

RAP 96, septiembre-diciembre de 1997

ESTADO, RÉGIMEN Y SISTEMA POLÍTICO. (NUEVAS PAUTAS PARA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MEXICANA)

Hilda Aburto Muñoz

El Informe del Banco Mundial de 1997 lleva un sugestivo título: “El Estado en un Mundo en Transformación”. No sólo el encabezado sino su contenido expresa que a la vuelta de más de diez años de reformas económicas, particularmente en los países en vías de desarrollo, se vuelve la mirada al tema del Estado. La contundencia del diagnóstico abre de nuevo la discusión sobre un asunto crucial que hace apenas seis u ocho años, las corrientes mercado-céntricas pensaron que quedaría definitivamente sepultado. El documento afirma: “Han fracasado los intentos de desarrollo basados en el protagonismo del Estado, pero también fracasarán los que se quieran realizar a sus espaldas. Sin un Estado eficaz el desarrollo es imposible”.¹

El tono del Banco Interamericano de Desarrollo es similar y abunda en el pronóstico de que los países de la región latinoamericana sólo podrán crecer cuando mucho a una tasa del 4% si se mantienen las políticas económicas del presente; a un 5.5 % si se profundizan las reformas sobre la misma tendencia, pero ello sería insuficiente para contrarrestar de manera efectiva los principales obstáculos al desarrollo. En conclusión, sólo realizando dos acciones de gran profundidad podrán revertirse estas proyecciones: a) inversión en capital humano y b) reforma radical del sistema institucional del Estado.²

Comienzan también a salir a la superficie un buen número de balances y diagnósticos acerca de los efectos alcanzados en países como el nuestro; se habla de una “fatiga” de reforma y se cuestionan sus efectos en la parte más importante, el mejoramiento en la calidad de vida de la población.

Un vocero autorizado de una de las consultorías reconocidas a nivel internacional como Kissinger Associates expresa los problemas que ha dejado la reforma en la región:

- ✓ La reforma económica fue “vendida” exageradamente como un elixir que curaría todos los males.
- ✓ El proceso de reforma fue diseñado (aunque al azar) de manera que proporcionaron los beneficios más grandes y más visibles a la clase alta.

¹ Banco Mundial. *El Estado en un Mundo en Transformación. Informe sobre el Desarrollo Mundial. 1997.* Washington D.C., 1997 p.26.

² Banco Interamericano de Desarrollo. *América Latina tras una Década de Reformas Estructurales. Informe de Progreso Económico y Social, II, Washington, D. C., 1997.*

- ✓ Los beneficios de las reformas de los años ochenta se vieron interrumpidos por el "efecto tequila" de 1994.
- ✓ La rápida liberalización comercial se combinó con poderosas fuerzas de globalización de manera que han recreado el dilema europeo: crecimiento sin creación de empleos.
- ✓ Los políticos que idearon las reformas económicas o han sido desacreditados o permanecieron en el poder demasiado tiempo.
- ✓ Las reformas económicas y políticas aún tienen que ser extendidas a los sistemas judiciales, que siguen siendo los bastiones de corrupción y protectores del viejo orden, socavando la legitimidad del proceso mismo de reforma.³

Los impactos de estas expresiones provenientes de organismos financieros cuya fuerza es indiscutible, aunado a la reflexión obligada sobre el papel que tendrá que desarrollar la administración pública mexicana a la luz de un marco de relaciones políticas fundadas en la pluralidad, traerá (ojalá no muy tarde) una discusión seria y objetiva acerca del punto real en que nos encontramos en México en el proceso de reforma, y, la formulación de prioridades para la función administrativa del Estado y para las tareas de gobierno

La presente colaboración propone un marco de análisis para iniciar este esfuerzo.

Se puede establecer el año de 1985 como el inicio de los procesos de cambio que modificaron el rumbo de los asuntos públicos en México.

