

# Presentación

**E**s innegable que los procesos económicos, políticos y sociales que se viven en este fin de siglo son expresión de la aceleración del tiempo histórico que acerca y anuncia ya los acontecimientos, ajustes y cambios que se vislumbran en el inicio del siglo XXI y del tercer milenio caracterizado, al parecer, por una tensión entre lo global-mundial y lo nacional-regional.

Así, en el plano económico, o económico-político, la regionalización, la integración y la apertura comercial han dado pasos sustantivos que delinean ya la consolidación de la Unión Europea, el fortalecimiento de los tratados de libre comercio y, en la región latinoamericana, la eventual concreción del Pacto de las Américas. Por otro lado, se continúan increpando los “beneficios” sociales que tal apertura ha pretendido generar a la sombra de los cada vez más altos índices de pauperización en diversas zonas del globo, en especial en África y Latinoamérica.

En el plano político se perciben diversos procesos como la aparición e incorporación de nuevos actores políticos; la ciudadanización de los procesos político-electorales; la transformación de los regímenes políticos —cuyas implicaciones se traducen en una nueva relación entre los poderes públicos que deja entrever, amén de un mayor equilibrio entre éstos, un contrapeso político más realista y efectivo del propio poder—; la aparición de nuevas fuerzas o partidos políticos y la democratización y redemocratización de diversas regiones del planeta. A pesar de ello, el nacionalismo chauvinista, el espíritu tribal, la existencia de sociedades cerradas y el debilitamiento de la función del Estado como garante de la seguridad social, continúan siendo una conflictiva realidad para muchas sociedades.

En el plano social es clara la participación creciente de la sociedad civil así como la participación de los grupos organizados y de la ciudadanía en el quehacer anteriormente reservado al político y a

---

---

lo político; asimismo, la emergencia de nuevos actores sociales como una mayor diferenciación de la sociedad y el tránsito hacia una sociedad más abierta, exigente, contestataria y demandante se dibujan en el ambiente. De igual manera el crecimiento del denominado tercer sector es una palpable realidad que se significa por el desarrollo de una mayor capacidad de autogestión, de negociación y de corresponsabilidad con los sectores público y privado para asumir tareas que se revierten en beneficio de amplias capas de las clases populares. No obstante, el derecho a ser diferente en una sociedad igualitaria no ha sido conquistado del todo; de hecho, continúa siendo cruel fuente de conflicto. Asimismo, los derechos humanos, sociales y culturales de individuos y colectivos siguen siendo objeto de conquista y no una realidad patente y cotidiana.

No obstante que las últimas dos décadas constituyen el escenario histórico obligado donde los procesos democratizadores han avanzado sustantivamente (según datos del Banco Mundial [1977], en el espacio de los gobiernos locales se apunta, por ejemplo, que “aproximadamente trece mil gobiernos locales en la región eligen sus dirigentes, contra menos de tres mil hacia fines de los años 1970”) se han dado también pasos en reversa, en particular en los años ochenta. Durante este periodo, el presupuesto público canalizado a los sectores sociales tuvo una disminución sensible cuyos resultados provocaron que los índices de bienestar social retrocedieran varios lustros. Otros indicadores —como los estratos de la población que más ganan contra los que perciben menos ingresos—, han dado pie a que la concentración del ingreso se haya agudizado, por lo que la iniquidad económico-social se ha ido agrandando de manera preocupante. Ello es indudable en nuestro entorno latinoamericano. Un reconocido estudioso del fenómeno, Bernardo Kliksberg, señala sobre este particular: “Mientras que en los países del Sudeste Asiático hubo un esfuerzo activo por reducir la iniquidad que bajó sus umbrales pronunciadamente, y la participación en el ingreso entre el 20% superior y el 20% inferior pasó a ser 8 a 1 en Corea, y 4.1 a 1 en Taiwan, en América Latina la polarización se acentuó, y las distancias son de 26 a 1 en Brasil, y se han ampliado considerablemente en México, Argentina, y toda la región” (*Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XLIII, núm. 173, julio-septiembre de 1998, p. 151).

