entrada al primer mundo, a través del mejoramiento, reducción y adelgazamiento, incluso, del sector público.

Nación (6): Comunidad histórica de personas que se caracteriza por una estable comunidad de vida económica, idioma, territorio y carácter nacional que se manifiesta en las peculiaridades de la cultura y el régimen de vida Deutsch considera que los elementos básicos de la nación son: territorio, gobierno, soberanía y población.

Nacionalismo (6): Ideología política y psicológica en el problema de las relaciones entre las naciones. Según Deutsch, el nacionalismo "surge en respuesta a una condición de la sociedad y a una etapa particular de su desarrollo".

Nivel de Ingresos (6): Grado de satisfacción de las necesidades físicas, espirituales y sociales de la población, grado de suficiencia de bienes de consumo para ésta. Deutsch considera que el nivel de ingresos hace referencia al carácter cuantitativo en un sistema político, "mismos que se traducen en calidad de vida de una sociedad".

Norma (7): Pauta o regla común que dirige las respuestas de los miembros en todos los grupos institucionalizados. Crozier señala la importancia de una norma vigente que deba y pueda ser acatada por conglomerados que posean el reconocimiento estatal.

Órgano de Gobierno (1): Instituciones tradicionalmente llamadas "poderes" o "ramas" gubernamentales, delimitan el quehacer del gobierno; su actuación en tres ámbitos' legislativo, ejecutivo y judicial. Deutsch al respecto señala que los órganos de gobierno son "fundamentales para todos los gobiernos, incluyen también a las organizaciones específicamente destinadas a influir en los gobiernos" en relación con muchos asuntos.

País (2): Territorio, en cuanto unidad geográfica o cultural (como asiento de una nación). Estado Independiente. Deutsch define país como aquella área de múltiples interdependencias; es un mercado de múltiples bienes y servicios.

Partido Político (Weber): Asociación dirigida a un fin deliberado, ya sea este objetivo como la realización de un programa que tiene finalidades materiales o ideales, sea personal, es decir tendiente a obtener beneficios, poder y honor para los jefes y seguidores, o si no tendiente a todos estos fines al mismo tiempo. Examinando a Deutsch, podemos considerar un partido político como la organización legal que, formalmente reconocida por el Estado, puede competir, acceder y ejercer el poder por la vía democrática.

Plan (2): **Intención** y proyecto **que se tiene de realizar algo**. Proyecto **que, a partir del conocimiento de las magnitudes** de la economía, politices y **sociedad, pretende establecer determinados** objetivos- Ciboti (15), al respecto **hace alusión a la imperiosa necesidad de promover un plan de acción** en el cual se **pueda sustentar un crecimiento, primero, y un desarrollo**, después. Dicho **plan debe ser "neutro"**, ee decir, no **tener filiaciones partidistas**. La población **debe participar en forma más activa para la conformación del Plan** Nacional de Desarrollo.

Plebiscito (6): Una de las formas de votación de todo el pueblo. **Es la determinación de pertenencia** estatal de todo el territorio o de su parte sobre la votación **de toda su población**. Deutseh en este aspecto considera que `las órdenes del pueblo se **expresan en palabras** que el pueblo puede entender', al hacer uso **de un instrumento de** *vota*ción tan directa como el plebiscita la comunica ea rápida.

Población (2): Conjunto de habitantes del mundo o cualquier área **geográfica inferior- Es** sobre la población que se llevan al cabo las diversas políticas que **el Estado considera pertinentes.**

Poder (5): Capacidad de un individuo o grupo para llevar a cabo sus deseos o politicas, y de controlar, **manipular e influir sobre** la conducta de otros, **quieran éstos cooperar o no.** También se puede concebir como el instrumento por el cual se obtienen diversos valores, funciona co.. medio y como fin, constituye un valor clave **en la política. Es la** capacidad de hacer que las cosas sucedan cosas que de otro modo **no hubieran sucedido** (Deutsch)

Poder Económico (3): Capacidad para ejercer coerción o disposición sobre el comportamiento de otro a cambio de una ventaja capital, De Karl Deutsch podemos deducir que el poder económico es la capacidad para inferir la voluntad de uno, sobre la de otros a costa **de una dominación** de carácter material.

