

LA ADMINISTRACIÓN MODERNA DE LA PROCURA EXISTENCIAL*

Gabriel Campuzano Paniagua**

En los últimos años hemos sido testigos de una enorme vorágine de reacomodos y transformaciones en la órbita mundial, desde la conformación de grandes bloques político-económicos hasta el desmembramiento de algunos Estados y el surgimiento de otros nuevos. Insertándonos, para bien o para mal, en una red nueva de relaciones mundiales llamada "globalización". Por su parte, el cometido de los Estados en cuanto a sus funciones política, económica, de promoción del desarrollo y de búsqueda del bienestar y de la "felicidad"¹ de la sociedad; ha sido discutido y replanteado paradigmáticamente y en la actuación cotidiana. También, hemos observado el resurgimiento de tendencias conservadoras o neoconservadoras, cobijadas bajo el "neoliberalismo" que invoca la marginación de la intervención estatal y aboga y magnifica la participación de los sectores empresariales privados.

* Una primera versión de este ensayo se publicó en el libro *Textos Clásicos Comentados para un Fin de Siglo. En materias de filosofía política y administración pública*, Coedición del Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración pública e Instituciones Académicas, México, 1999.

** Profesor de tiempo completo de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM. Actualmente es el Coordinador de la Licenciatura en Administración Pública.

¹ Citando a Von Justi, Omar Guerrero escribe: "Según lo explica en 1775, las ciencias camerales son disciplinas referidas al Estado, tienen como propósito fomentar su prosperidad e incrementar su poder... En sus palabras, una República o Estado consiste en una multitud de personas relacionadas entre sí por medio de la mutua dependencia y por ciertas instituciones para, con sus energías sumadas y bajo un poder supremo, Promover su Felicidad", (p.12) Guerrero, Omar *La Teoría de la Administración pública*, Ed. HARLA, México.

Todos estos movimientos mundiales y nacionales impulsan y recrean un marco social y político tendiente a modificar la forma de Estado.² En consecuencia, su impacto en el seno de las administraciones públicas resulta altamente perturbador.

A esto obedecen, por ejemplo, los programas de modernización de las administraciones públicas, que en muchos lugares del planeta hemos visto florecer, aunque sin los resultados espectaculares que se esperaban. En el caso mexicano, parece que la modernización sólo ha estado enfocada a la estructura económica y se han postergado otras esferas de la vida nacional,³ o cuando menos, no han tenido el mismo impulso. "La modernización (es) la causa primordial del cambio constante de exigencias y situaciones

² Utilizo la concepción que distingue entre tipos de Estado y formas de Estado. Así, el capitalista es un tipo de Estado y sus diversas "formas" son: la monarquía absoluta, la liberal, la asistencial (*Welfare state*) y ahora la "neoliberal"

³ Entre los teóricos y tratadistas del tema se encuentran diversas posturas respecto a la modernización; sin embargo, convergen en señalar que la modernización es un fenómeno muy complejo de "largo aliento" y además multidimensional y multimodal, que debe verificarse en todos los sectores y estructuras del sistema social aunque en diferentes tiempos, (Bobbio y Matteucci: Diccionario de Política, ed. Siglo XXI). Dentro de las investigaciones de la Prospectiva y de los Estudios del Futuro, hay tres supuestos importantes para el quehacer prospectivo: el historicismo, los cambios tecnológicos, y la modernización como el ideal compartido de las sociedades contemporáneas, y señalan como características coincidentes las siguientes: diferenciación de esferas institucionales, secularización, actitud positiva ante el futuro, aceptación entusiasta del cambio y alejamiento de normas prescriptivas y autoritarias. (Véase: Hodara, Joseph: Los Estudios del Futuro, ed. IBAFIN; también debe consultarse: Guerrero, Omar: "Modernización y administración pública: fundamentos teóricos en La palombara, Eisens-tadt y Aper", en Revista Mexicana de Ciencia Política # 68, F.C.P. y S./UNAM

que caracterizan a la política moderna, por las rápidas transformaciones que induce.

Por consiguiente, la clave del Estado moderno consiste en su aptitud para su desarrollo político, que no es otra cosa que su capacidad constante para absorber tipos variados y cambiantes no solamente de exigencias, sino también de nuevas organizaciones políticas, no en suprimirlas; y su problema fundamental, en términos de desarrollo político, es mantener un crecimiento auto-sustentado, es decir, nutrido por sus fuerzas interiores. En este sentido, el desarrollo político se refiere al desenvolvimiento de las facultades del estado para incrementar su nivel o grado de gobierno, no para disminuirlo, y efectivamente corre aparejado al desarrollo administrativo porque las dependencias públicas son las responsables de responder positivamente a las exigencias cambiantes y renovadas de una sociedad modernizada. El desarrollo de instituciones gubernamentales dedicadas al puenteo de las exigencias ciudadanas se convierte en un imperativo de gobernabilidad".⁴

Esto nos lleva a agregar un asunto más, en términos de la capacidad de gobierno, el asunto de la obsolescencia gubernamental.⁵

⁴ Guerrero, Omar, El Estado en la era de la modernización. Ed. Plaza y Valdés, México, 1992, pp.80'81

⁵ Yehezkel Dror, señala que en general, puede decirse que todos los gobiernos contemporáneos padecen en distintos niveles de obsolescencia gubernamental o un decremento en su capacidad de gobierno. Presento, de manera muy apretada, las variables que Dror enlista como las razones de la obsolescencia: 1)Demandas públicas crecientes, exigencias de más y mejor actividad pública administrativa pero sin aumento de recursos (recortes y escasez) 2)Nuevos desarrollos ideológicos, 3) Tendencias hacia la deslegitimación de los gobiernos, 4) Cambios en la naturaleza de los problemas, de una complejidad creciente y en condiciones de alta incertidumbre. Es decir, los gobiernos experimentan una "sobrecarga" cuantitativa y cualitativa de problemas y