Desde la perspectiva anterior, la situación prevaleciente no es nada halagüeña y de no tomarse las medidas adecuadas —como incrementar el gasto público y privado en los rubros de alto impacto social; elevar la capacidad de gestión; estimular la participación social y ciudadana; promover redes de intercambio de cooperación, de solidaridad y de corresponsabilidad, entre otras—, los escenarios futuros resultan, a pesar de los avances anteriormente comentados, poco alentadores.

Ante estos retos —caracterizados por la tensión entre profundos cambios y persistentes continuidades— que se están dando en el ámbito mundial en general y en América Latina en particular, se ha incluido en la agenda política internacional el tema del proceso de reforma del Estado y de la ciencia que lo gestiona: la administración pública. Buena parte de dicha reforma está directamente vinculada a las nuevas interacciones entre la sociedad y el Estado y viceversa; relaciones que han sido producto de múltiples factores: los cambios gestados en el seno mismo de la sociedad, las formas de intervención del Estado en el conjunto de esta última, la necesidad de construir una sociedad más democrática y los procesos de descentralización del poder mismo, así como de un conjunto de cometidos y servicios que tradicionalmente venían prestando los gobiernos centrales. Hoy es claro, al parecer, que los intentos por reducir el aparato estatal así como los de promover el predominio del mercado como soluciones a la problemática social han demostrado sus limitaciones; el papel del Estado, de su administración y de una gestión pública eficiente continúan siendo, hoy día, prioridades fundamentales para los futuros políticos y administradores públicos del siglo venidero.

Los retos y desafíos que enfrentará el Estado en el siglo XXI son de tal calibre que no podemos más que concordar que “la reconstrucción de la capacidad estatal es una condición esencial para que los países latinoamericanos enfrenten en forma más exitosa los problemas de la redemocratización, del desarrollo económico y de la distribución de la riqueza” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, “Una nueva gestión pública para América Latina”, Caracas, 1998).

Ante tales escenarios, nada más oportuno que aportar nuevos elementos para el debate en torno a las transformaciones políticas, a

---

nuevos y viejos temas vinculados a la administración y gestión pública necesarias para el siglo XXI. Es indispensable que continuemos abundando en torno a las especificidades de la denominada nueva gestión pública, de la gerencia social, del proceso de construcción histórica del espacio de lo público, en suma, de temas que son pertinentes abordar con fin de retroalimentar los procesos sociales y políticos orientados a la construcción de una sociedad más democrática, abierta y plural, capaz de arrostrar los grandes retos que nos presenta el escenario mundial, nacional, regional y local de este conculso fin de siglo.

El presente número de la *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* ha querido incorporar en sus páginas esta necesidad de replantear la funcionalidad teórico-práctica de la administración pública actual frente al Estado, la democracia y la sociedad con el objeto de contribuir al análisis de la gestión de lo público que, a fin de cuentas, es la gestión del bienestar social.

De esta manera, la sección Perspectivas teóricas recoge el siempre interesante análisis de Bernardo Kliksberg, que presenta un artículo de actualidad innegable: “Hacia una gerencia social eficiente. Algunas cuestiones clave”. En este trabajo —producto del Primer Congreso Interamericano del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre la reforma del Estado y de la administración pública—, el autor pone énfasis en lo que pudiera ser una de las soluciones a los ingentes problemas sociales de la región latinoamericana: la “gerencia social”. Su carácter, problemas, perspectivas y desafíos constituyen el marco teórico para comprender los alcances y limitaciones de esta propuesta que quiere ser una auténtica y eficaz “inversión social” de largo alcance.

