

PROLOGO

Por: Alejandro Carrillo Castro

Recuerdo que a finales de los años cincuentas el estudio de la *Administración Pública en México* se antojaba como una de las materias más áridas y aburridas para quienes asistíamos a la *Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México*. Cuarenta años después, al leer este estupendo compendio sobre la *Administración Pública del Estado de Guerrero*, creo entender algunas de las causas que impedían hacer interesante y aún ameno el estudio de esta disciplina académica.

El principal método que se utilizaba entonces era el de la revisión exhaustiva del conjunto de normas jurídicas que servían de base para el funcionamiento de los órganos del Estado. Era como si para interesar a un niño en el manejo de un cubo de Rubick, -esos que estuvieron de moda en los años setenta- en vez de ponérselo en las manos para que desde un principio se fascinara con las mil posibilidades de movimiento de los nueve elementos o cuadrillos que conforman cada una de sus seis caras o planos, y que pueden organizarse u ordenarse por colores o por diseños de la más variada índole, primero le entregásemos un "manual" o "código" que contuviese interminables listados de áridas fórmulas matemáticas, "enriquecido" además con largas disquisiciones sobre "las posibilidades infinitas del método matemático" y con capítulos enteros dedicados a conocer las anécdotas personales de la vida y obra de los más preclaros innovadores de dicha ciencia.

Pocos, muy pocos, de quienes pudiesen aspirar a convertirse en expertos en el manejo de dichos "cubos de Rubick" lograrían conseguir su objetivo utilizando un método como el descrito anteriormente. Sin embargo, esa era más o menos la forma que se empleaba entonces para enseñar el funcionamiento de la administración pública, bien fuese de un estado nacional, de una entidad federativa o de un municipio.

Lo característico de aquel enfoque era el empleo exclusivo de la ciencia jurídica y de su método de conocimiento por excelencia: la normatividad, el "deber ser", tan alejado a veces de lo que "realmente es" y ocurre en la práctica de la administración pública que todos conocemos y vivimos a diario.

No quiere esto decir que se desconozca la utilidad y aún la necesidad de contar con el apoyo de la ciencia jurídica para el estudio y explicación de cómo debe operar la administración pública, como medio instrumental para asegurar que se alcancen los fines políticos que una sociedad o comunidad considere como valiosos en un momento determinado de su historia.

Pero, a mi juicio, el empleo del método jurídico como única vía de conocimiento del tipo de situaciones y problemas que atañen a la administración pública, resulta insuficiente para abarcar, en su complejidad y riqueza verdaderas, los fenómenos sociales y políticos que se presentan en el diario acontecer de la administración de las organizaciones públicas, fenómeno que -al menos para mí- resulta verdaderamente apasionante, como todo lo humano.

Por ello me resultó muy refrescante encontrar que Omar Guerrero se hubiese propuesto utilizar un enfoque "dual" como método explicativo de esta obra. Así, se echó a la tarea de examinar, primero, lo que él denomina como "el régimen administrativo" -las normas jurídicas, los planes y los programas- del Estado de Guerrero, para después revisar lo que, con base en dicho "debe ser", ha ocurrido verdaderamente en la práctica, análisis que engloba genéricamente bajo el rubro de la "acción administrativa".

Para el desarrollo de la primera parte -el régimen administrativo-el autor felizmente utiliza un enfoque que le permite a su vez revisar dichos aspectos "normativos" desde un punto de vista dinámico, -no estático- como ocurre tradicionalmente con este tipo de análisis. Propone para ello un símil "galáctico", en el cual ubica los distintos organismos que componen la administración pública estatal dentro de una "espiral" o "universo organizacional" que los engloba y procura explicar "en movimiento".

Esta "espiral" administrativa tiene un centro o "foco" -el titular del Ejecutivo y las Secretarías de Estado- en torno del cual gran, se desplazan, se acercan o se alejan los diversos componentes de dicho "sistema". Entre más cerca se esté del centro o "foco" del mismo, mayor importancia tienen los componentes de dicha "espiral" en términos de autoridad pública y de jerarquía legal, pero también cuentan con menor autonomía y discrecionalidad en cuanto a los movimientos o acciones administrativas que pueden decidir por sí mismos.

En los límites o márgenes "internos" de esta "espiral" organizativa se encuentran girando diversos cuerpos u organismos "casi autónomos" de reciente formación -los llamados organismos "desconcentrados"-, que parecieran comportarse, en algunos aspectos, como aquellos que formalmente se encuentran "fuera de los límites o márgenes internos" de dicho "sistema".

Por su parte, muy próximos a los límites o márgenes "externos" de la "espiral", existen otros cuerpos más antiguos que gozan de una relativa autonomía formal frente al "foco" o centro del sistema. Viven -es cierto- bajo la influencia determinante del mismo, procurando los beneficios de su cercanía o protección, -cuando así les conviene- pero vociferan y defienden su "autonomía formal" cuando ello les resulta más favorable.