Posiblemente alguna voz muy acostumbrada a la periodización sexenal que tradicionalmente se ha hecho de la vida política, preferiría registrar el de 1982 como el punto de arranque en la transformación de la vida pública. Es cierto que el cambio lleva la marca del régimen presidencial, pero también habría que recordar que los dos primeros años de gobierno del Presidente Miguel de la Madrid el país se debatió entre las presiones internas y externas de una crisis financiera muy profunda; en el encuentro de fórmulas accesibles para reestructurar la deuda externa que a fines de 1982 se volvió inmanejable, y, que ese período inicial en la administración pública se dedicó a diseñar toda suerte de respuestas a una crisis pertinaz, que había comenzado su gestación desde la década de los 70.

Sin embargo, los diversos espacios del aparato estatal comenzaron su transformación a partir de 1985: Las primeras acciones para introducir el concepto de rentabilidad en las empresas públicas; los intentos de "modernización" del aparato público que en términos del Banco Mundial se impulsaron como "Programas de Reestructuración" y que al final del

³ Alan Stoga. El Futuro de la Reforma. Diario Reforma. 20 de octubre de 1997 .p. 22.

sexenio se conocerían como el “cambio estructural”; el ingreso de México al GATT y la asunción del principio de finanzas públicas sanas para poder cumplir con la exigencia del FMI de reducir el déficit del sector público respecto al PIB de un 17% al 5%.

En los ámbitos de la administración pública, 1985 marcó la aplicación del primer esquema de reducción del empleo público y la supresión de un número significativo de direcciones, unidades o coordinaciones encargadas de las funciones de organización y métodos, de control de gestión, de planeación y asesorías, entre otras. Aunado a los sucesivos recortes presupuestales, decretos y circulares normando una nueva austeridad, que durante los siguientes años se convertirían en estilo administrativo cotidiano, poco a poco se fueron perfilando nuevas facetas y habilidades dentro de la administración pública que suplantaron a los hábitos producidos por un elevado gasto gubernamental, a la vez que una política de desincorporaciones cambiaría su perfil y su destino.

En lo político se gestaron también modificaciones importantes. Propiamente la etapa presente de competencia electoral se abre con las elecciones en el estado de Chihuahua, en donde el Partido Acción Nacional, entonces como fuerza opositora, cuestionaba los resultados electorales; se gestaba también un nuevo Código Federal Electoral que tendría corta vida al convertirse en el COFIPE unos años después, y como un hecho al que entonces no se le daría una gran significación, el partido en el poder tuvo su primera escisión de la época contemporánea. El corporativismo, institución casi sacralizada que caracterizaba las relaciones políticas de y hacia los sindicatos, comenzó a experimentar por un lado, las perversiones de su propio agotamiento mientras que por el otro, los embates de la “modernización” en empresas públicas y privadas iniciarían su desactivación como agente primordial del sistema político de la posrevolución.

Para la gran mayoría de ciudadanos y en tanto que los cambios no habían sido ni anunciados y mucho menos consensuados, la percepción era que se trataba de acciones tendentes a ordenar asuntos públicos que se habían salido de sus cauces.

Pocos especialistas inclusive, pudieron en esos años que sucedieron a 1985, calibrar que, en lugar de medidas de reordenamiento, se trataba de acciones por la parte gubernamental y por la sociedad política, que en conjunto y corto tiempo, traerían una profunda transformación como la que hoy experimentamos.

En efecto, se trataba de una modificación estructural del Estado que en el fluir de su avasalladora corriente traería también cambios al régimen político en la parte electoral, destrucción de instituciones relevantes y la agonía del sistema político que desde 1929 había otorgado la estabilidad y legitimidad al ejercicio del poder.

He querido referirme a estos conceptos porque como en todo proceso de cambio ha sido una práctica común la confusión de términos y su utilización indistinta para referirse

a la crisis y la transición democrática. La confusión aumenta en la medida en que se incrementa el "boom" informativo y proliferan los actores políticos anunciando y demandando "una reforma del gobierno", "reforma del Estado", "reforma de la administración pública" cambios en el sistema político, actualización del régimen político, "refundación del Estado", "rediseño del sistema político".

Si nuestro objetivo es clarificar las necesidades y requerimientos de la administración pública a partir de los recientes cambios políticos, no es ocioso tratar de aportar un marco referencial que enuncie los cambios ocurridos en estas esferas. Solo podremos visualizar con objetividad una administración pública que marche acorde con la nueva realidad que hoy vivimos los mexicanos.