Algunos acontecimientos trágicos en nuestro país,⁶ nos señalan la urgencia y las dificultades para lograr el respeto amplio de los derechos humanos, la batalla contra la contaminación ambiental, la lucha contra la pobreza extrema, los problemas de salud pública, la prevención frente a las contingencias naturales, etcétera. deben hacernos reflexionar sobre lo fundamental que resulta superar la obsolescencia gubernamental y contar con una administración moderna, eficiente, profesionalizada y con rendición de cuentas que pueda dar cauce de manera ágil a la solución de problemas y de las demandas ciudadanas. En los últimos años, muchas sociedades siguieron el camino de las "Reformas" ponderadas por el "Consenso de Washington",⁷ que tuvieron como finalidad la estabilización de la economía y la superación de las crisis fiscales como resultado del agotamiento del modelo de desarrollo anterior, fundamentalmente cerrado, y en el que el Estado tenía un papel preponderante. Esta serie de reformas se les llamó de primera generación. Un balance de estas medidas de ajuste indica que no se resolvieron algunos de los problemas básicos y que, sin embargo, la desigualdad y marginación sociales se incrementaron alarmantemente; un ejemplo típico, lo constituyen las sociedades latinoamericanas. Según el

demandas. (*Enfrentando el futuro*, ed. F.C.E.)

⁶ Pensemos, por ejemplo, en los asesinatos masivos de campesinos en Aguas Blancas o en Acteal, la explosión en Guadalajara por fugas de gasolina en el drenaje de la ciudad, los miles de damnificados por los huracanes y las lluvias, o los temblores, los heridos y muertos por las explosiones de pólvora en Celaya y en otros puntos de la República, etcétera. Situaciones que demuestran con una gran crudeza y realismo la incapacidad gubernamental para la atención efectiva y expedita de estos asuntos.

⁷ La expresión Consenso de Washington fue acuñada por John Williamson en 1990, cuando definió algunas orientaciones para la reforma de la política económica, respecto de las cuales consideraba que se había alcanzado un consenso notable en los grandes organismos internacionales con sede en Washington.

Gabriel Campuzano Paniagua

Banco Mundial. en 1991 una quinta parte de la población mundial sobrevivía con menos de un dólar diario, es decir cerca de 1200 millones de personas se encontraban en esta situación. Para la CEPAL, "la década perdida fue un período de marcado deterioro de los niveles de pobreza en América Latina. La región retrocedió, en efecto, y en 1990 se ubicaba en niveles de pobreza superiores incluso a los existentes a comienzos de la década de los setenta. En los noventa, por el contrario, impulsado por la recuperación del crecimiento económico, ha habido una importante mejoría en estos indicadores, pero el promedio regional se encuentra aún por encima de los niveles prevalecientes antes de la crisis. De este modo, mientras en 1980 el 35% de los hogares se encontraba en situación de pobreza, y en 1990 dicha proporción se ubicaba en el 41%, en 1994 se mantenía en el 39%" (Ocampo, CEPAL, 1998).

Pero a pesar de las críticas severas al ejercicio administrativo público, sobre todo en las crisis y sus secuelas, de los últimos años; la administración pública, sigue teniendo un papel fundamental en la consolidación del desarrollo económico, político y social de cualquier país del orbe. Empero se reconoce, que su funcionamiento debe transformarse para operar con altos niveles de eficiencia y de calidad.⁸ Frente a los vicios de una administración pública

⁸ Aquí la cuestión se centra en preguntas fundamentales: ¿Fue el papel del Estado y su administración pública, los principales contribuyentes, al declive económico, al nivel de deterioro del modelo de desarrollo; o hay otros elementos que tuvieron un mayor peso, en la crisis de los Estados? ¿Una administración pública mejor estructurada, hubiera sido capaz de manejar y sortear los efectos de las crisis? ¿La influencia de factores externos, competitividad internacional, bloques comerciales, recesión en otros países, qué peso han tenido en el deterioro del modelo anterior? Cfr. Pfaller, Alfred; Gough, Ian y Therborn, Goran. (Compiladores) *Competitividad económica y Estado de Bienes-*

acostumbrada a operar políticamente⁹ (esto es, de conveniencia) y no públicamente,¹⁰ como principio fundamental,

tar. Estudio comparativo de cinco países avanzados, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1993.

"Una serie de características del entorno internacional han influido enormemente en el impacto que han tenido las reformas en el desempeño económico de los países. En cuanto al comercio mundial, en el periodo de posguerra la participación de la región en el total de las exportaciones mundiales bajó, hasta que se produjo un leve repunte en la década de 1990. Se podría decir que la reciente recuperación obedece en parte a las reformas económicas; sin embargo, el mayor crecimiento de las exportaciones (tanto en términos de volumen como de valor) no ha redundado en un aumento concomitante del producto. Es más, las importaciones acusan un alza aún más marcada, lo que ha redundado en la ampliación de los déficit comerciales. Los flujos de capital a nivel mundial también han aumentado rápidamente, y en este caso la participación de América Latina creció, tanto en la categoría de flujos de cartera como de la inversión extranjera directa, aunque en mayor medida en la primera que en la segunda. Una característica sobresaliente de los flujos de capital que se dirigieron a América Latina ha sido su volatilidad, siendo los ciclos de auge y profundas caídas cada vez más frecuentes en la década de 1990. Las crisis también se desencadenaron más a menudo, y la mayor volatilidad provocó incertidumbre, lo que desalentó la inversión, crucial para permitir que las reformas dieran fruto y a su vez propiciaran un mayor crecimiento en el futuro. Comparados con la participación de la región en el comercio mundial, los niveles de los flujos de capital y el PIB de América Latina parecen estar estrechamente correlacionados: cuando aumentan los flujos de capital, se acelera el crecimiento; cuando se reducen considerablemente o cambian de dirección, decae el crecimiento". Véase Bárbara Stallings y Wilson Peres, *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de Cultura Económica, 2000.

