

## Capítulo 1

El Estado y el enfoque de la modernización . . . . .	17
Consideraciones generales . . . . .	17
Estado y administración pública . . . . .	18
Tendencias de la modernización y reforma del Estado . . . . .	21
Reforma del Estado y modernización . . . . .	26
El liberalismo social . . . . .	30
El sentido de la modernización del Estado desde la perspectiva de la administración pública . . . . .	33
Límites de la modernización . . . . .	37
La definición de políticas públicas: ámbito virtual de la modernización	39

---

# El Estado y el enfoque de la modernización

“La seguridad administrativa representa la tranquilidad del hombre de contar con gobernantes aptos y comprometidos con los intereses del Estado, del pueblo y de los individuos. Cualquier presunción de una incapacidad del gobernante, genera una revisión y seguimiento estrecho de su desempeño, la seguridad implica también erradicar los malos elementos de la gestión pública”.

*Principios de la seguridad administrativa del hombre y del ciudadano.*

## Consideraciones generales

Hacer referencia a un Estado moderno, implica reconocer que en la actualidad se ha generado un movimiento de modelos políticos y sociales a nivel internacional y a nivel nacional, como resultado de un proceso transformador de su organización interna impulsado por el incremento de las relaciones con otros estados, bajo el influjo de un contexto económico con consecuencias sobre todo de tipo político y social.

La existencia de estados totalitarios ha quedado en desuso y es motivo de severos cuestionamientos en el seno de organizaciones internacionales; ha quedado también fuera de actualidad el aislamiento económico e ideológico que venían conservando los países del llamado bloque socialista, dando lugar a una recomposición de sus relaciones políticas, económicas y sociales, que los aproxima a nuevos derroteros, todavía indefinidos en la integración de un perfil confederativo y nacional. Han quedado también fuera de consenso y legitimidad aquellas naciones que, en aras de una dominación oligárquica, mantienen un Estado clientelista y comprometido con los intereses de las élites potentadas; los procesos sociales más recientes así lo han demostrado, por lo que se juzga

como real un replanteamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil.

Ese replanteamiento de fuerzas e intereses tiene su centro en las relaciones entre las instituciones públicas y los particulares, principalmente por el papel otorgado a éstos, ya que la sociedad ha ganado terreno con su participación y corresponsabilidad para definir una nueva recomposición estadual. Las tendencias de esta apertura hacia la sociedad civil, como uno de los rasgos evidentes y necesarios de esta ordenación del Estado, son motivo de un análisis que conduce hacia la definición de los derechos de los particulares para mantener seguridad jurídica, económica y social frente a los actos de gobierno, es decir, sus derechos administrativos; tal es el cometido del presente trabajo.

## Estado y administración pública

La dimensión, propósitos y la misión misma del Estado implican múltiples variables y condiciones de comprensión filosófica. La determinación de sus fines va más allá de una simple relación del Estado con el poder, o de un agnosticismo que niega la objetividad de unos fines que están coludidos irremediabilmente con la subjetividad humana, esto aparece nítidamente en la observación de Hermann Heller cuando afirma que la función del Estado consiste en "...la organización y actuación autónomas de la cooperación social-territorial, fundada en la necesidad histórica de un *status vivendi* común que armonice todas las oposiciones de intereses dentro de una zona geográfica, la cual, en tanto no exista un Estado mundial, aparece delimitada por otros grupos territoriales de dominación de naturaleza semejante."<sup>1</sup> Esta cooperación social territorial se liga al ejercicio de un poder político que es conducido por el Estado, desarrollándose mediante un proceso de gobierno que orienta el poder político hacia formas reconocidas desde el punto de vista jurídico. Esta orientación, sin duda, no es automática ni unidireccional, sino que se liga también con una función social que atiende las demandas de la población y sus instituciones en una tarea constante para la justificación del papel del Estado y la legitimación por vía de la moralidad de su sistema normativo.<sup>2</sup>

Por consiguiente, los fines del Estado se relacionan subjetivamente con los fines de los individuos y se orientan positivamente en el ejercicio de un poder estatal mixto, entre lo político y lo social, de tal forma que se erige en un garante de la conciliación de intereses, es decir, de la cooperación social territorial, en los términos de Heller.

---

1 Heller, Hermann. "Teoría del estado". En: *La Revista del Colegio*. México: 1990, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Año II, núm 3, julio de 1990, pág. 59.

2 Heller, Hermann. *Ibidem*, págs. 59 a 74.

Este compromiso hace que el gobierno, como responsable del ejercicio de la autoridad del Estado y como constituyente del sistema normativo que garantiza el Estado de Derecho, sea el portador o mandatario de la fórmula soberanía-supremacía del Estado, frente a otras organizaciones políticas.

Según el régimen de organización del Estado, en gobiernos democráticos y autocráticos, ésta parte de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo, según quien detente formalmente la soberanía: el pueblo o el gobernante. La alternancia de estas formas de gobierno en el devenir histórico ha sido constante y ha generado espacios intermedios y de transición que, en la actualidad, cobran una posibilidad real de replantear en favor de regímenes democráticos las tendencias de la mayor parte de los Estados en el mundo.

De esta manera, el Estado democrático encuentra su punto de referencia en la garantía del interés social, como lo describen los juristas, al señalar como fin del Estado la "búsqueda del bien común", no en un sentido eufemístico, sino como un auténtico rasgo de la moralidad de esa organización política en el reconocimiento de su compromiso global de conciliar y procurar los conflictos de intereses individuales, esgrimiendo un interés único y legítimo que oriente la acción estatal.

Dentro del Estado Democrático de Derecho, que amalgama las condiciones de la cooperación social territorial y conduce, legalmente, el ejercicio del poder político del Estado frente al poder de la sociedad y viceversa, se reconocen, desde un punto de vista técnico o de organización de este componente, tres funciones básicas del gobierno: la legislativa, la ejecutiva y la judicial.

Por afinidad a su carácter material, creador de condiciones concretas o de ejecución de las disposiciones del orden jurídico y del ejercicio de los recursos públicos, en el cumplimiento de las obras del Estado, corresponde al ejecutivo la organización del aparato público con el cual se instrumentan las acciones de gobierno en un enlace material con la sociedad.

Por extensión, la administración pública es el principal elemento o núcleo que aglutina al aparato público, y es el principal instrumento del gobierno para el cumplimiento de los fines del Estado. Sin embargo, en atención a las puntualizaciones del Derecho Administrativo,<sup>3</sup> los poderes legislativo y judicial en sus formas de relación directa con la sociedad y en la organización de sus recursos técnicos, atienden también campos administrativos que, por afinidad, pueden relacionarse con un tipo específico de administración pública como lo es la administración de la justicia y la administración de los procesos legislativos. En esencia, se puede apreciar a la administración pública como el "brazo secular", o la organización que hace posible la concreción de actos gubernamentales.