A su vez, en “El New Public Management y los elementos para configurar un Estado del arte”, José Martínez Vilchis se incorpora a la discusión teórica sobre algunos de los mecanismos modernos propuestos para la mejor solución del manejo y la correcta dirección de las macro sociedades actuales. La revisión crítica que hace el autor de un par de textos clave en la temática (*La argumentación administrativa*, de Jackson y Hood, y *Del Estado gerencial al Estado cívico*, de Omar Guerrero) le permite analizar tanto las bondades como los límites de este sistema de administración pública ora alabado —por el desarrollo económico que, indudablemente, ha producido— ora denos-

tado —por las consecuencias sociales que, innegablemente, ha cobrado.

Sin duda alguna, la comprensión de lo que sucede y la proyección de lo probable pasan por el pasado, si es que se quiere comprender la realidad de lo humano y no caer en la célebre advertencia de George Santayana (“los pueblos que no conocen su pasado están condenados a repetirlo”). En este sentido, la actualidad de la administración pública, así como sus perspectivas, deben abordarse a la luz de lo que esta disciplina ha sido y significado a través del tiempo. Al respecto, Roberto Moreno contribuye con el artículo “El concepto de lo público y la administración pública, un análisis de la trayectoria y prospectiva de la naturaleza y evolución de lo público y del público”. En él, lleva a cabo un recorrido histórico por las distintas etapas de desarrollo del concepto de lo público, lo que permite comprender mejor la intrínseca —y necesaria— relación entre este espacio y el correspondiente a lo social, entre mandantes y mandatarios, entre Estado, gobierno y sociedad.

Independientemente de su definición (desde la ya clásica “el gobierno del pueblo, por el pueblo, para el pueblo”, hasta la “sociedad abierta”), la democracia es más que la caracterización de un régimen político determinado: es una concepción de mundo y, por ende, una forma de vivir lo social, en su más amplio significado. Si bien identificada con procesos electorales límpidos y cambios de gobiernos legítimos y legales, la democracia va más allá de ello pues atañe por igual a la educación cívica —personal y social— como norma de conducta; a la práctica cotidiana de la tolerancia como patrimonio social; al respeto por lo otro y por el otro; a la contemporización entre consensos y disensos; a la concientización de derechos y obligaciones; al ejercicio de las libertades individuales y colectivas; a la institucionalidad de la convivencia de diferencias y pluralidades en marcos igualitarios pero multiculturales; al apego irrestricto al llamado Estado de derecho (respeto y aplicación de la ley); al cumplimiento cabal y responsable, en fin, del contrato social.

Tres trabajos sobre esta temática componen la sección “Cuestiones contemporáneas”. En el primero de ellos, “Democracia y socialismo: una relación posible”, Corina Yturbe analiza a uno de los grandes teóricos políticos: Norberto Bobbio, y una cuestión no pocas veces planteadas, cuestión que enfrenta a dos sistemas de admi-

---

---

nistrar lo público, aparentemente irreconciliables: la permanencia de la democracia en un marco no democrático, es decir, la ya clásica oposición entre liberalismo y socialismo.

Por su parte, remarcando el escenario mexicano, Ricardo Uvalle puntualiza en su artículo, “Democracia y administración pública en México”, la importancia institucional que la administración pública debe tener en el proceso de transición democrática que vive el país. Un servicio público profesionalizado se hace cada vez más urgente si se pretende, algún día, hacer de la democracia un patrón de coexistencia política y social que deberá ser caracterizado, desde luego, por la apertura, la pluralidad y la competencia.

La necesidad de lograr una más eficiente administración pública y un proceso de transición democrática más expedito, debe, al menos en las circunstancias nacionales, contemplar la reformación de aquel viejo anhelo del liberalismo mexicano decimonónico que tanta sangre causara entonces: el federalismo. Esta necesidad es analizada en “Federalismo y democracia en México”, donde su autor, Víctor Manuel Muñoz Patraca, repasa histórica y teóricamente lo que ha sido esta forma de organización política y sus diversos modos de aplicación en la práctica gubernamental mexicana —sobre todo en el nivel municipal.