Poder Ejecutivo (1). El que tiene cl Estado para aplicar la política que adopta el gobierno y allegar los recursos materiales y humanos a su realización- Al respecto, Omar Guerrero dice que `el ejecutivo detalla minuciosa y casuisticamente" **la realización de la** actividad estatal -

Poder Judicial (1): El del Estado de juzgar y condenar los delitos que se cometan en su ámbito territorial: su realización corresponde a la administración de justicia- Guerrero no hace referencia directa al poder judicial, sin embargo se puede deducir que favorece la concreción y funcionamiento de los órganos del gobierno.

Poder Legislativo (1): El que tiene el Estado de dictar leyes, tanto las que atañen a su propio funcionamiento como las que regulan las relaciones sociales en su ámbito de competencia, su órgano es una institución asamblearia elegida por sufragio de una o dos Cámaras. Guerrero indica que el legislativo formula vastos y ambiciosos proyectos en la acción del Estado en la sociedad, 'concibe en forma general los objetivos del Estado .

Poder Político (5): Poder ejercido a través de las estructuras formales e informales de la institución política de un sociedad, incluyendo las organizaciones **no gubernamentales**- El Poder Politico halla cabida en aquella colectividad donde se reconozca **la existencia** de un órgano superior de gobierno (Deutsch).

Poder Público (3): Capacidad de un gobierno de impartir órdenes a sus ciudadanos. El hombre no sólo es sujeto, sino también objeto del poder público. Deutsch señala que

solamente el poder público tiene la preeminencia legal de ejercer la acción gubernativa.

Política (6): Actividad en la esfera de las relaciones entre los grandes grupos sociales, ante todo, entre las clases, así como entre las naciones y Estados. La política es la toma de decisiones por medios públicos. Es cuestión de hechos y valores, de interés personal y de lealtad hacia los demás, de preocupación y competencia, y se ocupa principalmente del gobierno; implica la autodirección de las comunidades, la asignación de valores, la búsqueda de patrones legítimos de valores y política compatibles, el arte de lo posible (Crozier).

Política Pública (Jean-Mane Mayeur): Ocupación en el círculo de las conexiones entre los grupos sociales de élite tendiente a satisfacer real o artificialmente, en forma coyuntural o estratégica a cualquier grupo de personas no matizado. También se refiere a la(s) politica(s) gubernamental(es) o de alguna organización no gubernamental, en un determinado país o grupo de países, cuando reúne(n) ciertas condiciones (Bazúa y Valenti). José Sulbrandt y Pablo González (16), señalan que las políticas públicas presentan ciertos problemas de carácter casi constitutivo que hacen altamente recomendable su constante evaluación; se hace necesario fincar una política pública eficiente y eficaz. Por último, también se les considera como las decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyente (Luis F. Aguilar Villanueva).

Producto Interno Bruto (2): Es la forma más habitual de reflejar la magnitud cuantitativa de una economía; se obtiene suprimiendo las partidas correspondientes a las ligazones exteriores de dicha economía. Deutsch lo contempla como una variable susceptible a ser medida cuantitativamente, aunque también impide medir la desigualdad existente en una sociedad determinada.

Programa (2): Serie de sentencias que constituyen la entrada de datos para una sola ejecución del compilador; proyecto que un partido o grupo ofrece a la sociedad y que contiene sus propuestas de gobierno para cuando ocupe el poder. Leopoldo Solís señala que el programa permite medir la evolución y el avance de la política y la economía, principalmente.

Proyecto (2): Representación en prospectiva. Propósito de realizar algo y plan que se ha trazado para ello. Propuesta remitida por quien ejerce la iniciativa, usualmente en el gobierno o las Cámaras para que la estudie y modifique, si procede. "El proyecto de desarrollo permite que diversos países de este continente obtengan un crecimiento interno de bastante cuantía" (Leopoldo Solis). El proyecto permite unir aspectos teóricos con aspectos prácticos, lo cual es un paso hacia el desarrollo (IMES).

Pueblo (5): Pequeño núcleo urbano. Área administrativa que no está incorporada, paro que tiene límites definidos. Es un grupo de personas que comparten hábitos complemem tarios de comunicación (Deutsch).