---

3 Ver Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*. Ed. Porrúa, México: 1977, 17a. edición, págs. 13 a 20.

Desde un punto de vista estrictamente técnico, la administración pública no sería otra cosa que un conjunto de órganos especializados con atribuciones legales para ejercer las competencias del poder ejecutivo. En este mismo sentido, y según Hermann Heller, sólo son actividades políticas el gobierno y la legislación, no así la administración ni la justicia, en tanto la actividad política es aquella que corresponde a la orientación y ejercicio del poder estatal. De lo anterior se deduce que la administración pública, en general, atiende políticas de índole pública, basadas en el espectro normativo que le corresponde a cada uno de sus órganos y sólo ejerce políticas estatales cuando se refieren directamente a funciones de gobierno, como sería la representación nacional frente a otros estados. Esta definición permite amalgamar el término de un tipo de políticas públicas, que emergen de requerimientos sociales, y que están en las posibilidades y competencias del Estado para ejecutarlas, con un rasgo peculiar que las diferencia de otras políticas: su concepción, concertación y aun negociación directa con la sociedad. De ahí que lo público de estas políticas se ampare de la intervención del Estado, pero también en la corresponsabilidad social, como labor política y administrativa de todos.

Esta apreciación adquiere singular importancia cuando se ejercen funciones puramente materiales o administrativas en áreas de obras, servicios y gestión de recursos públicos, que son algunos de los ámbitos por excelencia donde se presentan relaciones directas entre el Estado y la sociedad civil en el ámbito de relaciones paralelas: administración pública-particular.

Todo cambio en la orientación del poder estatal y de los procesos de legitimación son instrumentados necesariamente por medio de la administración pública, pero ésta en sí, es también uno de los factores determinantes para que dicho proceso se efectúe, es decir, es también sujeto y objeto de transformación, por lo que su dinámica organizativa va muy ligada a los actos de gobierno. En una visión extensa la administración pública juega un doble papel: por una parte es un elemento subordinado del sistema político, y por la otra, tiende hacia una posición independiente, capaz de acelerar procesos de legitimación del sistema político mismo.<sup>4</sup> Complementariamente a esta idea "Si consideramos a la administración pública, como deberíamos, interesada en las actividades administrativas del gobierno, es claro...que no puede restringirse a una sola de las ramas, es decir, la ejecutiva, no obstante que sea ahí donde la actividad administrativa está concentrada más densamente y, se podría agregar, de manera importante. Obviamente las ramas legislativa y judicial tienen importantes necesidades administrativas para las que la administración pública

---

4 Pardo, María del Carmen. "La modernización administrativa en México". En: *La Revista del Colegio*. México: 1990, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C., Año II, núm 3, julio de 1990, pág. 211.

debe estar preparada a hacer frente.”<sup>5</sup> Lo anterior aporta un enfoque que resalta la importancia y la liga de la administración pública frente a la composición y los eventuales cambios del Estado.

Como agente de transformación del Estado, la administración pública ha incursionado a lo largo de la historia, en distintos papeles protagónicos para la orientación de fuerzas estatales y sociales, en la formación de cuadros burocráticos, en la coexistencia de sistemas de economía mixta, en la instrumentación de procesos planificadores y en la conducción de acciones sociales y de tipo asistencial, entre otros rubros.

Como agente de acción y respuesta del Estado a las necesidades de la sociedad y los particulares, la administración pública ha gestionado recursos y aportado infraestructura en obras y servicios públicos, e incluso, ha propiciado, en ocasiones, relaciones de dependencia y tutelaje con respecto a la vida de la esfera privada.

Consiguientemente, con los elementos que de manera sumaria se han señalado, puede afirmarse que el principal instrumento de gobierno en su relación con la vida social y privada y con las instituciones de estos ámbitos, es la propia administración pública.

En virtud de lo anterior, las relaciones que se generen entre ella y los particulares y sus medios de organización deben perfilarse en un conjunto de derechos y obligaciones al cual, desde este punto del trabajo, se reconocerán como derechos administrativos.

## Tendencias de la modernización y reforma del Estado

### *El concepto de modernización*

Para reconocer los rasgos genéricos y metodológicos en que se sustenta la “modernización” con respecto al Estado, se recurre a una revisión de conceptos desde el punto de vista etimológico en las implicaciones de lo moderno, y desde la perspectiva de la ciencia política, con relación a las tendencias estructurales e ideológicas que involucran al Estado y los elementos de su gobierno. En este apartado se hará referencia directa al caso de México.

Para distinguir los alcances de la modernización con respecto al Estado, particularmente en su relación con la sociedad civil, es preciso citar su definición primaria, misma que remite de manera directa al término: **Moderno**.

---

5 Gladden E.N. “La administración pública y la historia”. En: *Revista de Administración Pública*. México: 1981, INAP, núm. 45, pág.13.

La palabra moderno como concepto proviene del latín "*modernus*, y éste de modo, poco ha.. adj. Que existe desde hace poco tiempo",<sup>6</sup> por lo que su connotación indica una polaridad entre lo antiguo y lo presente, entre lo pasado y lo reciente, entre lo viejo o gastado y lo nuevo; implica también una contraposición a lo clásico y/o conservador y una caracterización de costumbres sociales pasadas y costumbres actuales. En una definición lineal, amparándose en el concepto primigenio de lo moderno, modernización significaría simplemente "dar forma o aspecto moderno a cosas antiguas".<sup>7</sup>

De lo anterior se sigue que, como premisa y acepción más elemental, se relaciona lo moderno con lo actual, sin embargo lo actual no es siempre lo más avanzado, véase por ejemplo un gobierno dictatorial frente a otro de corte democrático en la medida que ambos pueden actuar en el presente, o un sistema de organización antiquísima como es la familia, que brinda condiciones de cohesión social cuasi celulares al Estado. Lo anterior conduce a deslindar lo actual de lo moderno en términos cronológicos y aun semánticos.

En este orden de ideas, debe reconocerse que también algo actual puede ser moderno si reúne otras condiciones que lo distingan como un proceso evolutivo donde exista mejoría en las tendencias de su actuación y una utilización de la ciencia y la tecnología para su mejor control.

En consecuencia, la modernización representa un proceso de adaptación e innovación de un sujeto, preferentemente ya consolidado en su misión, frente a las condiciones cambiantes del entorno; adaptación, en la medida que pueda hacer acopio de útiles para mantenerle o preservarle en el tiempo y el espacio, e innovación, para que esa permanencia se efectúe con las mejores ventajas orgánicas y funcionales para el sujeto mismo, por lo anterior, la modernización significa también, además de la ruptura con modelos de alguna manera obsoletos, el uso, aprovechamiento y desarrollo de medios que el propio ingenio plantea como mecanismos de control y adaptación evolutiva.

Al incorporar otros elementos para definir a la modernización se tiene que ampliar la acepción de lo actual, nuevo o reciente, dejando de lado la polarización entre lo antiguo y lo presente y reconociendo de ello solamente sus aportaciones para el análisis.

Dicho en otros términos, lo pasado se contrapone a lo moderno solamente para caracterizar lo segundo en sus cambios sustanciales o cualitativos. Esta afirmación se efectúa al reconocer que la modernización proviene no solamente de una ruptura con "viejos moldes", sino que, en términos de experiencia y evolución ha abrevado de los mismos para su actual definición.

---

6 Real Academia de la Lengua Española. *Diccionario de la Lengua Española*. Ed. ESPASA-CALPE, Madrid: 1970, 19a. edición, pág. 885.

7 *Ibidem*.

Si esta aseveración se traslada al campo de los principios de la evolución, se tiene que todo ser proviene de un antecedente al cual, a partir de sus características primarias, supera consolidando nuevas características y aun otras de carácter secundario que le permiten una mejor subsistencia y un dominio más señalado frente a otros seres. Consecuentemente, la modernización significa también un proceso evolutivo que no desecha metodológicamente la totalidad del pasado, sino que se cimienta en él.