Por otra parte, el camino para la consolidación de la vida institucional mexicana tendrá que realizarse una vez que con objetividad se reconozcan los límites de la Reforma del Estado, hasta dónde llega el deterioro institucional, qué instituciones han dejado de ser funcionales para una realidad distinta, cuáles de ellas hay que reformar, cuáles construir por primera vez, en qué consistieron las modificaciones al régimen y de qué dimensión y profundidad es la crisis del sistema político.

Por tratarse de la institución que alberga a todas las demás, tendríamos que comenzar por revisar los contenidos de la Reforma del Estado, particularmente porque es común escuchar que hay que proceder a su reforma (el mismo Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se refiere a ella). Quedan las interrogantes:

¿Hay que proceder a diseñarla? O bien, ¿Ya se llevó a cabo y hay que profundizarla? Posiblemente las dos preguntas son producto de dos apreciaciones diferentes sobre el mismo tema.

Es un hecho que durante los últimos años hubo un proceso de cambio muy profundo en el Estado, que en el sexenio de 1988-94 se le denominó Reforma del Estado. Lo que habría que precisar es que sus objetivos se dirigieron a la esfera económica, superficialmente a la administración pública y que en lo político sólo se modificó la parte electoral del régimen, con grandes resistencias para abrir y diversificar los canales de expresión y participación política.

En lo económico dos aspectos la caracterizaron. En primer término se afectó la propiedad: pública, social y privada. Al moverse los límites de la propiedad hubo en consecuencia una modificación de los centros de poder, que se trasladaron de la esfera del Estado y del Gobierno hacia otros espacios privados que rápidamente cubrieron los vacíos producidos por el retiro de la actividad gubernamental. Por ello se puede afirmar que la Reforma del Estado modificó las relaciones de poder. En segundo lugar, la reforma se encaminó a modificar el papel del Estado como conductor del desarrollo y en consecuencia a abandonar

la función de tutelaje de los grupos populares que se había ejercido por los gobiernos posrevolucionarios.

La estrategia seguida, condujo a la eliminación de reglas, políticas e instrumentos que habían regulado el intercambio político y económico entre los agentes públicos y con el propio gobierno.

Es preciso anotar aquí que este proceso significó la abolición en algunos casos, omisión o indiferencia en otros, de las instituciones que regulaban la vida social del país desde varias décadas atrás. Sin dejar de reconocer que algunas de estas instituciones requerían actualización o su sustitución, no se realizó el trabajo de diseño y construcción de los sustitutos.

Al ser el Estado la institución política por excelencia, la estructura que da sustento al resto de las instituciones, en los últimos doce años ha pasado por un proceso de desarticulación que inevitablemente ha conducido a su debilitamiento, consecuencia del deterioro de otras instituciones.

No está claro aún si este efecto final se previó con todas sus implicaciones, pues en los tiempos de euforia por la transformación se presentó a la sociedad como una especie de reivindicación de la superioridad del mercado sobre el Estado, como el mecanismo óptimo de asignación de recursos en la sociedad. Se aseguraba que la transferencia de recursos, propiedades y servicios a los particulares traería un ajuste más eficiente de las relaciones entre empresarios, trabajadores y consumidores.

Lo anterior constituyó el primer impulso para que el país se inscribiese en las nuevas coordenadas de la globalización, aunque la ausencia de un trabajo más fino hacia el mercado interno (político y económico) comenzó a desprender efectos en cascada que revelaban la necesidad de trabajar en paralelo sobre el rediseño institucional.

El nuevo marco de apertura hacia el exterior exigía también realizar ajustes importantes a la administración pública y todos conocemos los impactos que esta reestructuración tuvo en la reducción del tamaño del sector público. Los cambios en la administración pública se concentraron en una operación quirúrgica, pues si bien se publicaron programas de desregulación y de simplificación, en los hechos no se tradujeron mayor eficiencia y eficacia de la función pública. Hay que destacar sin embargo, que en el ámbito de descentralización hacia estados y municipios hubo avances y modificaciones legales significativas, si bien insuficientes para dotar a los poderes locales de la capacidad financiera necesaria para el cumplimiento de sus funciones.