⁹ Por un manejo político, se entiende una administración que no atiende los asuntos públicos guiada por el interés general, sino por el interés de un grupo, facción o partido y no buscando el beneficio de la sociedad, a la cual se debe.

¹⁰ Lo público tiene dos sentidos fundamentales. Se identifica con el interés general, con el bien común, lo que le interesa a la colectividad por encima del interés individual. Lo público requiere la necesaria supeditación, hasta la supresión si es necesario, del interés individual al

Gabriel Campuzano Paniagua

es necesario refundarla. Es decir, diseñar, construir y operar una administración pública de lo público. De tal forma, que el interés general, colectivo, guíe su desempeño de una manera transparente, visible y eficiente. Si la acción gubernamental logra convencer a la sociedad de su nueva esencia, pública y transparente, la sociedad seguirá insistiendo en buscar gobiernos emanados de procesos democráticos y en fortalecer y madurar dichos procesos. Aun cuando, no baste sólo con ello para alcanzar mayores niveles generales de bienestar para la población.

En este sentido, resulta muy útil rescatar algunas de las ideas del profesor alemán Ernst Forsthoff, vertidas en su obra *Sociedad Industrial y Administración pública*, trabajo publicado en español por la Escuela Nacional de Administración Pública de Madrid en 1967. En dicho trabajo utiliza el concepto de procura existencial como cometido¹¹ de la administración pública.

colectivo. Se identifica, también, con la irreductibilidad del bien común o colectivo en la suma de los bienes individuales. En otras palabras, el todo es primero que las partes. En su segundo sentido, lo público tiene el sentido de transparencia, es decir, lo que es visible, lo que se lleva a cabo delante de espectadores. En este sentido una administración pública de lo público, quiere decir una administración que busca el interés colectivo y que se maneja de manera transparente, visible. Cfr. Bobbio, Norberto: *Estado, Gobierno, Sociedad*. Por una teoría general de la política. Ed. FCE, México, varias ediciones.

¹¹ Según el Dr. León Cortiñas-Peláez las funciones del Poder Público son cuatro: la constituyente, la legislativa, la jurisdiccional y la administrativa... la función administrativa es la única que no puede contentarse con la simple emisión de actos jurídicos, pues su plenitud exige la ejecución de los mismos mediante operaciones materiales. Por ello la define como "una manifestación de la voluntad general que, mediante la emisión de actos jurídicos y su ejecución mediante operaciones materiales, tiende al cumplimiento de los cometidos del poder público, impuestos a la administración pública, por la Constitución y demás reglas subordinadas del orden jurídico". A la tarea o actividad que es responsabilidad u obligación del poder u órgano se denomina en castellano COMETIDO....

El libro en cuestión, está dividido en dos partes principales, la primera denominada: *Problemas Jurídicos de la Administración Aportadora de Prestaciones*, que incluye, después del prólogo y la introducción, los siguientes apartados:

- ◆ La Procura existencial como tarea de la moderna administración.
- ◆ Consecuencias jurídicas de las relaciones de prestación.
- ◆ Legitimidad y contenido de una teoría de la administración.

La segunda parte se intitula: *La Demanda de Obras y Bienes por parte del Estado*", y tiene el siguiente contenido:

- ◆ El Punto de Partida.
- ◆ La Demanda Pública y los Derechos Fundamentales.
- ◆ El Reglamento de Precios de Obras y su Publicación.

Siendo de un interés sumamente actual el trabajo del profesor Forsthoff, me parece conveniente, en esta ocasión comentar el tópico denominado: "La Procura Existencial como Tarea de la Moderna Administración", en donde desarrolla ampliamente el concepto que inspira el título de este trabajo. Para tal fin, seguiré de manera libre las líneas de su razonamiento.

"Con otras palabras, mientras las funciones constituyen una categoría abstracta y universal, válida para todos los países y para todas las épocas; los COMETIDOS, por el contrario, constituyen una categoría concreta que puede variar según el propio genio de cada país y de cada circunstancia histórica". Para una exposición más amplia, véase su estudio preliminar en: Guerrero, Omar: *La teoría de la administración pública*, ed. HARLA).

Gabriel Campuzano Paniagua

Dice, en la introducción:

"La administración¹² como aportadora de prestaciones se basa en la idea de que la ciencia del derecho administrativo, orientada en los patrones dogmáticos del Estado de Derecho Liberal, no ha reconocido suficientemente, en su peculiaridad estructural y en su importancia la creciente administración aportadora de prestaciones".¹³

Este es un asunto que inquieta grandemente a nuestro autor, el reconocimiento por parte de la dogmática del derecho administrativo de su concepto de procura existencial y de la vinculación del derecho administrativo a la "realidad" concreta.

Asimismo, el asunto de la dinámica relación entre una teoría de la administración y la ciencia del derecho administrativo, que toca en otro capítulo del mismo texto, son preocupaciones que nuestro autor arrastrará a lo largo del documento y que comenta en diversos pasajes.