En esta revisión del término, cabría también reconocer que lo nuevo, actual y prospectivo, no significan necesariamente una modernización, ya que algo creado recientemente pudo no haber correspondido a sus fines originales, entrando en una obsolescencia precoz o en inadaptabilidades diversas. También lo actual puede no tipificarse como moderno cuando en lugar de avances evolutivos que mejoren la adaptabilidad y superación de un sujeto, lo mantengan en condiciones estacionarias de mera subsistencia y un lento abarrotamiento de variables que impulsarán su decadencia. Asimismo, el esfuerzo prospectivo no siempre garantiza resultados con rasgos de modernidad ya que es sumamente difícil controlar plenamente situaciones futuras a partir de premisas del presente; el desarrollo de escenarios implica también cierta evolución de fenómenos que se concatenan haciendo más compleja la visión a futuro.

Como puede observarse en esta primer aproximación, son múltiples las consideraciones que deben dilucidarse para arribar a un concepto aceptable de la modernización, ligado a una filosofía y un positivismo innovador que coadyuve a un proceso evolutivo sustancial e irreversible sustentado en bases nítidamente modernas. Por lo anterior, su aplicación, sobre todo en el caso de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil, debería parcializarse en obsequio al análisis metodológico, de acuerdo con las condicionantes que determine el objeto y sujeto en que recae la modernización, es decir, para cada espacio aplicativo, lo moderno tendrá distintos rasgos denotativos de referencia.

No cabe una estandarización de lo moderno, salvo en el reconocimiento de algunas premisas básicas que, en un intento de síntesis, se enumeran a continuación:

- El reconocimiento de una necesidad de cambio, adaptación, innovación y superación de las condiciones anacrónicas que viva un sujeto, y le signifiquen riesgos de subsistencia, liderazgo, permanencia, o deterioro y que atenten contra sus principios vitales.
- La racionalización de procesos, a partir de una concatenación entre experiencias pasadas, que hayan sido y sean todavía funcionales y adecuadas a los fines presentes, con condiciones nuevas o actuales que representen un movimiento evolutivo.

- La incorporación de medios determinados por el ingenio que faciliten la realización de procesos en una dinámica consistente para sus fines.
- La construcción de modelos de organización capaces de una adaptación y autorregulación en el presente y una disposición y capacidad de adecuaciones futuras.
- La búsqueda constante y la aplicación de medios científicos y técnicos que favorezcan la comprensión, y control de fenómenos en condiciones favorables para el sujeto que pretende una modernización.
- Una congruencia entre fines y medios que impida, en aras de una modernización, la pérdida de objetivos primarios.
- La referencia a cuestiones o actos realizables, asignables en su cumplimiento a algún sujeto y verificables en el tiempo y el espacio.
- La preferencia por una sencillez en la verificación y evolución de los fenómenos que interesen al sujeto promotor de la modernización.
- La búsqueda de máximos de racionalidad en la promoción y control de un fenómeno.

Aplicadas estas condiciones a las relaciones que se delinearán como posibles entre el Estado y la sociedad civil, y más concretamente, entre la administración pública y los particulares, se reconoce que la modernización implicaría un replanteamiento de la participación del individuo en los procesos gubernamentales frente al agotamiento del milagro mexicano que han marcado un debilitamiento en la legitimación de gobiernos con vicios de poder; el reconocimiento de una necesidad de cambio en las relaciones directas entre la burocracia y el usuario de los servicios públicos bajo sistemas de racionalidad y simplificación; la aplicación de tecnología e innovaciones que faciliten la modernización del servicio público; y el planteamiento de fórmulas de organización para que el particular acceda directamente a información y gestión automática de demandas y requerimientos, gestionados con procedimientos eficientes y desburocratizados, entre otras posibilidades.

La mención de estas condiciones permiten también reconocer los alcances de la modernización, evitando con ello señalamientos indiscriminados sobre posibles acciones de carácter modernizador. En virtud de esta prevención es pertinente identificar convencionalmente, cuándo no se presenta, o no existe un paso evolutivo hacia una modernización. Siguiendo las premisas básicas para la modernización, es necesario identificar también las variables que podrían actuar negativamente al concretarlas, por lo cual la acción modernizadora no se consolida:

- Si aún teniendo por premisa una actualidad e innovación que enriquezca la gestión de un sujeto, los propósitos modernizadores no se basan en cambios evidentes y materializables, o que no signifiquen un acopio de recursos metodológicos suficientes y medios científicos y tecnológicos evolucionados, o al menos adaptados, en un cien por ciento a los propósitos originales del sujeto. En términos de la relación administración pública-particular, esto se presentaría si no se materializa un cambio efectivo en los sistemas administrativos y en las actitudes de los servidores públicos que marquen una real innovación en la imagen y servicio, es decir, que no se queden en una simple declaratoria o intención de cambio.
- Si los medios aplicados a una actividad innovadora atentan contra los objetivos y la misión primaria del sujeto, provocando una exclusión de fines por medios, y se incurre en una distorsión de la funcionalidad por la funcionalidad misma, o en un sentido análogo se traduzca en la pérdida de rumbos en la conducción de la organización y funciones del sujeto. Las funciones de la administración pública no pueden descentralizarse indiscriminadamente hacia la sociedad<sup>8</sup> ni la administración debe arrebatar funciones que le competen a ésta, los fines del gobierno se relacionan con la creación de las condiciones necesarias para el desenvolvimiento de la sociedad, no de la atención directa de las actividades de los particulares.
- Cuando los medios designados por el ingenio representen riesgos que coloquen al sujeto y su organización en situaciones peligrosas en su propia subsistencia, aun y cuando estos pudieran representar teóricamente altos beneficios. Dicho en otros términos el avance mediante el ensayo y error, debe reducirse al máximo en la aplicación de medios científicos y tecnológicos, sobre todo tratándose de ciclos vitales del sujeto que promueva la modernización, como podría ser la organización de células sociales participativas que se promovieran sin garantizar una permanencia y un programa de trabajo consistente.
- Cuando la concatenación del pasado con el presente niegue los aspectos funcionales o útiles procedentes de los antecedentes del sujeto, y se pretenda una modernización con la aplicación unívoca de elementos actuales. Es decir, la negación de sistemas de participación social que hayan funcionado adecuadamente en distintas épocas, como es el caso de los clubes de servicios.

---

8 En atención a estos límites es necesario reconocer los esquemas básicos de la transición moderna del Estado administrador, hacia el ciudadano administrador, mismos que se abordan en el capítulo 2 de este mismo trabajo.

- Cuando en un sistema solamente se procura la innovación y actualización de alguno o varios de sus elementos en forma aislada y no se comprometa la totalidad de sus componentes. De lo cual se deduce que la recomposición de alternativas de enlace con los particulares, deben propiciarse en todos los campos de la administración pública para que se consolide una verdadera tendencia modernizadora en ese ámbito.