Referéndum (3): Puede ser considerado, normalmente, como una votación popular que se diferencia del plebiscito por una mayor regularidad; es considerado el principal iostrumento de la democracia directa, puesto que el pueblo participa vía consultiva en el proceso decisional. Deutsch en este aspecto considera que "las órdenes del pueblo se expresan en palabras que el pueblo puede entender', al hacer uso de un instru-

mento de votación tan directa co in o el referéndu in la comunicación es clara v roturo da, sin embargo no todos los patrones culturales facilitan este instrumento -

Reforma (1). Cambio no violento de algo en función de los mi,tees del agente. Proceso de alteración progresivo que se da en un determinado momento, lugar y circunstancia al interior de un Estado. "Las reformas eficaces no son aquellas revolucionarias, sino aquellas pequeñas reformas acumuladas por el tiempo (G. Le Bon). Una reforma es mayormente viable para el desarrollo pues no se aleja del crecimiento en el que se incurre al buscar una transformación violenta (confrontando a Deutsch)_

Régimen Político (1): Las distintas formas que adoptan los regimenes, en última instancia, se corresponden directamente a las relaciones de poder que se establecen entre el legislativo v el ejecutivo «>o miras a encabezar al Estado político y la distribución, carga C volumen del trabajo gubernamental asignarlo a cada cual. Revisando a Deutsch, régimen política se entiende como conjunto de las instituciones que regulan la lucha por el poder y el ejercicio del poder y de íos valores que animan In vida de tales instituciones

Región (5): Gran área territorial que os homogénea en ciertos aspectos. El elemento o eleentos comunes, -sobre los cuales se delimita la región pueden ser geográficos, eco nómicos, culturales o una combinación de estos. Una región eumomica puede distinguirse sobre la base de la economía predominantemente o sobre la base de su interdependencia económica y su centro de dominación (Luis F Aguilar : 17).

Regionalismo (5): Un enfoque del estudio de la conducta centrado en la región geográfica corno unidad de análisis, subrayando la relación entre el hombre y el medio fisico mediato.

Reglamento (2): Norma jurídica que desarrolla el contenido de otra norma jurídica de *rango* supenoa Conjunto estructurado de normas y reglas que regulan las actividades humanas. Las organizaciones económicas, sociales y culturales se analizan en términos de sus relaciones y funciones dentro de la región geográfica (Cfr. Luis F. Aguilar).

Simplificación Administrativa (2): Reducción de una expresión administrativa a una forma más simple o menounente complicada tanto para el servidor público, como para el ciudadano coman. Deutsch considera quo se requiere no solamente la habilidad de los líderes políticos, sino también una genuina comunidad de intereses, para obtener un feliz resultado administrativo, dentro del marco de gobierno representativo.

Sistema (2): Conjunto ordenado y coherente de normas o principios sobre una determinada materia. "Un sistema se mantiene unido desde dentro, In determina la interdependencia, y entre los individuos la interdependencia se establece mediante transicios" (Deutsch)_

Sistema Federal (2): Sistema Politiro en el que el poder se reparte entre un E tado central y sus diferentes partes federadas. Como principio (le organización política basada en la autonomía, la descentralización y el respeto a la libre elección **de los individuos.** liad Deutsch alude al sistema federal como aquel donde sus partes **íntegras tienen** un mismo peso en las decisiones del todo.

Sistema Político (6) Sistema de instituciones y de normas en el marco del cual transcurre la vida política de la sociedad y se ejerce el poder estatal 'Un sistema político es una colección de unidades reconocibles por su cohesión y covarianza' (Deutsch).

Soberanía (6): Independencia política del Estado en su actividad interior y su política exterior, que no admite injerencia extranjera. Es también la capacidad de un gobierno, país o cualquier organización para controlar sus propios asuntos; y para hacerlo debe dirigir su propia conducta (Deutsch).