Más adelante señala que, la descripción y denominación de las funciones nuevas o modernas de la administración pública, sólo lograda a través del término *Daseinsvorsorge*,

¹² Forsthoff, al igual que otros grandes maestros europeos, utiliza el término Administración con mayúscula para referirse a la Administración pública. El Dr. Cortiñas-Peláez, comenta al respecto: "Cuando hablamos de Administración, con mayúscula, nos referimos, en castellano, a la Administración pública. Sus actos de decisión, ejecución y control, configuran una función estatal, la función administrativa. Una función del Estado". (*Estado democrático y administración prestacional*, en Revista Mexicana de Ciencia Política # 68, F.C.P. y S., UNAM, p. 76).

¹³ El Dr. Cortiñas-Peláez, aludiendo a la conceptualización de Forsthoff, afirma en un tono sumamente crítico: "La administración pública no se resume, en efecto, en el mero cumplimiento técnico de ciertas prestaciones autoritariamente resueltas por el poder y pasivamente recibidas por la población". (ibidem, p. 77).

traducido como Procura existencial,¹⁴ logró colocarlas en el campo visual de una dogmática del derecho administrativo. Agrega, nuestro autor, acerca de la procuración existencial:

"el concepto de la procura existencial debía y debe servir para poner de manifiesto en las funciones de prestación del moderno Estado (en la medida que no actúa de un modo puramente fiscal, patrimonial) un elemento jurídico-público, y al mismo tiempo, con ello, determinar de un modo nuevo, en correspondencia con las situaciones dadas, la relación primordial del individuo al Estado. Así

¹⁴ Dasein, significa: existencia, presencia, estar presente, existir. Vorsorge, por su parte, quiere decir: previsión, proveerse de.

Transcribo la nota del traductor referente al concepto que nos ocupa: "García de Enterría, en una recensión de la traducción castellana del *Tratado de Derecho Administrativo*, de Forsthoff (Rev. de Admón. Púb., 1958, # 26, p. 258), dice lo siguiente: El concepto esencial de la concepción de Forsthoff de *Daseinsvorsorge* aparece traducido como asistencia vital, es una de tantas traducciones posibles, pero es criticable que en otros lugares se haya eliminado el concepto, no obstante su esencialidad, en perífrasis, en otro lugar aparece privado de su intención al traducirse por servicio público.

En efecto, estimamos que una traducción no debe ser una definición más o menos perifrástica. El equivalente elegido debe funcionar a lo largo de toda la traducción para indicar al lector que se trata del mismo concepto y palabra....traducimos *Daseinsvorsorge* por procura existencial. Sospechamos que la innovación léxica está inspirada, en cierta medida, en la terminología heideggeriana: '*Die Sorge*' (la cura, el cuidado) y '*Das sein*' (el ser ahí, la existencia) son términos esenciales en la filosofía de Heidegger.

Daseinsvorsorge está compuesto de *Dasein*, equivalencia forjada en el siglo XVII, de la palabra latina 'existencia', paralelamente a *Sosein* para esencia. *Vor-sorge* significa literalmente 'pre-cura' o 'procura', es decir, preocupación, solicitud previsoras o cuidado anticipado... En consecuencia, nos parece legítimo y conveniente traducir *Daseinsvorsorge* por procura existencial. La significación conceptual del término, no más imprecisa que la del vocablo original, se aclara y discute detenidamente por el propio Forsthoff". (p.20) Hasta aquí la nota aclaratoria, y muy conveniente, del traductor al español.

como en el ámbito de la administración interventora esa relación primordial está determinada por la libertad, en la administración aportadora de prestaciones se basa en la participación. El sentido del concepto de la procura existencial estriba en otorgar la protección del Derecho público a esa participación." (pp 20-21).

Manuel García-Pelayo en *Las transformaciones del Estado contemporáneo*, comenta: "Los valores básicos del Estado democrático-liberal eran la libertad, la propiedad individual, la igualdad, la seguridad jurídica y la participación de los ciudadanos en la formación de la voluntad estatal a través del sufragio. El Estado social democrático y libre no sólo no niega estos valores, sino que pretende hacerlos más efectivos dándoles una base y un contenido material y partiendo del supuesto de que individuo y sociedad no son categorías aisladas y contradictorias, sino dos términos en implicación recíproca de tal modo que no puede realizarse el uno sin el otro. Así, no hay posibilidad de actualizar la libertad si su establecimiento y garantías formales no van acompañadas de unas condiciones existenciales mínimas que hagan posible su ejercicio real; mientras que en los siglos XVIII y XIX se pensaba que la libertad era una exigencia de la dignidad humana, ahora se piensa que la dignidad humana (materializada en supuestos socioeconómicos) es una condición para el ejercicio de la libertad".¹⁵

El caso típico de la procura existencial, es presentado en los siguientes términos, "las prestaciones de los servicios de abastecimiento son, por así decirlo, el caso clásico de la procura existencial. Partiendo de ese caso pudiera sugerirse el hacer una distinción entre abastecimientos necesarios

¹⁵ p.26.

y no necesarios y utilizar esa distinción para una delimitación en cuanto al alcance de la procura existencial" (p 24).

Las razones de que estos servicios de abastecimiento sean el caso típico de la procura existencial, las encuentra nuestro autor en las incapacidades de los hombres, habitando en las grandes ciudades, de proporcionarse a sí mismos los abastecimientos necesarios y vitales para su subsistencia, dadas las dinámicas urbanas y la pérdida de espacios rurales en los que los abastecimientos para la vida son mayormente factibles.