Las anteriores son premisas generales de la modernización, por lo que es conveniente referirse a su connotación política. Los antecedentes del término modernización en el campo del Estado se aprecian notablemente al señalarse como una categoría histórica, portadora de experiencia y enriquecida con otras categorías como el progreso, la revolución y la secularización<sup>9</sup> "la palabra modernidad encierra en su sentido y en su uso la presencia de contextos culturales precisos, por los que incluso llega a experimentar transformaciones semánticas importantes."<sup>10</sup>

## Reforma del Estado y modernización

Una de las cuestiones más debatidas en el campo de las ciencias sociales, ha sido el tema de la reforma del Estado. Si bien el Estado ha dado luz para el desarrollo de diversas disciplinas científicas, es también una organización dinámica con antecedentes pasados y actuales de múltiples transformaciones que afectan directamente a toda la humanidad, esta doble faceta del Estado como instancia de análisis y como instancia de vida política y social, determina que todo cambio en su organización, funciones y aun en sus objetivos es motivo de alteración del orden socio-político local e internacional y del pensamiento político mismo, sobre todo si los cambios se dan en el seno de las naciones dominantes y se imponen como cauces de conducta en otros estados.

Hablar de una reforma es hacer referencia a un conjunto de adecuaciones, modificaciones, simplificaciones, supresiones y otros cambios que conducen a una readaptación, esta idea supera la de una simple adopción de medidas correctivas como también se ha tipificado una reforma, ella misma adquiere inmensas proporciones cuando se aplica a una organización de por sí compleja como el Estado.

Si una reforma significa también reconsiderar, revitalizar, reorganizar, redistribuir y reordenar, no siempre tiene como propósito una transformación

---

9 Farfán, Rafael. "Modernidad, democracia (crisis del) sistema político". En: *Revista Sociológica*. México: 1989. UNAM, sep-dic de 1989, núm. 11, pág. 117.

10 *Ibidem*.

radical, de ahí sus diferencias con otros conceptos de cambio. Para muchos estudiosos la reforma es un esfuerzo de adaptación evolutiva, pero para otros es síndrome de persistencia, permanencia y búsqueda de regeneración, de esto se deriva que, en el ala crítica se condensan las demostraciones sobre los perjuicios de una reforma aplicada al Estado, sobre todo si éste da muestras de un distanciamiento entre sus fines, en una sobreposición de sus medios y una persistencia de un interés político particularista de las élites dominantes.

La revisión que aquí se efectúa de la reforma del Estado no tiene las pretensiones de un examen exhaustivo, es una visión coyuntural que rescata los indicios de los cambios y adecuaciones de esta organización política, reconociéndolos positivamente en sus alcances e influencia dentro del propio Estado mexicano.

Para precisar los alcances de la reforma del Estado y su influencia en México es necesario recomponer una definición que, aun con el riesgo de reduccionismo, sirva para identificar sus elementos centrales.

Según Michael Crozier, un paso necesario hacia un cambio sensible en las formas de ordenar el poder del Estado es la búsqueda de una capacidad de aprendizaje social que ayude al replanteamiento de patrones del comportamiento político, se trata de "un Estado modesto, respetuoso de los ciudadanos al servicio de los cuales acepta obrar, supone, en efecto, una política modesta que no pretenda cambiar la vida, ni fundar de nuevo la sociedad"<sup>11</sup>, el propio autor reconoce que para el cumplimiento de este fin se requiere un magno esfuerzo, el cual debe promoverse en el seno de la propia sociedad desechando modelos absolutos y optando por una cultura de la democracia. Esa misma cultura implicaría una vertiente interactiva que modele una nueva forma de relación Estado-sociedad y del servidor público con respecto al particular.

Lo evidente de este planteamiento es una preocupación por vincular al núcleo social a la responsabilidad de dirección del Estado, sobre todo en sus procesos políticos; si bien se acusa un papel significativo a nivel de conciencias individuales, se da una vía sumamente importante para la resolución de la crisis mundial, a partir de una revitalización de valores, filosofías y principios que conduzcan a una moral renovada o al menos capaz de dirimir contradicciones haciendo una combinación del beneficio social y la corresponsabilidad de la sociedad en políticas públicas.

Actualmente, se aprecian en forma marcada, indicios de una reforma real y presente, donde se registra un sensible cambio en la relación Estado-sociedad en muchas naciones, mismo que se reconoce principalmente por dos tendencias directrices de ese fenómeno: por una parte la recuperación de un pensamiento

---

11 Crozier, Michael. "¿Hacia dónde debe dirigirse hoy la política". En: Angeles, Luis (coord.). *Reforma del Estado: las razones y los argumentos*. PRI, México: 1990, pág. 25.

liberal renovado (neoliberal para algunos) y el agotamiento de modelos estatistas que han atribuido al Estado la mayoría de los elementos conductores de los procesos sociales y económicos, tales como la acumulación y distribución de riqueza y el desarrollo "social" y particular de los individuos.

Los rasgos distintivos de ambas tendencias son entre otros los siguientes:

*Primer tendencia (neoliberalismo)*

- El reconocimiento de la libertad del individuo como única posibilidad real de desarrollo social y de elección sobre sus destinos tanto particulares como colectivos. Esta idea de libertad enarbola como ámbitos naturales en su aplicación las libertades económica y política, sin una presión o manipulación estatizante pero con un control en los efectos de las llamadas "externalidades", reconocidas como el posible efecto positivo o negativo, de beneficio o de perjuicio e, incluso, como una superposición de intereses generadas por la libre afluencia de actividades económicas y sociales de los individuos<sup>12</sup>.
- La erradicación de paternalismos en la acción del Estado a cambio de una "cooperación social" combinada con los principios básicos del liberalismo: igualdad ante la ley, ausencia de privilegios, respeto a los derechos individuales, responsabilidad individual, respeto a las minorías y libertad de concurrencia en el mercado.<sup>13</sup> y una socialización en el sentido de una activa participación de la sociedad en la toma de decisiones tanto individual como de organizaciones colectivas.
- Un papel del Estado caracterizado por el ejercicio de la coerción con base en el derecho, y la procuración de la paz social fundamentada en el respeto y la autodeterminación de los pueblos, una recomposición de las relaciones entre los órganos ejecutivo, legislativo y judicial que representan el poder del Estado, la garantía de mínimos de bienestar de todos los individuos, y un replanteamiento fiscal que de sanidad a las finanzas públicas.<sup>14</sup>
- La necesidad de reconocer la influencia que ejerce a nivel nacional la economía mundial, misma que, en una composición de fuerzas que favorecen a países desarrollados, significa para el conjunto de Estados su inserción al concierto internacional, por lo que se agotan los modelos de economía aislada o el predominio de proteccionismos localistas del Estado. Frente a esta tendencia se requiere un proceso de reforma en los

12 "Reflexiones sobre el neoliberalismo". Gómez, Emetrio. En: Angeles, Luis (coord.). *Reforma del estado: las razones y los argumentos*. op. cit. pág. 51.

13 Tomado del esquema de Donald Stewart Jr. "Que es liberalismo". *Ibid.* pág. 30

14 *Ibidem*, págs. 31 a 40.

alcances y dimensiones de la misión del Estado frente a los imperativos de adaptación y subsistencia en la comunidad mundial.

- Los efectos de la tendencia neoliberal han marcado un reacondicionamiento del papel del Estado frente a los procesos económicos y aun en su organización interna, muestra de ello son la reprivatización, la desregulación, la descentralización administrativa, y la apertura hacia la democratización, todo esto en un propósito de racionalidad que se manifiesta en un ajuste de la dimensión del Estado y la reconversión de sus fines a los nuevos imperativos de desarrollo local en un contexto multinacional.