Sociedad (2): Conjunto de seres humanos que conviven y se relacionan dentro de un mismo ámbito cultural del grado que sea. Asociación de personas que tratan de cumplir con todos o algunos de los fines de su existencia. La sociedad es estructura donde recae el acontecer del Estado, según Deutsch; se debe propugnar para que esa sociedad es desenvuelva correctamente y no es supedite a cualquier variable como la economía (Cfr. Crozier),

Sociedad Civil (4): Hace referencia a convenios, códigos e instituciones sociales y económicas situadas al margen del Estado. La sociedad civil que se encuentra en desarrollo, posee una estructura armónica que se encuentra en el mismo grado de desarrollo, además se deben tomar en cuenta las infraestructuras, que también deben detentar el mismo grado de crecimiento (IMES).

Sufragio (6): Derecho de todos los ciudadanos que hayan alcanzado la edad establecida por la Ley, de participar en todas las elecciones de los organismos del poder estatal. El sufragio es la muestra palpable de que el pueblo tiene derecho a una *voz y* un dictamen que debe ser libre, consciente e informado. El sufragio determina, delinea la arena de la política (Cfr. Deutach).

Territorio (2): Extensión de tierra perteneciente a una nación, región, provincia, etc. Ámbito de una jurisdicción. Pese a que este término no es ampliamente definido podemos considerar al territorio como el lugar o espacio donde se lleva al cabo la implantación de la política.

Referencia bibliográfica del anexo

1. MARTÍNEZ, Mario. Diccionario de Política y Administración Públic , Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1980.
2. PONTÓN, Gonzalo. Diccionario Enciclopédico, Grijalbo, España, 1994.
3. BOBBIO, Norberto, et. al. Diccionario de Política, Ed. Siglo XXI, 6a. ed., México, 1992.
4. MILLER, David. Enciclopedia del Pensamiento Politico, Alianza Editorial, España, 1989.
5. THEODORSON, Georges y Achilles Theodorson. Diccionario de Sociología, Ed. Paidós, Argentina, 1980.
6. ONIKOV, L. y N. Shishlin. Breve Diccionario Político, Ed. Progreso, Moscú, 1983.
7. MITCHELL, Duncan. Diccionario de Sociología, Ed. Grijalbo, 2a. ed., México, 1986.
8. GUERRERO, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista, Ed. Fontamara, México, 1992.
9. AYALA, José L. Límites del Mercado Límites del Estado, INAP, México.
10. DEUTSCH, Karl. Política y Gobierno, FCE, México, 1976.
11. SHARKANSKY, Ira. Administración Pública, Ed. EDAMEX, México.

12. CROZIER, Michel "¿Hacia donde debe dirigirse hoy la política?', en Varios Autores. **Reforma del** Estado: Las razones y los argumentos- Ed. Fundación Cultural SOMEX-IEPES.
13. BARRE, Raymond. El Desarrolla Económica, FCE, México.
14. **SOLIS, Leopoldo**. **Perspectivas de la planeación**, **mimeo**
15. **CIBOTI**, **Ricardo y Enrique Siena**. **El Sector Público en la Planificación del desarrollo**, Ed. Siglo XXI.
16. SIJLBRANDT, José- 'Evaluación de Políticas y programas sociales masivos en el sector público", **en ISLIRSBERG**, **Bernardo**- **Cómo enfrentar la pobreza? Centro Latinoamencano de Administración para el Desarrollo**, Caracas, 1992
17. AGUILAR, **Luis F**. **La hechura de las politices**, **Ed. Miguel Ángel Porrúa**, **México. 1994.**

BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA GENERAL

ACEVEDO, Luis. "Tres años de Gobierno', en El Financiero. México, **lo. noviembre, 1991.**

AGUILAR V., Luis F Colección Antolo ia, de Politicas Públicas Ed Miguel Angel Porrúa, México. 1992.

. La hechura de. las polihens. Ed- Miguel Angel Porrúa. México, 1994.

AGUIRRE Leal, Carlos Enrique, et al- Megaló o ¿destino inevitable' Ed Matizes/Universidad Iberoamericana, México, 1997

a hora de los habitantes', en Libero, Año 1. lev número, Fd. E nomásu. no, 1994

"Con la mirada en el futuro", en Libero. Año 1, No. 4, Ed- Unomásuno. 1995-

ALCÁNTARA S Manuel- Ggbernabilidad crisis v cambio- Ed FUE. México- 1995.