He querido referirme a esta etapa aunque sea de manera muy rápida porque los impactos de esta Reforma del Estado los vive hoy la administración pública y la sociedad mexicana. Es frecuente escuchar la necesidad de reconstruir el régimen político, el sistema o el aparato administrativo sin reparar en que si no se termina de adecuar el impulso inicial de la reforma descrita, los esfuerzos en estas áreas podrían enfrentar obstáculos insalvables.

¿Por qué hay que plantear antes el problema del Estado al ponderar los nuevos retos de la administración pública?

En primer término porque ésta es la concreción del andamiaje estatal y si no está resuelto el problema del Estado (el Estado deseable y el Estado posible), se corre el riesgo de hacer en la esfera administrativa modificaciones cosméticas que sólo complicarán más los asuntos públicos.

En segundo lugar porque la administración pública y la función del gobierno representan las instancias más próximas al ciudadano y es a éste precisamente a quien se dejó al margen de las modificaciones antes descritas.

Si analizamos las características que tuvo la reforma en la mayoría de los países miembros de la OCDE encontraremos el componente de las iniciativas y participación ciudadanas al lado de los objetivos de calidad, administración financiera sana, desregulación, privatizaciones e ingredientes para las mejoras en competitividad.

Desde la óptica con que se emprendió la reforma de los últimos años, se trataba de lograr el retiro del Estado de la actividad económica y de anular su papel protagónico y omnipresente como conductor del desarrollo, justamente porque ese papel se había pervertido. Además, México debía iniciar ese tránsito para mantener su viabilidad como país en un nuevo entorno globalizado. Pero nunca se planteó ni mucho menos se debatió o se sometió a un consenso la segunda parte del proceso: ¿A quién había que traspasar esa enorme dotación de poder que perdería el Estado?

En términos muy genéricos, abstractos, el objetivo sólo se expresó en la fórmula "más sociedad y menos Estado", aunque la ciudadanía que es la que conforma a la sociedad nunca emitió acuse de recibo de facultad alguna.

En el sentido más estricto de las semillas de la representación política, en la teoría y en la historia de las democracias contemporáneas nadie discute o duda sobre los orígenes del poder estatal y de la autoridad gubernamental. Ambos son el producto y depositarios de un poder que emana del pueblo. De ahí que una disminución del poder del Estado no

puede pasar a terceros por actos de voluntad individual sino que ha de ser devuelto a quienes lo otorgaron: los ciudadanos.⁴

Los procesos de Reforma del Estado llevados a cabo en México y en varios países latinoamericanos brincaron esa fase fundamental que en otros países sí se cumplió. En nuestro caso, vivimos una desestatización que traspasó el poder del Estado a los grupos económicos más poderosos y muy reducidos en número, por lo que pasamos de monopolios estatales al fortalecimiento de monopolios privados.

Como señala Ozlak en un analítico ensayo⁵ las experiencias de Reforma del Estado en nuestros países sólo plantearon la fórmula de “menos Estado” pero no la más importante, la de un “mejor Estado”, aún y cuando la idea de que un aparato estatal más reducido pueda considerarse como primera condición para alcanzar un “mejor Estado”.

De esta forma, se puede decir que en México cumplimos con la primera fase de la reforma estatal, que ciertamente como refiere el autor, fue la más fácil y además, espectacular. Sin embargo, no se ha diseñado la segunda, que algunos llaman “post-operatoria” si pensamos que la primera, de amputación, se ejecutó a través de políticas de desincorporación de entidades paraestatales en la que el Estado redujo sus funciones, desprendiéndose de instrumentos económicos y políticos y de sus brazos administrativos; proceso que se hizo acompañar de la apertura externa, tratados de libre comercio y liberalización de un gran número de espacios en la vida económica.

El caso de México se separa de otras experiencias por las peculiaridades de su sistema político que por casi siete décadas le otorgó estabilidad y consecuentemente gobernabilidad al interior de los ámbitos estatales .