Forsthoff hace una interesante propuesta de razones que han transformado la realidad social y en consecuencia a la administración pública. Razones que nuestro autor encuentra, específicamente en las grandes concentraciones urbanas y el crecimiento poblacional; y señala lo que en su opinión es lo más significativo:

"La consecuencia más importante del incremento demográfico y de la congruente difusión de las formas de vida urbanas es, para nuestras consideraciones, el distanciamiento del hombre de los abastecimientos necesarios para su vida." (p.45)

Aquí está, precisamente, la razón de ser de la procura existencial "acercar a los seres humanos los abastecimientos necesarios para la vida". ¿Es posible percibir una influencia hobbesiana, en el concepto de la procura existencial?

"En el sistema de Hobbes el bien supremo es la vida y para protegerla los hombres se ponen de acuerdo para transferir voluntariamente todos sus derechos (excepto el derecho a la vida) y todo su poder al soberano (sea éste una persona o una asamblea) con objeto de que la vida les sea preservada. Por lo que respecta al soberano, éste adquiere todas

las facultades y todo el poder, de manera que él es el único capaz de decidir qué cosa está bien o que cosa está mal para garantizar la vida de sus súbditos y la paz en el Estado".¹⁶ En otras palabras la vida y su conservación constituyen, en esta filosofía, el valor supremo del todo social. Por contraposición, la muerte, el peor de los males.

Para nuestro autor, "Las esperanzas depositadas en la administración (en el más amplio sentido de la palabra) están determinadas por las circunstancias generales de la vida". (p.25)

De tal manera que, cuando cambian o se alteran las circunstancias generales o normales de la vida, como podría ser en los momentos de contingencias naturales, o situaciones de seguridad civil, o momentos de crisis generalizada, la importancia de la procuración existencial, como cometido de la administración pública, alcanza su máxima expresión y tiene la finalidad fundamental de preservar la vida, es decir, hacer posible la existencia humana.

Por esto es indispensable que la administración pública perciba la necesidad de trabajar alrededor de mejoras operativas, de capacitación, de organización y planeamiento para ampliar la visión y las capacidades ejecutivas de la protección a la población. Protección entendida en el más comprensivo sentido del término. Es decir, las condiciones contemporáneas del desarrollo económico y social tienen que transformar la procura, en su vertiente de protección, en una función muy amplia y vital de la administración pública.

¹⁶ Fernández Santillán, José F. "Hobbes y Rousseau", Ed. FCE, México, 1988, p 31.

Por ejemplo, la protección del medio ambiente y en general de los ecosistemas como una variable indispensable, no sólo para el desarrollo sustentable, sino para la preservación de la vida. Recordemos los desastres nucleares que ponen en grave riesgo al planeta entero.

Las seguridades pública y nacional, así como la civil y social. Tienen aquí la alta connotación de salvaguardar y preservar la vida, y no solamente ser funciones policiales y de espionaje; o papeleos burocráticos de pensiones. Seguramente si replanteáramos, como sociedad y gobierno, la planeación de la seguridad, en general, bajo esta concepción, otros serían los programas y los resultados.

Sin embargo, hay que delimitar y precisar el concepto. Forsthoff, al discutir sobre la frontera del concepto apunta:

"El pretender limitar la función que ha de cumplir el concepto de la procura existencial al nivel mínimo de la afirmación de la existencia individual, tomado de la esfera vital, contradiría todas las exigencias que se formulan al moderno Estado social y distribuidor. En consecuencia, no será posible delimitar el concepto de procura existencial desde cualesquiera puntos de vista cuantitativos o cualitativos. Lo decisivo sólo puede consistir en el hecho de que se trate de prestaciones de la Administración que, por su naturaleza, sean ofrecidas a la generalidad, de tal modo que sea lícito suponer que también deben ser accesibles a cualquiera que cumpla condiciones del supuesto hecho normativo. El concepto de la procura existencial conserva su sentido concreto, tan sólo si es limitado a aquellas prestaciones estatales que están destinadas a la generalidad y al individuo como miembro de esa generalidad". (pp 25-26)

El asunto aquí planteado del acceso libre, amplio, a estas prestaciones por la generalidad, bien puede concebirse en términos de bienes públicos, colectivos, o indivisibles,¹⁷ que por su naturaleza, son cometidos de la administración pública.

Más adelante nuestro autor se cuestiona si en la sociedad moderna, la procura existencial debe estar circunscrita sólo al Estado, o si la sociedad está, también, en condiciones de asumirla:

"...preguntarse si aún es pertinente, en definitiva, limitar el concepto de procura existencial al Estado, si la estructura social moderna no está orientada a la procura existencial" (p.28)

¹⁷ "Un bien indivisible puro es aquel que no puede ser consumido en cantidad igual por todos, independientemente de la suma gastada por cada uno en su adquisición". Una característica distintiva de estos bienes es que su costo marginal es nulo cuando menos para uno de los usuarios. Lógicamente estos bienes deberán ser proporcionados por el Estado y financiados colectivamente ya que no se percibirá del usuario el costo de producción. Ejemplos típicos de estos bienes son: la educación pública, la medicina y asistencia sociales, la protección del ambiente. En la justificación neoclásica del origen de las empresas públicas se pone un acento importante en este tipo de bienes para defender y permitir la acción estatal solamente en esos rubros. Para una explicación más amplia, puede verse: Campuzano Paniagua, Gabriel (compilador): *Empresas Públicas*, Ed. SUA/FCPyS, UNAM, 1990. pp x-xi y ss. Sergio Ricossa, en su *Diccionario de Economía* (Ed. Siglo XXI) Al hablar de bienes colectivos los identifica con los bienes públicos y dice "tipo particular de bien económico caracterizado por dos aspectos: el productor no está en condiciones de excluir del goce del bien a quien quiera procurárselo aun sin pagar un precio de compra; y quien goza de él lo hace conjuntamente con otros. Por ejemplo, los servicios de policía tutelan la seguridad pública, pero es imposible medir cuánto se beneficia de ello cada ciudadano honesto separadamente de los demás; y además, la prevención de los delitos beneficia también a quien no quisiera pagar un precio de compra por los mismos". (p 62)