### *Segunda tendencia (crítica al estatismo)*

- Se reconoce también como agotamiento de modelos estatizantes (socialistas y comunistas principalmente) o en una jerga política: “El fin del mesianismo”, en el cual irrumpe un proceso de recuperación de manifestaciones privadas (liberales) que habían sido reguladas desde una perspectiva secular.
- En lo económico uno de sus principales orígenes es la falta de consolidación del mercado interno en economías cerradas y en su proceso de acumulación de riqueza y bases de intercambio con el medio internacional. La tendencia que repunta hacia un cambio en el modelo estatizante es la incorporación gradual de medidas de libre mercado, la privatización de algunos renglones de la economía y una apertura de la frontera ideológica que rescata valores poco reconocidos en otro tiempo por los países de ese bloque.
- Se plantea asimismo una reinserción de países con tendencias estatizantes en el mercado mundial.
- Se genera un cuestionamiento interno de los alcances y condiciones políticas que debe tener el Estado frente a un agotamiento de un modelo burocrático de privilegio en contraposición a una adecuada democratización de las decisiones gubernamentales.
- Como vía alternativa de organización del Estado se evidencia un cambio en la interpretación de sus principios filosóficos y, en consecuencia, la búsqueda de nuevos marcos de análisis sobre la evolución del Estado.

Estos perfiles del Estado son los que han dado lugar a una recomposición de fuerzas en el orden internacional hacia una revisión de la interdependencia y el gradual agotamiento de gobiernos de corte totalitario.

El fenómeno político que está íntimamente relacionado con la reforma del Estado es el de la modernización, la cual tiene sus bases de referencia en modelos aplicados a la sociedad europea en una connotación filosófica-social, cuyo producto esencial es la universalidad de "valores occidentales", adquiridos en su proceso histórico de evolución, principalmente representados en el arte, la ciencia y la moral.<sup>15</sup>

La modernización entonces, se plantea como un bastión de un Estado racionalizador capaz de dar respuesta a los requerimientos del desarrollo político y social de una sociedad. La connotación que actualmente se da a la modernización, según Rafael Farfán, parte del pensamiento sociológico norteamericano, puntualizando que "la modernidad se caracteriza esta vez por dos rasgos fundamentales a saber: 1) por el grado de complejidad y diferenciación estructural alcanzado y 2) por la pluralidad social emergente de la complejidad estructural, desde donde se plantearán fuertes desafíos de sobrevivencia al sistema social"<sup>16</sup>. Según esta definición de la modernidad, sus parámetros de medición se circunscriben a un terreno económico y social, principalmente, dejando a las fuerzas políticas en una sujeción de tipo reactivo para afirmar o transformar la misión del Estado.<sup>17</sup>

Reforma y modernización son parte de un mismo proceso, entendiendo la primera como el sentido o directriz y la segunda como un aspecto metodológico que permitirá los ajustes y cambios necesarios en el orden político, social y económico, dentro de una inserción de todas las naciones a un nuevo orden de convivencia internacional.

## El liberalismo social

En el caso de México, como intento de superar la versión dualista entre el Estado Gendarme y el estatismo, se ha planteado en el discurso del Presidente Carlos Salinas de Gortari,<sup>18</sup> una precisión sobre el papel del Estado y la sociedad civil, en sus relaciones y derroteros. Esta interpretación del papel del Estado y

15 Max Weber, citado por Rafael Farfán. "Modernidad, democracia...", *op. cit.*, pág.118.

16 *Ibidem*, pág. 119.

17 En México algunas directrices políticas sobre la modernización están señaladas por los planteamientos conceptuales del liberalismo social, en el sentido de que "se promueve un Estado solidario, comprometido con la justicia social, trabajando dentro del régimen de derecho... (asimismo, se)... propone un Estado promotor que aliente la iniciativa, pero con la capacidad de regular las actividades económicas" (Salinas de Gortari, Carlos. *El liberalismo social, nuestro camino*. Discurso pronunciado con motivo del LXIII aniversario del Partido Revolucionario Institucional, 4 de marzo de 1992). En suma, la modernización, desde esta perspectiva, pugna por un constante mejoramiento económico, social y cultural en la vida del pueblo en donde el Estado tiene diversas responsabilidades que cumplir con su sociedad.

18 Discurso pronunciado en la Asamblea General del Partido Revolucionario Institucional del 4 de marzo de 1992.

sociedad mexicana, se plantea como “liberalismo social”. El término incluye posturas del orden político en el siguiente sentido:

- La preservación del sentido primero y último de la soberanía, en una versión de supremacía e independencia nacional, sin sucumbir a una apertura a “ultranza” hacia las fuerzas del mercado internacional, ni propiciar aislamientos o proyectos ultranacionalistas.
- La orientación de procesos de desarrollo social bajo los principios de la solidaridad, compromiso y justicia social, reconociendo que el Estado es un agente activo en la generación y distribución de la riqueza, y depositario principal de una “deuda social”, adquirida por las externalidades del propio sistema económico y político. Esto le otorga al Estado responsabilidad y compromiso, frente a los estratos de la sociedad que aún no han alcanzado los beneficios del desarrollo.
- La acción del Estado en el desarrollo económico y social, debe tender a alejarse del intervencionismo o el paternalismo tradicional, dando lugar en cambio a un papel o carácter de “Estado Promotor”, que respalde y organice la acción social y contenga los excesos de la economía abierta.
- El sentido de justicia social esta radicado en un acompasamiento entre desarrollo individual, acción gubernamental y decisión de colectividades, dentro del marco de derecho, sin atentar contra el interés particular, ni destacándolo como el único baluarte del desarrollo, polarizadamente con respecto al “derecho de la comunidad”.
- El sentido de la democracia está ligado al sistema de participación política, pero también en la concreción de posibilidades de desarrollo económico y social. La participación democrática en la política, sin una manifestación material del progreso, sería solamente traslación de poder entre las fuerzas dominantes del gobierno y la sociedad.
- El sustento de nación, radica en el reconocimiento de sus raíces históricas. El liberalismo social es una amalgama de Estado promotor, sociedad participativa y Estado de derecho, que obtienen su perfil actuante del proceso histórico de México como país, pueblo e institución.

A pesar de que esta postura se plantea como una mediación entre los principios del neoliberalismo y del estatismo, aún está por demostrar su reconocimiento como postura metodológica del pensamiento político, ya que parte de la contención de excesos liberales e intervencionistas del Estado para asumir la postura del “justo medio” cuasi aristotélico. Para aceptar plenamente al liberalismo social como postura metodológica, debe sustentarse en resultados palpables en el desarrollo social de México, y así reconocer y ratificar como válidos los principios que postula.

Lo anterior no quiere decir que se niegue la validez de sus principios ni que se desconozca lo positivo de sus planteamientos, por el contrario, aquí se juzga que la aplicación de uno u otro de los modelos en cuestión, significaría serias complicaciones de adaptación al perfil político y social de México.

Para sustentar esta afirmación bastaría reconocer que el propio sistema político mexicano ofrece variables de democracia y centralización que dan lugar a una paulatina búsqueda de soluciones de carácter local, resolviéndose en favor de una cultura política los avances de procesos democráticos que adquieren rasgos particulares para el país.<sup>19</sup> En el mismo sentido, es necesario reconocer que el derecho social es también una muestra del perfil de un Estado que tiende a garantizar en favor de la nación derechos de carácter originario. Esto último es compatible ampliamente con el papel del Estado promotor que propone esta versión política.