Para la época en que se inició la Reforma del Estado (1985), el sistema político había ya brindado al país su misión histórica fundamental: permitió en un país pacificado después de una revolución, construir un proceso de desarrollo y lo nutrió de instituciones (como reglas del juego) que ordenaron los cauces de la acción política. Tal vez su mayor aportación desde el punto de vista institucional consistió en dotar de certidumbre a todos los actores políticos en la medida en que los cauces y normas para la participación (si bien muchas de ellas no estaban escritas) ordenada de los grupos políticos y sociales eran suficientemente claras y respetadas.⁶

⁴ Adam Przeworski hace un cuidadoso análisis del tema en “Democracia y Representación” (versión escrita) Conferencia Magistral presentada en el II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública. Isla de Margarita, Venezuela. 17 de octubre de 1997, pp. 2-10.

⁵ Oscar Ozlak. “Estado y Sociedad: ¿Nuevas reglas del Juego?” Reforma y Democracia. Revista del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Caracas, octubre de 1997. No.9.

⁶ Enfoques como el de Douglas North aportaron un amplio desarrollo sobre la importancia de las instituciones. Vid. Instituciones. Cambio Institucional y Desempeño Económico. Ed. FCE. México, 1993.

Durante esas décadas, la administración pública transcurrió en un clima de estabilidad que prohió reformas y adecuaciones muy importantes que se corresponden con el auge de las ciencias administrativas e inclusive la consolidación de este Instituto Nacional de Administración Pública.

En correspondencia con el presidencialismo anidado en el sistema político, la administración pública se caracterizó por tener un conjunto de controles exclusivamente verticales provenientes de la Presidencia de la República.

Si bien es cierto que el régimen político que adoptamos desde el siglo pasado estableció la División de Poderes y otorgó facultades al Poder Legislativo, después del período del Presidente Obregón, que encontró diques importantes a su ejercicio entre función legislativa, lo cierto es que los presidentes y sus administraciones públicas subsecuentes anularon en la práctica la función de rendición de cuentas horizontal a la que hoy está sujeta la gestión gubernamental con la nueva pluralidad de la Cámara de Diputados.

En efecto, en México contamos con un régimen político desde hace más de cien años que consagra la división de poderes, el Federalismo y de manera muy precaria las relaciones entre los poderes, pero por efectos de las guerras y la dictadura de Díaz por un lado, y del sistema político de este siglo por el otro, ha tenido una raquítica aplicación.

Reconsiderando los impactos de la Reforma del Estado emprendida hace 12 años, es preciso anotar que ya entonces el sistema político requería cambios importantes. Al no realizarse éstos, sino por el contrario, efectuar una reforma de estricto corte economicista y financiera e intentar mantener como antaño, muy controlados los cauces para la acción política, los efectos ocurrieron en la forma en que los hemos presenciado en los últimos años: acciones erráticas, explosiones violentas, soluciones de corto plazo, concertaciones de última hora; inclusive los mexicanos no hemos podido evaluar lo suficiente las reformas electorales porque siempre estamos ante el advenimiento de una nueva.

Hoy, con la distancia que da el tiempo y recuperando las experiencias históricas es claro para la mayoría de los expertos que no se podía liberalizar la economía sin liberalizar la política y la participación ciudadana en un régimen burocrático. Si de dictaduras militares se tratara, la experiencia chilena es uno de los capítulos más amargos de los procesos de liberalización económica contemporáneos sin la correlativa liberalización política.

En el contrapunto de la dirección deseada para el cambio, la Reforma del Estado en México jugó el papel de catalizador para desatar una crisis terminal muy rápida del sistema político. Los problemas financieros, la caída en el poder adquisitivo del salario y el desempleo hicieron también su contribución.

Es importante volver a la diferenciación de categorías planteada al inicio, de porque en el transcurso de los últimos años hemos vivido la desarticulación del Estado y la pulverización

del sistema político mientras que las políticas (en lo político) se han enfocado a realizar adiciones al régimen político en lo electoral y en los últimos años en el Poder Judicial. Otra respuesta, aunque con limitaciones, ha sido la integración de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y las respectivas Comisiones conformadas en las entidades federativas. Esta última ha sido la única faceta que incide directamente en la vida del ciudadano y está sujeta todavía a nuevos enfoques y afinaciones.