ALONSO Jo ge. "La Reforma Democrática del Estado Mexicano". en Ptropoesta, Ano 2, No-3, México, 1996

ASCHER, **William**. The evelution of the poli, sctenees Underst anding **the use and avoidmg the fall**", **en Journal of** Pohcy Anal,, **s and Manaeeruent**. No- 2 EUA, 1986

AYALA, José L. Límites del MercadóLímites del Estado, INAP, México

BAENA, Guillemina. Manual para elaborar trabaos de investigación documental- Ed. Editores Mexicanas Unidos. México, 19911.

BARRE, Ravmmtd- El Desarrollo Económico. FC E. México

BAZCIA, Fernando y Giovamm Valenti - "Hacia un enfoque amplio de las políticas públicas", en Revista de Administración Pública No 84.

ROBBIO, Norberto, et_ al. Diccionario de Politice. Ed Siglo XXI. Ga- ed., México. 1992

BUENDÍA Vázquez, Alejandro "Políticas Públicas Enfoques y Perspectivas", en Revista IAPEM No. 35, México, 1995.

CABRERO Mendoza, Enrique- Del Adnunistrador al gerente público, INAP, México, 1995.

CARDOZO B.. Myrtam-'í.a evaluación de las políticas públicas problemas. metodologins, aportes y limitaciones". en Revista de Administración Pública INAP, No 84. México,1993

CIBOTI Ricardo y Enrique Sierra El Sector Publico ,n la Planificación del desarrollo. Ed Siglo XXI.

CLEGG, S. R. y David Dunkerley. Organization Class and Control, Routledge & Kegan Paul, Londres, Inglaterra, 1980.

COBB R. y C. D. Elder. P rt' E Amencan Politics. The d mies of Agenda Building, Boston, Allymand Bacon, EUA, 1972.

CONSEJO Integrador Juvenil, A. C., Documentos Básicos, documento interno, México, **1998.**

CROZIER, Michel, Estado modesto, Estado moderno, FCE, México, 1989.

. ¡,Hacia donde debe dirigirse hoy la política?', en Varios Autores. Ref erna del Escudo : Las razones y los argumentos. Ed. Fundación Cultural SOMEX-IEPES.

DAEL, Robert. Wbo Go o Dernocraey d Power American City- New Haven. Ed. Yale University **Preso**, EUA, 1963.

DELICH, Francisco. 'Para el **análisis de los fenómenos** sociopolíticos coyunturales: **premisas y perspectivas**", **en** Revista Mexicana de Sociología, Núm. 1, **enero-marzo de** 1979.

DEUTSCH, Karl. Política Y Gobierno, FCE, México, 1976.

DROR, Yehezkel. The C 'tv lo Govern. Report to the Club of Rome. Ed. Club of Rome, **1994.**

ESCALANTE Gonzalbo, Fernando. Ciudadanos **Imaginamos**. Ed. El Colegio **de México,** México, 1995.

FEDERACIÓN **Internacional** de Universidades Católicas, **Problemática** de la Población, París, 1988.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, **México, 1994**. Libro I.

GAVIRIA, César. Gobernabilidad Y Reforma del Estado. Ed. Diké, Medellin, 1994.

GIL, Federico **G. Instituciones** Y Desarrollo Político en América Latina, **Instituto para la Integración** de América Latina, Buenos Aires, 1966.

GILBERT, P. "Public Function **and Status** Innovation", en SHAEFER, G. F. y E. Mclnerney **(editores**) **Innovation** Force of Gestion in Pubhc Sector, Instituto Européen d' Administration Publique, Maastricht, 1988.

GOBIERNO del Estado de México. Plan de Desarrollo del Estado de México 1993-1999. GEM, 1993.

GOODSELL, Charles. "Reinvent Government or Rediscover it?, in Public **Administrativn** Re Vol. 53, No. 1, EUA, 1993

GUERRERO, Omar. La Administración Pública del Estado Capitalista, Ed. Fontamara, México, 1992.

GUTIÉRREZ, Vicente. "Política Económica de Estado", en El Economista, 23 de octubre de 1997,p . 10.