La propuesta de un liberalismo social es una definición de conceptos sobre los que se pretende cimentar el progreso de México como nación, que plantea algunas premisas que deben realizarse para su corroboración política plena,<sup>20</sup> pero además, ofrece un nuevo trato en las relaciones entre la sociedad y el Estado.

Parte de ese nuevo trato es el sentido de corresponsabilidad de la sociedad en los programas de gobierno y su participación en las políticas públicas, pero también se manifiesta en la definición de derechos tanto de los individuos como de la sociedad, ya que solamente a partir del reconocimiento jurídico de las relaciones entre estas dos instancias, se puede hablar de un pleno sentido de justicia social.

Desde esta perspectiva, el liberalismo social es fuente generadora de derechos administrativos de los individuos en su carácter de particulares y ciudadanos. Esta afirmación se fundamenta en el hecho de una nueva interlocución entre el estado y la sociedad y en el avance democrático de la sociedad, al asumir activamente rubros típicamente públicos, como son

---

19 La contienda electoral bajo los principios de una legislación más precisa y la obtención de gubernaturas estatales y ayuntamientos por parte de los partidos de oposición, en esa misma contienda, dan muestra de las variables locales que, sumadas unas con otras van conformando un nuevo perfil del Estado y la sociedad mexicana.

20 Las premisas de este enfoque son: 1. Las competencias del Estado en la composición y preservación de la soberanía de la nación. 2. El carácter del Estado promotor y la erradicación de procesos paternalistas e intervencionistas que retarden el equilibrio de las fuerzas sociales y las posiciones de los estratos de la sociedad en el desarrollo y progreso del país. 3. La consolidación del sistema de justicia social, basado en la conciliación del interés individual, el interés común o público, y el interés de la comunidad. 4. La consolidación de la democracia en procesos políticos y en la determinación de las acciones del gobierno, con un sentido de participación social en la definición y ejecución de políticas públicas. 5. Preservar a la nación de las presiones políticas y económicas del nuevo orden internacional, que atenten contra su interés.

servicios, gestiones, representación colectiva, y resolución directa de necesidades sociales en infraestructura y equipamiento, entre otros campos.

De estas tendencias cabría afirmar que el liberalismo social puede complementar su enfoque político con el reconocimiento del desarrollo social basado en sistemas de correlación y gestión directa de políticas y programas con la sociedad o los destinatarios de los mismos.

## El sentido de la modernización del Estado desde la perspectiva de la administración pública

La modernización de la administración pública forma parte del proceso global modernizador, según el cual y desde una perspectiva de remodelación de su estructura y gestiones, se incorpora al aparato gubernamental la procuración de medios para la racionalización y avance tecnológico pero, sobre todo, una vinculación participativa de la sociedad en las políticas públicas.

De acuerdo con ese enfoque, las tareas de la administración pública en aras de una modernización deben incluir diversos aspectos, tal y como lo ilustran distintos autores. Para Enrique González Pedrero, en México la conciliación entre los derechos individuales y las garantías sociales han sido atendidos en un proceso emanado de la revolución hacia la consolidación de un Estado de Derecho, mismo que reafirma su vigencia al constituirse como uno de los requisitos para plantear una modernización. El rasgo que denota una modernidad es la apertura hacia una cooperación social entre gobernantes y gobernados a través de una participación democrática y una apertura respecto al contexto internacional “hacia afuera y no desde fuera”, por lo que la respuesta a la posibilidad de buscar nuevas dimensiones del Estado no debe seguir un criterio cualitativo (de corte matemático), sino que debe palpase con un “criterio político” que de respuesta al punto de equilibrio entre participación social y participación estatal, uno de esos criterios se identifica en un “ensanchamiento de la democracia”.

Aunado a lo anterior, el mismo autor señala que como ámbito clave de una reforma en un camino hacia la modernización está un reajuste necesario en la relación entre los poderes del Estado, revitalizando y especializando la función legislativa en la búsqueda de una normatividad precisa y adecuada a los requerimientos de la nación, como podría ser la definición de nuevos derechos para los ciudadanos, entre ellos los de tipo administrativo, así como de la función judicial en la administración de la justicia en sus procesos y organización, de modo tal que opere como una “gran autoridad moral”. De manera complementaria a lo anterior, González Pedrero subraya como condición la necesidad de una descentralización de las decisiones políticas hacia Estados y

municipios, consolidando sus instituciones y estructuras al reconocer que, a diferencia de la administración federal, en los gobiernos estatal y municipal... "todavía se encuentran inconsistencias en su andamiaje administrativo, situación que los debilita frente al surgimiento de políticas y en los cambios de gobierno principalmente".<sup>21</sup>

En una interpretación a los planteamientos anteriores, la misión de la administración pública es su ubicación como instrumento de gestión social que garantice una postura democrática del Estado y consolide extensivamente la institucionalización de estructuras tanto en el orden federal, como en las instancias del gobierno local. Solo mediante estas características se puede plantear una reforma virtual y su consecuente modernización material.

Para José Chanes Nieto, uno de los factores clave que deben atenderse en la búsqueda de un nuevo perfil del Estado es la armonización entre la administración pública y los ciudadanos, donde se reconozca una posición de los gobernantes como auténticos mandatarios del pueblo quien es titular de la soberanía (poder primario del Estado), eliminando los vicios que inducen a las autoridades a situarse como superiores jerárquicos de los ciudadanos y desechando el consabido paternalismo en la ejecución y resolución de actos de autoridad.

Para arribar a una situación que transforme los vicios del burocratismo y autoritarismo, es preciso reivindicar al ciudadano y al servidor público, reconociendo sus límites en el derecho e impulsando el enlace con la sociedad mediante una depuración administrativa y una cultura del Estado en todos los niveles de la relación gobierno-pueblo. Los avances en la vinculación Estado-sociedad apenas se palpan en una participación de los ciudadanos en la ejecución de acciones más no en la toma de decisiones y en su correspondiente evaluación, de ahí que sea impostergable la precisión de los derechos administrativos del ciudadano que complementen en un auténtico binomio a los derechos de tipo político que son los más reconocidos.<sup>22</sup>

Para el mismo autor, los asuntos de gobierno son asuntos de tipo social, por lo que las autoridades tienen la obligación de dar a conocer con claridad, sencillez y precisión los puntos capitales de cada decisión, haciéndolos acequibles a todos, los servidores públicos deben constituirse en gestores de la sociedad y abandonar su carácter de intermediarios de la administración.

Todas estas características son elementos de una cultura administrativa adquirida y fomentada en un aprendizaje social y en la experimentación de

---

21 González Pedrero, Enrique. "La reforma del Estado". En: *Revista Nexos*. México: 1990, núm. 146, febrero de 1990, págs. 45 a 52.

22 Chanes Nieto, José. "El ciudadano y la administración pública". En: Bravo Ahuja, Víctor E. (coord.). *Tendencias contemporáneas de la administración pública*. México 1989, Ed. Diana, Serie: Ensayos sobre la modernidad nacional, págs. 85 a 104.

cambios sensibles en la forma de organizar el Estado; nuevamente el punto de coincidencia radica en una revitalización de la sociedad en las tareas gubernamentales.