Por supuesto, si hablamos de una sociedad, de un Estado, de una administración pública de lo público y de una economía modernas, debemos estar abiertos a pensar en la posibilidad de que organizaciones sociales y privadas participen, bajo lineamientos precisos de operación y bajo condiciones de estricta vigilancia social y gubernamental, en ciertos rubros de la procura existencial que pueden ser operados con mejores resultados y altos índices de desempeño y eficiencia. Por ejemplo, la provisión de abastos o de servicios, las tareas de urgencias médicas, en general la llamada beneficencia y asistencia privadas.¹⁸

Como ya señalamos anteriormente, hay diferencias de significación y de contenido de la Procura, dependiendo de las condiciones vivenciales, tiempos normales o épocas de crisis. Forsthoff, hace la diferenciación pertinente y realza la responsabilidad estatal al respecto. Esto debe compararse, con la necesidad de un mantenimiento claro de las funciones estatales y de la lucha contra la obsolescencia gubernamental para mantener una administración permanentemente modernizada, actualizada y capacitada. Oigamos al profesor alemán:

"La procura existencial se muestra, pues, como una función estatal complementaria que está vinculada del modo más estrecho, desde el momento que la cumple en cada caso concreto, a la estabilización de la existencia por medio de las fuerzas sociales. Estabilización social de la existencia y procura existencial de carácter estatal se han equilibrado mutuamente en alto grado. Sin embargo, esto sólo vale para tiempos normales: las crisis de todas clases asignan nuevas

¹⁸ Insistimos en la necesidad de una estricta vigilancia social, puesto que los recientes escándalos de la Junta de Asistencia Privada y del Presidente de la Cruz Roja, sobre el manejo discrecional y de lucro personal de los recursos, lleva a generar desconfianza hacia las instituciones.

tareas a la procura existencial. El hecho de que el Estado necesita estar en forma para tales tareas tiene que inducirlo a mantener posiciones de la procura existencial que, en situaciones normales, podría entregar a la sociedad." (pp.37-38, subrayado nuestro).

Por lo tanto, la atención a los factores sociodemográficos, étnicos, ambientales y de grupos sociales emergentes y demandantes se convierte en un elemento muy importante para la capacidad de gobernar con un estilo público y para la procura. Los ejemplos de los problemas civiles y raciales, tanto en Europa como en algunas ciudades de los Estados Unidos,¹⁹ así como el conflicto chiapaneco en nuestro país se constituyen en ejemplos interesantes pero muy lamentables.

Otra reflexión, considera aspectos fundamentales para una administración moderna, ante las grandes tendencias a la integración y globalización, una administración pública de lo público y moderna debe atender a la capacidad para tomar decisiones e instrumentarlas correctamente, primero, en sus ámbitos regionales y, luego, en otros diferentes a los tradicionales. En Europa, por ejemplo, con la famosa unificación, mientras se dieron procesos de transferencia, a instancias supranacionales de funciones tradicionales de los Estados, como la creación de moneda, los asuntos aduanales, ambientales, de defensa, e incluso, funciones parlamentarias; también hay una real tendencia descentralizadora hacia las micro-regiones. Por consiguiente, en este marco es indispensable que en nuestro país atendamos los problemas en esta doble dimensión regional y

¹⁹ Recuérdese, el conflicto desatado en Los Ángeles por la paliza que unos policías "blancos" le propinan a un "negro" Rodney King, en marzo de 1991.

capacitemos a nuestros administradores en esta doble perspectiva vital en el futuro inmediato.

Constantemente, también, se hace alusión del espacio cultivable y de bosque que las ciudades "roban" a las zonas agropecuarias y de las constantes migraciones campo-ciudad. De tal suerte que los puntos que Forsthoff menciona como cambiantes de la realidad social y de la administración, deben ser ponderados muy cuidadosamente, por un gobierno y una Administración pretendidamente modernos.

Enseguida de estos asuntos, el autor alemán, hace una importante clasificación de los "espacios vitales del hombre", que divide en espacio dominado y espacio efectivo. Asunto que está en íntima relación con las capacidades para lograr sus abastecimientos y la necesidad de la procura existencial.

"Como espacio dominado debe ser considerado aquel que está asociado al hombre de un modo tan intenso que le es lícito considerarlo como de su pertenencia exclusiva, como su propiedad; estimándose a sí mismo como su señor o dueño. Se trata de la granja, de las fincas que le pertenecen, de la casa en la que vive. El espacio efectivo es aquel en el que la vida, allende el ámbito dominado, se cumple efectivamente."

"El desarrollo técnico industrial de los siglos XIX y XX ha traído consigo el que se haya incrementado extraordinariamente, a causa del perfeccionamiento de los modernos medios de comunicación, el espacio vital efectivo, que todavía se encuentra en fase de crecimiento, mientras que el espacio vital dominado se redujo fuertemente y, en sectores cada vez más amplios desapareció por completo. La casa fue sustituida por el piso, por el cuarto amueblado, por la habitación para dormir. Dentro de este espacio, es decir,

ámbito o condición de existencia, el espacio vital dominado es aquel que el individuo puede controlar y estructurar intensivamente por sí mismo. lo que es igual, el espacio sobre el que se ejerce señorío. aun cuando no coincida con la propiedad".²⁰