El proceso de democratización de la vida política de México pasa, necesariamente, por sus partidos políticos. Al respecto, Francisco Reveles colabora en la sección “Sociedad y política” con un trabajo que busca leer la realidad partidista mexicana a través del pensamiento del conocido teórico político Angelo Panebianco: “Una revisión del ‘modelo panebianco’ a partir de un caso excepcional: el Partido Revolucionario Institucional”. El artículo —producto del proyecto de investigación “El PRI: ajustes internos y estrategias electorales, auspiciado por el CONACYT— aborda, como paradigma, al Partido Revolucionario Institucional. Su trayectoria histórica, así como su organización, funcionamiento y escisiones, son analizadas con la lente del modelo panebianco.

Como parte de esta sección, Angélica Cuéllar recupera y desborda la perspectiva teórica para concentrarse en un estudio de caso que causara gran escándalo no hace mucho en nuestro país: la Ruta-100, el sistema de autotransporte urbano público de la ciudad de México. En “La construcción de las nociones de legalidad y justicia

en los trabajadores de Ruta 100. Un estudio de caso”, se analiza lo que podríamos denominar como la “legalidad de lo ilegal”, es decir, la quiebra y desaparición de una empresa estatal y su sindicato que, teóricamente, no podían —ni debían— haber quebrado frente a las nociones mismas de justicia y legalidad que los propios trabajadores afectados hubieron de construir para su defensa jurídica. Entre uno y otro universo se debate cómo se construye lo “legal” y lo “legítimo” en las consuetudinarias prácticas de la administración pública del sistema político mexicano.

El trabajo de Antonio Camou, último de esta sección, “Más allá de Menem (o de la conflictiva y nunca acabada reforma del Estado en la Argentina democrática)”, analiza el modo como han afectado a los países latinoamericanos los procesos de democratización y reforma estatal en ellos desencadenados. La Argentina de Menem sirve como paradigma para analizar las dificultades que procesos de ésta índole generan en los diversos ámbitos de la sociedad, el gobierno y los mercados.

La reforma del Estado, acompañada por nuevos sistemas de administración pública, se hace cada vez más perentoria ante un mundo que urge al cambio. Los países latinoamericanos en general, y México en particular, lo han constatado. Los avances logrados en el mejoramiento de los sistemas electorales, deben ir seguidos —o, mejor, producirse a la par— de la reestructuración de los sistemas de administración y gestión de lo público. De aquí que “Documentos” publique, por vez primera en México, “Una nueva gestión pública para América Latina”, documento del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Preparado por su consejo científico, este trabajo es una importante llamada a la modernización de la administración pública y, por ende, una convocatoria a depurar los procesos de democratización de sociedad, política y economía.

Finalmente, la sección “Reseñas” recoge algunas de las reflexiones hechas sobre el papel del Estado frente a la sociedad. Así, José Antonio Rivas Leone se hace portavoz del interesante texto de Alfredo Ramos Jiménez, *Las formas modernas de la política. Estudio sobre la democratización de América Latina*. A su vez, Carlos Mallorquín nos presenta “La reconstrucción del socialismo por Paul Hirst”, una reseña hecha a *From Statism to Pluralism*, del propio Hirst. Por último, Delia Crovi, investigadora de los medios de comunicación,

---

reseña a Luis Alfonso Guadarrama Rico, *Dinámica familiar y televisión. Un estudio sistémico*, donde nos muestra el poder que la comunicación —factor imprescindible en cualquier proceso de democratización y reforma política— tiene en los receptores de una sociedad.

Una reforma política que recupere la vocación de servir mandando aunada a una administración pública ética, eficaz, honesta y honorable es, al parecer, el binomio que puede permitir el acceso de nuestras sociedades a esta forma de percibir, sentir, explicar y vivir el mundo: la democracia. Esperemos que estas páginas contribuyan a ello.