I{ABERMAS, Jurgen. "La Crisis del Estado de Bienestar y el agotamiento **de las energías utópicas**", en Ensayos Políticos, Ed. Península, **Barcelona, 1990.**

HILL, Michael. The Policy Process, A Reader_ Harvester Wheatsheaf, **Inglaterra, 1993, mimeo.**

IAPEM, Revista de Administración Pública, IAPEM, No. 35, 1997.

INAP, El control **de Bestión** municipal, Centro de Estudios de Administración Municipal, Guía Técnica No. 13, México, 1986.

INAP, Revista de Administración Pública, INAP, No. 84, México, 1993.

Informe de la Co Mundial obra el Medio Ambiente y Desarrollo 1987, Nueva Economía, No. 1, México, noviembre **1992**/enero 1993.

INOSTROZA, F. Luis, et. al, Desarrollo Administración y Plan M - P la la del Estado de México, Ed- UAEM-UAM-IAPF LM, **México, 1990.**

INSTITUTO Federal Electoral Código Federal de Institucio nes y Procedimientos Electora les, Ed. IFE, México, 1997, Cap. 11, Art- 12 al 18.

JIMÉNEZ Castro, Wilburg. Administración Pública para el Desarrollo Integral, Ed FCE, **México, 1981-**

JUAN.XXIII. Mater et Maeistra, parte Il, Ed Paulinas, **Santiago de** Chile, 1961-

KELMAN, Sigmund S., Making Publie Poljcy. Ed. Ba.ve Books, Nueva York. EUA, 1987,

KLIKSBERG, Bernardo (**comp)**. El Rediseño del Estado' una perspectiva interurcional. Ed. FCE/TNAP, México, 1994.

KRAUZE, E**nrique. La** Presidencia Imperal, Tusquets Editores. México, 1997.

KUNG, Hans. 'De la modernidad a la Postmodernidad', en la obra del Centro de Integración Universitaria Introducín al Problema Social, antologia Ed. Universidad Ibe**roamericana**, México, 1994-

LASSWELL, H. D. "La orientación hacia las políticas', en AGUILAR V., Luis F. El estudio de las políticas públicas. Ed Miguel Angel Porrúa, México, 1992

LE CLERCQ, Juan Antonio. "Corrupción y Política: ¿Socios **inseparables**'", en Bien Común y Gobierna, Año 2, No. 23

"Gobemmbilidad y Crisis Política en México', en Bien Con un y Gobierno, Año 2. No. 20.

LOPEZ Buitrón. Jaime Domingo. "Presentacióni', en AGUIRRE Leal Carlos Enrique eL al- Megalúpohs ;destino úovitat 1 ^ F.d- Matizes/l'niversidad Iberoamericana, México, 1997.

MARTÍNEZ , Mario. Dimonario de Política y Administración Pública Ed. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Púbñca, México, 1980.

MARTÍNEZ Rojas, Héctor. 'Viejos vinos **en nuevas** botellas?, Propuestas para una discu**sión'**, **en Enlace**, No- 37, México, mayo/junio, 1995

MASSÉ N., Carlos E. y Eduardo A Sandoval F. Políticas Públicas Y Desarrollo Municipal,- problemas teórico prácticos de la gestión municipal Ed Colegio Mexiquense y UAEM. Mexi .o, 1995.

MEJÍA Lira, José. Análisis de formación Y Capacitación de funcionarias rn ra1 es- Documento de trabajo. CIIJF,, México, 1990

_ **'Hacia** una propuesta integral de la evaluación de las políticas públicas en Revista IAPEM, No. 35, 1997. p. 113 -

Tendencias actuales de la administración municipal ponencia, Culpuuio **Internacional** de Modelos Organizativos para América Latina: lecciones y desataos, México, DF, 5 al 7 dejunio de 1991-

MENDEZ, L. y M. Alfile- "Gobierno y Sociedad: la lucha entre lo viejo y lo nuevo en El Cotidiano, Ed. UAM, enero -febrero. 1996.