Como el lector podrá advertir, esto debe llevar a la administración a tener sumo cuidado en la planeación y distribución del espacio físico para los asentamientos humanos. La administración urbana y territorial cobra, entonces, relevancia vital. Otra vez, no son sólo asuntos de diseños arquitectónicos y urbanísticos, reconocemos la importancia relevante que tienen, o de planos para fraccionamientos, sino acciones que lleven al desarrollo de las mejores condiciones para la existencia humana. Sobre el espacio efectivo, apunta nuestro autor: "los modernos medios técnicos ofrecen, a cambio de las pérdidas señaladas, la posibilidad de un modo de vida que podríamos llamar de ámbito dilatado". (pag.46)

"El espacio vital efectivo, es aquel en el que las personas realizan su existencia y puede estar constituido por el conjunto de cosas y posibilidades de las que se sirven pero sobre las que no tienen control o señorío".²¹

El impresionante desarrollo que los medios de comunicación tienen hoy en día y que seguramente seguirán incrementando, da pie para la extensión de la procura existencial. La magnitud de la expansión y desarrollo de los medios es tal, que muchos de los habitantes de una región o de todo un país, experimentan cierta debilidad frente a los mismos. De ahí que este rubro también resulta altamente

²⁰ García-Pelayo, *op. cit.* p 27

²¹ *idem.*

interesante para nuestro objeto y para definir el papel de una administración moderna al respecto.

Por ejemplo, la gran vulnerabilidad de los consumidores en las sociedades contemporáneas. Debido a la complicada competencia, a la masiva, deslumbrante y engañosa publicidad, a la diferenciación de mercancías similares por medio de la marca, de los envases y empaques y de otros trucos semejantes, a la ignorancia de la gran masa de la población, para protegerse a sí mismos contra la explotación, el engaño y el fraude y de tener la suficiente capacidad para asegurarse que en un sentido amplio están obteniendo lo adecuado por su dinero. Además, el hecho de que los consumidores sean cada vez más fácil presa de las técnicas de publicidad en todos los medios, de las modas de consumo, del consumismo vía tarjetas de crédito no lo es todo, aunque esto por sí mismo sería suficiente, pues hay que complementar diciendo que los consumidores cada vez tienen menos tiempo para seleccionar de una manera racional y decidir de manera inteligente la mejor adquisición, tanto por sus ocupaciones, como por los horarios de los centros comerciales y tiendas, además por lo grave del transporte urbano.²²

²² Pudiera parecer demasiado exagerada la afirmación de la "vulnerabilidad de los consumidores", pero si tomamos en cuenta el nivel cultural de un país, su promedio de educación, además de la sofisticación de la publicidad y de los medios electrónicos e impresos, llegaremos a la conclusión anterior. Considérese el caso de las medicinas, que de manera falsa se presentan vía publicidad, remedios antigripales maravillosos y que, sin embargo dadas ciertas tendencias hacia la "automedicación", a la larga ocasionan mayores trastornos respiratorios. Se puede pensar, también, en la situación de medicamentos y distintos agentes químicos prohibidos en otros países y que por falta de control de las autoridades correspondientes y por la ignorancia de la población o de los usuarios, se consumen de manera amplia e indiscriminada, atentando, en muchas ocasiones, contra su propia vida. También está presente el asunto de las grandes ofertas y la presentación de ciertos productos sin la autorización

Después de clasificar los espacios vitales, Forsthoff pasa a considerar los aspectos por los cuales la menesterosidad social se incrementa, diferenciándola de la previsión social, y estableciendo la responsabilidad existencial, como el compromiso por el desahogo de las menesterosidades:

"En virtud del proceso anteriormente descrito se ha creado para el hombre una situación totalmente distinta. El espacio vital a él asociado como algo propio: la granja, la finca, el taller, la casa, etcétera, le ofrece una suma de abastecimientos necesarios para la vida, de los cuales dispone y que suponen una base, relativamente asegurada, para la existencia. Cuanto más amplio es este espacio vital dominado y cuanto más arraigada está la existencia del hombre en un espacio vital de tal naturaleza tanto menor es su menesterosidad social.

Yo entiendo por menesterosidad social la situación en que se encuentra aquel que tiene que procurarse los abastecimientos vitales deseados, necesarios o excedentes de la medida de lo necesario, no por medio de la utilización de sus cosas propias, sino por medio de la apropiación. La vida individual no es autárquica. También el que dispone de un espacio vital dominado relativamente amplio, como por ejemplo, el campesino, depende de la apropiación. Pero es obvio que la menesterosidad relativa a la apropiación crece

oficial correspondiente, o el caso de los alimentos chatarra, o de productos para el lavado de ropa casi "mágicos". Hay datos que demuestran el "boom" de la telefonía celular en nuestro país, como una tendencia exagerada de una moda de consumo. La lista de situaciones que atrapan a los "ignorantes" consumidores, podría resultar muy extensa. Ver por ejemplo, Giovanni Sartori *Homo Videns. La sociedad teledirigida*, Ed. Taurus, que presenta una aterradora crítica al poder de influencia y manipulación de los medios en sociedades que van siendo cada vez más incultas.

en la medida en que se estrecha el espacio vital dominado y se amplía el ámbito vital efectivo." (pp 46-47).

"Aquellos dispositivos que son adoptados para la satisfacción de las menesterosidades de apropiación es lo que yo considero como procura existencial. Al hacerlo debe quedar al margen, como no esencial en este contexto, la difícil cuestión de si se pueden separar los abastecimientos en necesarios y de lujo y de cómo podría realizarse esa separación. A la responsabilidad por la satisfacción de esas menesterosidades de apropiación la llamo responsabilidad existencial." (p.47)

Añade nuestro autor, con una nota, una precisión muy importante respecto del asunto que viene tratando:

"La menesterosidad social es, por lo tanto, en cierto modo, independiente de la posición económica y por eso no debe ser identificada con la previsión social, con la previsión en los casos de pobreza, enfermedad y otras necesidades apremiantes". (p.47)

Es decir, la procura existencial no se agota en las medidas a favor de la población menos favorecida o económicamente débil, sino que por la incapacidad de todos los ciudadanos para dominar por sí mismos sus condiciones de existencia, se extiende a la colectividad. En esto consiste la menesterosidad social en el sentido amplio del término.