El balance sin embargo coloca a México frente a las siguientes tareas, algunas derivadas de los cambios ocurridos, otras para enfrentar el futuro:

1) Realizar la segunda fase de la Reforma del Estado. Ello implica el diseño de nuevas instituciones y el fortalecimiento de otras, para restaurar en el Estado lo que le es propio.

Una de las fuentes de legitimidad del Estado reformado radica en la forma en que se lleve a cabo la prestación de bienes y servicios a la sociedad. Esta es cada vez más demandante y la paradoja estriba en la escasez de recursos y en el hecho de que si no dispone del poder y de la capacidad institucional para prestar los servicios, éstos no se pueden generar.

Es el caso de la seguridad pública, función de la que aún el "Estado mínimo" no se puede desprender porque es la única institución que puede realizar la articulación social para ordenar la vida de los particulares.

Esta fase a diseñar tendrá que abocarse al incremento de la eficacia de la estructura estatal, la que no puede aislarse de los efectos en el nivel societal. Si la primera fase dejó en el camino el problema del bienestar social, la segunda lo tendrá que asumir como objetivo principal.

2) La siguiente gran tarea está en el nivel del régimen político, cuya reforma debe ser consecuente al plantear la del Estado. El régimen político en estos años se fue adecuando en la parte electoral fundamentalmente por la presión de los partidos políticos. La imprevisión de que en una trayectoria lógica, los partidos, después de la competencia electoral llegarían a los espacios legislativos, nos coloca en la situación presente de ausencia de normas actualizadas que al interior del Poder Legislativo le den fluidez a la política y a los proyectos camarales.

La actualización del régimen deberá atender de manera especial al Poder Legislativo, pero también a los vínculos y relaciones de éste con la sociedad. De no bajar guardia el ciudadano correríamos el riesgo de consolidar la partidocracia y olvidarnos de la democracia representativa.

Si se pretende avanzar en la llamada transición democrática, que por otra parte es ya un requisito que suavemente imponen los organismos internacionales y las coordinadas

de la globalización, será necesario abrir un nuevo capítulo en el ámbito del régimen político referente a las relaciones entre los Poderes de la Unión. Incorporar en la llamada agenda de la reforma un sistema institucional de pesos y contrapesos entre los poderes y en los tres órdenes de gobierno del Federalismo.

El haber asumido la división de poderes en nuestro régimen sólo nos marca los ámbitos de competencia pero no determina ningún esquema de rendición de cuentas horizontal.

Así por ejemplo, la figura del veto presidencial no está formulada pero existen un número indeterminado de "formas equivalentes al veto"; las comparecencias de los Secretarios ante el Poder Legislativo parecería que asemejan a una rendición de cuentas pero en realidad no lo son, porque su dependencia jerárquica es del titular del Poder Ejecutivo y no son nombrados por el Poder Legislativo como ocurriría en un régimen parlamentario. En consecuencia, de su celebración no se desprende ninguna acción, ni de carácter jurídico ni administrativo y en los últimos años se han convertido en arenas para el esgrima político con un alto costo en tiempo y recursos.

La aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación por la Cámara de Diputados representa otro nudo sin respuestas institucionales, que además de consumir una elevada dosis de energía de la nación, como muchos otros asuntos de la agenda parlamentaria que vivimos en este año, se dejan a las capacidades de negociación individual que muestren los actores políticos en el último momento.

Ejemplos como los mencionados dan cuenta de ausencias importantes en la vida institucional a la vez que reflejan la desarticulación estatal y la insuficiencia del régimen.

De no hacerse un inventario y la agenda respectiva para adecuar la estructura, funciones e interrelaciones de los órganos de gobierno, se dejará la vía libre para que los espacios estatales se conviertan en rehenes de una lucha política inmedatista por alcanzar su control.