MENY, Yves y Jean-Claude Thoenig. Las Políticas Públicas, Ed Ariel, **Barcelona, 1992-**

MESSNER, Johannes **Etica** Social, Política y **Económica a** la luz del Derecho Natural, trad. J. L. Barrios, Ed- Rialp, Madrid, 1967-

MEYER_ Lorenzo. "1998, ¿Reforma del Estado o Cambio de Régimen?", en *Enfoque*, No. 207, México, 1998-

MEYER, L. y J. L. Reyna. Los sistemas políticos en América Latina, Ed. Siglo XXI/Universidad de las Naciones Unidas, México, 1989.

MIRLOS, Tomás y Ma. Elena Tello. Planeación Prospectiva, Ed. LimusalNoriega, México, 1995.

MILLER, David. Enciclopedia del Pensamiento Político, Alianza Editorial, España, 1989.

MITCHELL, Duncan. Diccionario de Sociología, Ed. Grijalbo, 2a. ed., México, 1986.

MOCTEZUMA **Barragán**, **Esteban. "Líneas de comunicación sobre gobernabilidad", sin,** México, 1997, **mimen.**

MONTESQUIEU, Charles. El Espíritu de las leyes, Tomo I y II, Ed. Albatros, Buenos Ai-**res.**

MULLER, J L. El cióneccio del poder la práctica de la empresa, Ed. Deusto, $/p.

NAVARRETE H., Javier. Evaluación de**l** Plan de Desarrollo de Tlalnepantla 1991-1993. Tesina, CIDE, México, 1992.

ONIKOV, L. y N. Shishlin. Breve Diccionario Político, Ed. Progreso, Moscú, 1983.

OSBORNE, D. y T. Gaebler. R E Government How the entrepeneutial **sictut is** transforming the public sector, Ed. Addison-Wesley Publishing, EUA, 1992.

OSORIO, Bertha. Raíz, Evolución destino del PRI una **mirada rettospectiva**. Ed. México Nuevo, 1997.

OTTONE, Ernesto. "La Cooperación en torno a un Enfoque Integrado del Desarrollo", en Bien Común y Gobierno, Año 2, No. 22.

PADGET, Tim. "The Nafta Generation", en TIME, Vol. 149, No. 15.

PONTÓN, Gonzalo. Diccionario Enciclopédico, Grijalbo, España, 1994.

REAL Academia de la Lengua, Diccionario de la Lengua Española, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 20a. ed.

REBOLLEDO G., Juan. La Reforma del Estado, FCE, México, 1994, Colección Visión de la **Modernización** de México.

REVEL, Jean-Frangois. El Renacimiento Democrático. Ed. Plaza y Janés, Barcelona, 1992.

SÁNCHEZ De la Vara, Roberto. La Generación del Crecimiento', en El Universal, México, **31 de enero de 1998.**

, "**Mensaje dirigido ante la Cámara Nacional de la Industria de la Trans-formación**", México, **1992, mimeo.**

Perspectivas Políticas de la oposición", en Libero, Ano II, No. 9, Ed. Unomásuno, México, 1996.

SARTORI, Giovanni. Partidos y Sistemas de Partidos, Ed. Alianza, Madrid, 1987.

SHAEFER, G. F. y E. Mclnerney (editores). Innovation Force of Gestion in Public Sector, Institute Européen d' Administration Publique, Maastricht, 1988.

SHARKANSKY**, Ira. Administración Pública**, **Ed**. EDAMEX, México.

SOLIS, Leopoldo. 'Perspectivas de la planeación", s/a, mimen.

SUBIRATS, Joan. Análisis de Políticas eficacia de la Administración Pública Madrid, INAP, 1989.

SULBRANDT, **José. "Evaluación de Políticas y Programas Sociales masivos en el Sector** Público", en KLIKSBERG, **Bernardo**. ¿Cómo enfrentar la pobreza? Centro Lati-**noamericano de Administración para el Desarrollo**, **Caracas, 1992.**

THEODORSON, Georges y Achilles Theoderson. Diccionario de Sociología, Ed. Paidós, **Argentina, 1980.**

URIBE, Pedro RRe unen y Resulta dos del Seminario sobre Desa rrolló, Ed. IMES, México, s/a, mimen.

ZEDILLO Ponce de León, H:rnesto . "Avances y Retos de la Nación", Tercer Informe *de Go-* bierno, Presidencia de la República, 1 de septiembre de 1997