Para Manuel Villa otro de los aspectos a recuperar en una modernización del Estado y de la administración pública, consiste en una revisión de las relaciones políticas entre los sectores de la sociedad. Para él, "el problema del régimen político mexicano se localiza principalmente en tres ámbitos:

- a) Un cambio en el equilibrio de poderes, corregir la centralización;
- b) apertura de los espacios de participación de los partidos políticos, haciendo posible la presencia de nuevas fuerzas sociales radicadas en el seno de la sociedad civil;
- c) diversificación de las luchas sociales, abandonando la práctica de tener como interlocutor único de la disputa por el poder a la institución presidencial, pues también hay clases privilegiadas a las que se debe interpelar.<sup>23</sup>

De los autores expuestos los puntos de confluencia están señalados hacia un replanteamiento de la organización del Estado y la administración pública, que erradique los excesos del centralismo y la burocratización, propicie la apertura democrática, logre una participación política de la sociedad en los partidos y en sus bases organizativas, asegure el cambio de actitud de los gobernantes y haga dinámicos los procesos sociales de corresponsabilidad en la implantación de políticas y resolución de problemas estructurales del país.

En forma sumaria, los planteamientos correspondientes a las condiciones que deben cubrirse para una modernización en las relaciones Estado-sociedad son:

- La necesidad de reconocer jurídicamente las formas de participación de la sociedad en los procesos de consulta, toma de decisiones y revisión de actos gubernamentales, principalmente los correspondientes a la administración pública.
- La creación de las condiciones de corresponsabilidad y participación activa de los particulares en todas las etapas del servicio público, no solamente en los sistemas de concesión.
- La organización del aparato público debe guiarse por modelos simplificados y de alta eficiencia técnica, perfilando y capacitando al servidor público dentro de una verdadera cultura administrativa

---

23 Villa, Manuel. "La crisis del estatismo". En: *Revista Nexos*. México: 1990, núm. 144, Cuaderno de Nexos, diciembre de 1990, págs. xiv y xv.

comprometida con los fines gubernamentales y con las necesidad de la sociedad civil.

- El cambio de la concepción del mandatario como superior del gobernado, para ser una instancia de segundo nivel o subordinado en una relación activa entre instancias con responsabilidades ante la sociedad.
- Sustentar la acción gubernamental en los principios de igualdad y justicia social que comprometan al Estado a resolver las deudas y remanentes de atención que históricamente no han sido cubiertos en favor de la sociedad y sus instituciones.
- Extender y consolidar los lazos de comunicación e información entre el Estado y la sociedad por medio de la administración pública, a efecto de conocer la opinión y parecer de los individuos y grupos sociales frente a actos administrativos y políticos que promueva el gobierno en sus tres ordenes federal, estatal y municipal.
- El reconocimiento y ratificación de fórmulas gubernativas por colaboración y asociación entre gobierno y particulares.
- La promoción y consolidación de cuadros gubernativos que propicien una sociedad democrática, participativa, plural, con apertura e información.
- La ratificación y reconocimiento de los derechos administrativos de los particulares resultantes de las relaciones actuales y futuras de estos con la administración pública.

De los planteamientos anteriores y basándose en una síntesis de sus perfiles primarios, la definición de reforma y el arribo a una modernización del Estado marca una serie de condiciones estructurales para hacer efectiva su consolidación, entre las cuales destacan:

- La concepción de una nueva filosofía política que redefina la participación del binomio Estado-sociedad en la composición y ejercicio del poder, lo cual implica reconsiderar el papel de la soberanía, en cuanto a la representación que asumen de ella los gobernantes y la forma en que el pueblo ratifica su ejercicio, así como la autogestión social, como medios impulsores del cambio.<sup>24</sup>
- La consolidación de medios de desarrollo económico que incluya la ejecución de medidas de política pública que resuelvan, sobre todo para

---

24 En este sentido, los planteamientos del liberalismo social ofrecen una de varias alternativas para propiciar esta interrelación.

los Estados en vías de desarrollo, las limitantes de su dilema: desarrollo social vs autosuficiencia y crecimiento económico.

- La erradicación de fenómenos burocráticos de tipo paternalista y clientelista y la precisión normativa de ámbitos de aplicación tanto del Estado como de la sociedad en la ejecución de programas gubernamentales.
- El acondicionamiento del Estado a nivel de atribuciones, estructuras, funciones y procesos que le de los medios para adoptar y resolver positivamente los cambios emergentes y evolutivos de la sociedad.
- La revitalización de los principios básicos de la organización del Estado, fortaleciendo procesos de descentralización y la consolidación de gobiernos locales.
- La redefinición de la administración pública en su carácter de instrumento social y no como autoridad jerarquizada por sobre los sectores de la sociedad.
- La canalización de la disputa por el poder en un sistema de partidos organizado y garantizado en un estricto apego a los principios de la democracia y con un adecuado fundamento en el derecho político y administrativo de la sociedad y los ciudadanos.

A partir de estas premisas y de una atención inmediata a la resolución de rezagos tecnológicos, de situaciones de crisis endémicas de tipo económico y del distanciamiento entre gobernantes y gobernados, sobre todo en los países en vías de desarrollo, se estará en condiciones de optar por un intento de modernidad y cumplir el propósito primario del Estado de constituirse en una máxima esfera de racionalidad política y social.

## Límites de la modernización

Si bien es cierto que en todo el mundo existe un proceso de reforma del Estado y la búsqueda de una modernización, es preciso señalar que ésta no constituye la panacea del desarrollo, sino una aproximación hacia un equilibrio en las fuerzas sociales internas y el acondicionamiento estructural para obtener, la mayoría de las veces, una mejor posición en el orden internacional.

Los límites de la modernización se pueden plantear en distintos planos:

**En el orden metodológico.** La modernización del Estado no es en sí la fórmula que resuelva su evolución definitiva hacia nuevos enfoques, es la propia sociedad en la interacción de sus fuerzas la que determina el rumbo de actuación

del Estado, consiguientemente, la modernización es un mecanismo promovido por las autoridades políticas, en un esfuerzo de adaptación e innovación de la administración pública y las atribuciones del propio Estado.

**En el orden político.** La modernización es una respuesta al avance de fuerzas sociales que han madurado con una necesidad cada vez mayor de participación y democracia en los procesos gubernamentales, por lo que sus límites están marcados por la capacidad del Estado para atender las demandas políticas y su resolución dentro de un equilibrio en la distribución del poder.

**En el orden económico.** La modernización puede tener como límite la persistencia de situaciones de crisis y falta de consolidación de la riqueza y su distribución, de tal suerte que se quede en una simple política bien intencionada, al cerrarse el círculo del subdesarrollo y la pobreza en su juego de causas y efectos.

Consiguientemente el proceso modernizador debe ir aparejado de condiciones estructurales efectivas que ayuden al conjunto social a reivindicar sus mínimos de subsistencia y a canalizar los excedentes sociales hacia áreas estratégicas del desarrollo como la inversión social en una mejor educación.

**En el orden social.** La modernización tiene sus límites frente al avance de las organizaciones sociales, mismas que por una dinámica propia buscan e institucionalizan "modos de vida", con ello se reconoce que aun en la simbiosis Estado-sociedad, toca a ésta marcar, evolutiva o convulsivamente, los cambios necesarios a su consolidación o hasta para sus contradicciones y tendencias destructivas.

Si la modernización tiende a privilegiar solamente algunos sectores y reivindica sistemas de sometimiento y dominación, la propia sociedad realizará los ajustes de fuerzas que de ello se hubiere derivado.