"Naturalmente, esto no quiere decir que la menesterosidad sea igualmente acuciante para todos los grupos y estratos de la sociedad y, por consiguiente, es claro que

unas colectividades deben ser objeto de mayor atención que otras".²³

Pero, aun en estos casos, independientemente de los beneficiarios inmediatos, los efectos de la procura existencial, se extienden directa e indirectamente a todos los estratos y sectores sociales y, en última instancia, a la estabilidad del sistema social.

Forsthoff habla de tres funciones generales que la procura existencial puede abarcar, dándoles una connotación altamente política, enumeración que no es de ninguna manera restrictiva puesto que ya ha dejado en claro que éstas pueden incrementarse o disminuir de acuerdo con los tiempos y las circunstancias que se vivan. Así pues, escribe lo siguiente:

"Las obligaciones que a los titulares del poder político les han correspondido con la responsabilidad existencial de carácter político se dirigen, generalmente hablando, a una regulación justa, socialmente adecuada, de las oportunidades de apropiación. Las funciones de las que aquí se trata se pueden sistematizar de la siguiente manera:

1. Garantizar una relación adecuada de salarios y precios, lo que supone el derecho al trabajo y a una remuneración equitativa del mismo.

2. La regulación de la demanda, de la producción y del consumo.

3. La aportación de prestaciones de las cuales depende, de un modo perentorio, el hombre remitido a las

²³ García-Pelayo, Manuel, op. cit. pp.28-29.

formas modernas de vida de carácter masificado." (pp 48-49)

"El hombre moderno ya no está en posesión de los abastecimientos más elementales para la vida, sin los cuales su existencia física no es pensable ni tan siquiera un día; no dispone de agua, por citar un ejemplo, como el campesino que la extrae de su pozo, sino que depende de un suministro de agua de carácter público, es decir, una instalación pública de la administración a cuyo funcionamiento tiene que confiarse. Basta con tener presentes las realidades de un modo de vida urbano para percatarse del alto grado de necesidad de procura del actual habitante de la ciudad. Esa necesidad trasciende, con mucho, las prestaciones de los llamados servicios de suministro. No se trata solamente del suministro de agua, gas y electricidad, sino también del apresto de los medios de comunicación de todas clases, el correo, el teléfono, la seguridad sanitaria, la previsión para la vejez, invalidez, enfermedad, paro y otras muchas cosas." (p 49).

Si pensamos ahora en todas las exigencias que la sociedad presenta al Estado, tendremos que agregar al conjunto de rubros antes mencionado cuestiones tan importantes como: protección ecológica, mayor seguridad pública, mayor voluntad política para lograr el respeto de los derechos humanos, mejores posibilidades de acceso a una educación pública de calidad, búsqueda de mayores niveles de bienestar, ampliación de la lucha contra la pobreza, entrenamiento constante de funcionarios para marginar la obsolescencia gubernamental. Como puede verse las cuestiones pueden aumentar considerablemente; pero esto debe hacerse, tal como lo señala nuestro autor, dependiendo de las circunstancias y condiciones normales de la vida, ya que el fin último y supremo de la procura existencial

Gabriel Campuzano Paniagua

tiene que ver con la preservación de la vida y de hacer factible la existencia humana.

Muy amargamente se queja nuestro autor de la poca importancia que se le da a la procura existencial en los ámbitos científicos, apunta:

"La procura existencial, en cuanto procura de lo necesario para la vida, de la pura y simple posibilidad de existencia, no encuentra hoy, ni con mucho, la atención dogmática que merece y, en particular, apenas ha sido tomada en cuenta en las modernas elucidaciones sobre una nueva fundamentación del derecho administrativo" (p. 56)

Agrega:

"Todas las cuestiones de la procura existencial que desembocan de un modo necesario en el problema de un ordenamiento social justo son siempre, de un modo ineludible, cuestiones políticas de primer rango e incluso allí donde la procura existencial se desarrolla con arreglo a norma, tarifa, tasa legal y estatuto, conserva, a pesar de todas las vestiduras burocrático-mecanizadas, una dinámica política de gran fuerza. Por eso no deja de parecerme problemático y arriesgado el que se someta ese modo de la procura existencial, al caracterizarla como una procura maquina, a un modo de consideración mecanizante". (pp. 56-57)

Termina su ensayo señalando lo siguiente:

"Por lo tanto, una dogmática del derecho administrativo vinculada a la realidad notará en las funciones muy mecanizadas que sirven a la procura existencial la dinámica política que se condensa en este sector de un modo especial. Con ello esa dogmática logrará, sin más, atribuir a

esa procura existencial, en la medida en que se manifiesta en las formas de la administración pública, una importancia nueva".

Hemos querido en este breve ensayo atribuir a la procura existencial, como cometido de una administración pública moderna, esa importancia siempre nueva que las condiciones altamente cambiantes de la vida le arrojan, a veces con fatalidad y crudeza, a la administración y que este profesor alemán nos ha enseñado. Hoy día, la procura existencial cobra una importancia trascendental, por ello una administración pública de lo público moderna debe revitalizar y retomar con altos grados de efectividad y calidad la procura existencial.