La diferenciación entre los países que viven un sistema institucional moderno y los que no lo han alcanzado en los términos que lo refieren los organismos internacionales citados al inicio, radica en transferir los espacios de la contienda política personalizada (dependiente de capacidades plásticas), con respuestas siempre cambiantes para cada caso y circunstancia, a la convivencia ordenada que ofrece soluciones institucionales. Se trata, ni más ni menos, del ingrediente que propicia la sensación de certidumbre en la vida social.

3) El tercer nivel de reconstitución tendrá que hacerse en el nivel del sistema político partiendo del diseño de las nuevas reglas que ordenen la vida política y la participación ciudadana. El sistema anterior se diseñó "desde el poder para legitimar el ejercicio del poder que habían obtenido los grupos revolucionarios". El nuevo sistema tendrá que construirse sobre un régimen político ampliado que considere las formas fluidas que, se

dan en las democracias contemporáneas (plebiscitos, referéndum, derechos administrativos y del ciudadano) así como la inclusión de los nuevos actores en la vida pública, con un marco de derechos y responsabilidades.

Los esfuerzos para iniciar la segunda fase de la Reforma del Estado, debieran centrarse en su reconstitución, que no puede ser sino a través de fortalecer al Estado. No en el sentido de una vuelta al estatismo, que en la actualidad ya nadie plantea ni tendría viabilidad, sino en una refundación de las nuevas instituciones que le permitan ejercer sus funciones sustantivas: la cohesión de intereses diversos hacia objetivos comunes, la defensa del interés nacional y la protección y defensa de la seguridad de los individuos. Estas tres funciones estatales, que son incuestionables desde cualquier perspectiva ideológica; hoy se llevan al cabo de manera insuficiente y toda explicación seria de la situación contemporánea tendría que remitirse a ello.

Plantear las adecuaciones que hoy requiere la administración pública para enfrentar los desafíos y presiones a que está sujeta será insuficiente si no se le vincula con la función estatal sustantiva de la que forma parte.

Las funciones de la administración pública, paradójicamente, han aumentado al parejo de la disminución en su tamaño y de una reducción en sus recursos, pero las nuevas condiciones le exigen, además de la eficiencia y eficacia que tradicionalmente buscamos, un papel muy firme y objetivo en la conciliación entre las demandas de estabilidad, crecimiento económico y equidad social.

En lo que respecta al sistema político y al régimen, el primero como un conjunto de prácticas y normas no escritas y el segundo como el conjunto de normas e instituciones formales, y que en los dos casos ofrecen los cauces ordenados para la participación social, es preciso reconocer también la necesidad de un trabajo revisor de las modificaciones habidas. Ambos inciden de manera muy directa en la función administrativa gubernamental y por ello se requiere un esfuerzo colectivo que sin duda rebasa esta colaboración.

La administración pública mexicana que tradicionalmente ha sido una caja de resonancia del sistema político ha vivido a lo largo de estos doce años severas convulsiones que cada vez le aumentan la dificultad de alcanzar sus objetivos primarios: Eficacia en el cumplimiento de sus metas, atender la demanda social y la prestación de servicios públicos. Comenzó a estar sujeta, a la tensión de dos requerimientos adecuadamente planteados porque hasta la fecha no ofrecen solución al problema de fondo y con frecuencia son excluyentes.

Por un lado, el intento de diseñar y aplicar políticas acordes con la reforma económica y fiscal (la solución técnica que invariablemente se expresaría en mayores ingresos y

menores egresos, imperando el criterio de rentabilidad y retiro del proteccionismo estatal) y por el otro, respuestas improvisadas, de emergencia a las presiones políticas de grupos que día con día se multiplican e inclusive radicalizan la exigencia de atención, servicios, tratos preferenciales y/o apoyos financieros.

Así, el temor a la politización de las demandas sociales; la negociación forzada con nuevas organizaciones y grupos autónomos o partidistas; medios de comunicación que por sus intereses políticos o por haberse beneficiado de la nueva apertura se han sacudido tutelas y compromisos del pasado, así como las grandes sumas de recursos no presupuestados que el aparato público al final tiene que destinar para el apaciguamiento de conflictos, todo ello, en conjunto, constituye la atmósfera en la que se lleva a cabo el servicio público, lo que se acentúa en aquellas dependencias que atienden de manera directa a la población.