Complementariamente, es preciso reconocer que la modernización es un propósito de gobierno, avalado por la ciencia y la tecnología, y es también la búsqueda de una clarificación del papel del Estado en un futuro próximo, por consiguiente los beneficios que preconiza y las ventajas para la organización del Estado están sujetos a una evaluación in situ y apriorística, faltando reconocer sus resultados cuando se consiga un verdadero enlace con la sociedad y una evidente mejoría en la satisfacción de sus necesidades primarias y secundarias.<sup>25</sup>

---

25 En México se vislumbra la persistencia de lo antiguo con lo actual y lo tradicional con lo legal racional, mismos que, en determinados momentos, se vuelven un obstáculo a la modernización que persigue y busca el país. Esto manifiesta la persistencia de fenómenos evolutivos ya que la misma reacción frente al cambio da lugar a la búsqueda de nuevas opciones que concilien o propicien la ruptura contra fuerzas retardatarias. Se plantea aquí un verdadero proceso dialéctico, donde lo actual vence la reacción, afirmando de ella su propia positividad del progreso.

## La definición de políticas públicas: ámbito virtual de la modernización

En un enfoque estratégico la célula de acción de la reforma del Estado y la modernización se ubica en la definición y despliegue de políticas públicas, que se definen como un perfil de la actuación específica del Estado, desde el punto de vista político, económico, social, jurídico y administrativo, en los programas gubernamentales, vinculando en ellas el interés de la sociedad y la búsqueda de un equilibrio en la distribución equitativa del desarrollo de sus sectores. Desde un punto de vista metodológico las políticas públicas significan la toma de decisiones e información que se organiza para desplegar la acción del gobierno, según criterios de racionalidad y apego a lo público.

Su base material se identifica principalmente en los distintos instrumentos del Estado, la política económica y sus mecanismos tributarios y del gasto público, la definición de programas de tipo social y el desarrollo de infraestructura en áreas básicas, y las definiciones de carácter político en la conciliación de los intereses de los variados sectores de la sociedad y de sus partidos políticos, principalmente.

Sus alcances son definitorios de una determinada acción, misma que una vez delineada es una orden precisa de actuación jerarquizada. De ahí la importancia de consolidar en ellas los principios metodológicos necesarios para su adecuada integración y aplicación.

La modernización responde a políticas internas que han sido resultado del reconocimiento en un replanteamiento de fuerzas entre el Estado y la sociedad civil y del papel que debe asumir el primero frente a los imperativos del desarrollo nacional, en consonancia con la necesidad impostergable de una inserción activa y eficiente en el ámbito internacional, de ahí su perfil de política pública.

En tanto que las políticas públicas se ubican como el punto de partida de los esfuerzos de reforma y modernización del Estado, se pueden señalar algunos principios básicos para que funcionen en dicho sentido.

En primer lugar "Gobernar en contextos políticos plurales y autónomos, de alta intensidad ciudadana y con graves problemas sociales irresueltos, parece exigir dos requisitos fundamentales: gobernar las políticas y gobernar con sentido público. En consecuencia, las estrategias de gobierno homogéneas y globales, así como los estilos de gobierno secretos, excluyentes y clientelares, están condenados en el futuro inmediato a la ineficiencia administrativa, al castigo electoral y a la hostilidad pública".<sup>26</sup>

---

26 Aguilar Villanueva, Luis F. "Política pública y gobierno del Estado". En: *La Revista del Colegio*. México: 1990, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública A.C. Año II, núm 4, octubre de 1990, pág. 251.

Siguiendo ese orden, toda política pública debe sustentarse en un amplio consenso en cuanto a sus alcances y beneficios sancionado por la propia sociedad, para lo cual no solamente basta el punto de vista calificado de la administración, sino también el que se obtenga de la auscultación, efectuada por distintos medios, de los grupos hacia los cuales se encamina dicha política. Complementariamente, y en reconocimiento de las múltiples funciones que atiende el Estado, debe reconocerse que "el pluralismo político deviene pluralidad de políticas".<sup>27</sup> Esto implica un cambio del enfoque corporativista del Estado por otro de atención especializada y de compromiso directo con cada caso de política pública que se defina en relación de una materia en particular.

En atención al carácter innovador que implica la modernización, en su definición debe procurarse una protección social, frente al riesgo de un indiscriminado tecnicismo, que haga de lado experiencias positivas obtenidas en el gobierno, por el simple hecho de pertenecer al pasado.

La nitidez de una política pública bien cimentada tiende a garantizar, por su importancia y sus resultados, una continuidad aun frente a cambios gubernamentales, por lo cual desde su concepción debe contar con una adecuada proyección hacia el futuro, al menos en sus posibles vinculaciones con otros enfoques políticos.

La definición de políticas públicas en exclusiva atención a rezagos sociales puede resultar falaz si no se cuenta con una participación democrática en la concatenación de sus alcances vistos desde sus efectos e implicaciones en el ámbito político y social del Estado.

Un rubro de atención que se avisa como necesario es la definición de políticas para la reorganización de los poderes del Estado, al menos de la búsqueda de nuevos espacios de relación que brinden un efectivo equilibrio, favorable al desarrollo político de la sociedad y de las garantías de una máxima racionalidad del mismo.

En un intento de síntesis sobre los requerimientos metodológicos de una política pública se puede anotar que debe procurarse, en todo caso, una corresponsabilidad irrestricta entre el Estado y la sociedad civil, aplicando medios democráticos y criterios de alta calidad política que ponderen adecuadamente el costo beneficio, y la cobertura en tiempo y responsabilidades que objetivamente se plantee como necesaria, así como el aprovechamiento y máxima adaptabilidad de tecnología adecuada a estos propósitos. En palabras de Luis Aguilar Villanueva, "gobernar de acuerdo a política pública significa incorporar la opinión, la participación, la corresponsabilidad, el dinero de los ciudadanos, es decir, de actores políticos autónomos y, a causa de ello, ni pasivos ni unánimes...; público hace también referencia a carácter manifiesto, a

---

27 *Ibidem*, pág. 253.

libre acceso de todos, a transparencia y apertura. Las políticas públicas que a todos conciernen incorporan la dimensión de la franqueza. Acceso franco a la decisión de gobierno y carácter franco de la decisión. A la luz pública, no acuerdos secretos entre cúpulas sin representación. Las decisiones públicas resultan transacciones, acuerdos accesibles y visibles. Este estilo de decidir va a suponer o exigir democracia representativa y participativa pero, sobre todo, leyes y arbitrajes imparciales, observancia puntillosa de la legalidad, ampliación de oportunidades y los canales de acceso a individuos y organizaciones para participar en el diseño e implementación de las políticas, tolerancia, disciplina de ese deseo infantil propio de la política que quiere todo aquí y ahora, competencia pacífica, oportunidad de alterar el establecimiento."<sup>28</sup>

Según el enfoque de la modernización, visto en este apartado, uno de los principales factores para consolidar una nueva recomposición del Estado y una nueva vinculación de la administración pública con los particulares está precisamente en el reconocimiento legítimo y posteriormente legal de las condiciones en las cuales se basa esta relación. Si bien el gobernar mediante políticas públicas implica reconocer la existencia y preeminencia de un interés público, la igualdad jurídica de los hombres respecto al Estado y sus actos implica también un reconocimiento de derechos y obligaciones de uno y otro, reconociéndose en ello una importante alternativa para desarrollar en términos de legalidad, igualdad y oportunidad esta relación Estado-sociedad.