El resultado el día de hoy es que tenemos una administración pública más compleja que en el pasado; más politizada, porque no se han podido aislar las soluciones técnicas de sus efectos políticos. Adicionalmente soporta los incrementos de costos cada vez que hay que "matizar", recomponer o adecuar las líneas iniciales de un buen número de decisiones.

A lo largo de los últimos años, con mayores o menores impactos, este ha sido el contexto de las tareas administrativas. Sin embargo, el tratamiento del conflicto político (excepto en la parte electoral) no había alcanzado a la función pública en lo jurídico-formal ya ocurre en el presente.

La nueva correlación de fuerzas político-partidistas como resultado de los comicios del 6 de julio del 97 afectará de manera distinta al trabajo en la administración pública. En primer lugar porque la gestión de la ciudad sede de los poderes está a cargo de un partido de oposición. Ello abre un conjunto de nuevos espacios y relaciones administrativas con los tres poderes federales y con los órdenes estatales y municipales de las áreas conurbadas y vecinas.

En segundo lugar, en lo que respecta al Poder Legislativo, el inicio de la LVII legislatura destacó las insuficiencias del régimen político en lo relativo a las relaciones entre éste y el Poder Ejecutivo.

La modificación más perceptible para la administración pública es que a partir de este año, el Poder Legislativo (primero a través de la Cámara de Diputados y en próximas legislaturas posiblemente en el Senado) podría ejercer modificaciones importantes al diseño de las políticas públicas y en particular, un control horizontal de las finanzas públicas en las distintas fases del proceso presupuestal, a saber la aprobación del Presupuesto de

Egresos de la Federación y la revisión de la Cuenta Pública por la Contaduría Mayor de Hacienda.

Mal haría el aparato administrativo si únicamente se prepara para estos dos momentos del proceso presupuestal. Por las características que ha tenido la transformación del país es previsible que los cambios enunciados anteriormente en el nivel de relaciones estatales, de régimen y de sistema político se vayan desencadenando paulatinamente hasta desembocar inclusive en una estructura de gobierno diferente en los términos en que ya visualizan algunos expertos contemporáneos.

La tarea urgente e inmediata en este ámbito es la integración de equipos especializados abocados exclusivamente al diseño de una gestión gubernamental ágil y adaptativa que tenga la virtud de ir asimilando los cambios que vendrán con el fin de aportar políticas, soluciones y respuestas acordes a las tendencias contemporáneas de los gobiernos.

Como una tendencia generalizada estaría por un lado, la participación ciudadana y por el otro, la de una visión renovada de rendición de cuentas entre órganos de gobierno, que rebasa el postulado simple de la división de poderes.

Además de que en adelante será parte de las presiones de organismos internacionales para un rediseño institucional es tiempo de que los mexicanos encontremos nuestras propias respuestas a interrogantes como las siguientes:

¿De qué se ocupa el Estado?

¿Quién decide de qué debe ocuparse el Estado?

¿Cuál es el estado del Estado? ¿Cuáles son los mecanismos idóneos de rendición de cuentas del Poder Ejecutivo?

¿En dónde deben ubicarse los órganos de control del Ejecutivo?

¿Hay límites al Poder Legislativo?

¿Cómo controlan los ciudadanos al Poder Legislativo?

¿En qué se funda la autonomía de las autoridades monetarias?

¿Qué instancias deben ser autónomas?

¿Autónomas respecto de quién?

¿Del Ejecutivo, del Legislativo, de los ciudadanos?

¿Puede y debe la sociedad ser consultada para asuntos cruciales mediante un mecanismo distinto de los procesos electorales?

Las respuestas a todas estas interrogantes dan cuenta de la dimensión de la tarea del presente y de los años porvenir. Sólo resta expresar una certeza, el desvanecimiento de la ilusión de que el advenimiento del "Estado mínimo" significaba una postura más cómoda para la gestión gubernamental en la que ya habría muy poco por hacer .