Lo interesante del enfoque utilizado en su trabajo por Omar Guerrero es que facilita el análisis de una pléyade de "nuevos" cuerpos y fuerzas que antes no solían ser "detectados" por los limita-

dos "instrumentos de observación" empleados hasta ahora por los encargados de explicar el "universo organizacional" de la administración pública mexicana y cuya presencia y efectos en el funcionamiento real de estas "espirales o sistemas" resultan de primera importancia en los tiempos que corren.

Así, el estudio de los "nuevos" cuerpos u organismos que proponen "articular las demandas" y garantizar la "participación y corresponsabilidad" de los distintos grupos e individuos de los sectores privado y social -lo que contemporáneamente se denomina como la "sociedad civil"- constituye un sugerente filón de análisis para los estudiosos de nuestra Administración Pública, entre los cuales destacan, -como miembros de una nueva generación- tanto Omar Guerrero como José Francisco Ruiz Massieu.

Tan importante resulta el papel que el actual Gobernador del Estado de Guerrero otorga a estos "nuevos" componentes u organismos de "participación ciudadana y social", que el autor del estudio afirma que se trata de "una elevada concepción del Estado" (en la cual) "el ciudadano también es concebido como un administrador público".

En esta moderna "concepción del Estado" los servidores públicos son "sólo uno de sus ingredientes", a los que debe añadirse "una participación social organizada y nutrida", que permite a los ciudadanos, no sólo organizarse para "plantear sus demandas" o para "participar en la elaboración de planes y programas" sino encargarse inclusive de "la operación misma" de algunas tareas, antes reservadas exclusivamente a los servidores públicos.

Para ello el análisis del cómo y para qué surgen, cómo operan, y cómo se ubican dentro de la "espiral" administrativa del Estado de Guerrero los "nuevos" -o quizá sólo olvidados- cuerpos u organismos que representan a la sociedad civil, constituye uno de los indudables aciertos del presente trabajo. Y también lo es -desde mi punto de vista- que su autor hubiese seleccionado precisamente el caso de la Admi-

nistración Pública del Estado de Guerrero para realizar un análisis del tipo que aquí se describe.

*El actual Gobernador de esta entidad federativa ha sido, por muchos años, uno de los más completos y creativos estudiosos de la Administración Pública Mexicana. Como muchos antes que él, también la abordó primero desde el punto de vista jurídico, campo que domina a cabalidad. Así lo ejemplifica su estupendo estudio sobre la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, que le valió el premio anual del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en 1977. Pero muy pronto enriqueció su método de análisis y de comprensión de la administración pública con el de **otras disciplinas** como la economía, la sociología y, sobre todo, la ciencia política, a la que no pocos consideran con acierto como un verdadero "arte".*

A su paso por los diversos puntos de observación y funcionamiento de las diversas "espirales" de la Administración Pública Mexicana, José Francisco Ruiz Massieu no ha dejado de tomar nota, reflexionar y publicar sus ideas en torno de sus experiencias personales y colectivas. Puede afirmarse, por tanto, que pocos estudiosos de la administración pública han podido conjugar, como él, la teoría y la práctica ininterrumpidas.

*En la "espiral" federal ha ocupado importantes puestos de dirección, tanto en dependencias **centralizadas** -como la Secretaría de Salud, en la que fue Oficial Mayor y luego Subsecretario como en diversos **organismos centralizados** - el INFONAVIT y el ISSSTE, en el cual actuó como Presidente sustituto de su Junta Directiva-. También lo ha hecho desde el centro o foco de una "espiral" estatal -primero como Secretario General de Gobierno y ahora como titular del Ejecutivo- y por ello ha conocido el "ser", el "debe ser", el "dejar ser" y el "empezar a ser" que implica el funcionamiento de la administración pública en las diferentes modalidades de su "acción".*

Pero gracias a su vasto conocimiento de la materia jurídica, el hoy Gobernador de Guerrero sabe muy bien que las normas jurídicas

constituyen sólo un importante medio para transformar la realidad política, económica y social, pero que nunca deben ser concebidas como "un fin en sí mismas", pues ello puede llegar a convertirlas en obstáculos infranqueable para el cambio social y político que los tiempos actuales reclaman con urgencia.

Por contra, a donde ha llegado el político, el jurista y el administrador José Francisco Ruiz Massieu, se ha codificado primero, se ha revisado después y -conforme a un bien diseñado programa de modernización administrativa- se han depurado y renovado las funciones y los procedimientos de la Administración pública y, consecuentemente, las normas jurídicas que les sirven de marco, con el fin de adecuarlas a las necesidades y aspiraciones de la comunidad a la cual están destinadas específicamente .

Por eso es que, si bien la modernización de la Administración Pública del Estado de Guerrero se puede conocer y estudiar también a través del conjunto de normas jurídicas que la pretenden ordenar y modernizar en el ámbito del "deber ser", el programa de modernización administrativa que el Gobernador Ruiz Massieu se ha echado a costas constituye, antes que nada, una tarea de índole eminentemente política.

No se ha tratado tampoco de promover el cambio "por el cambio mismo" o perpetrar el intento absurdo de partir "de cero", como si nada importante se hubiese realizado en el pasado. La modernización administrativa que se plantea hoy por hoy el Estado de Guerrero se concibe como "un proceso permanente, que permite que en las nuevas etapas se alcancen avances que son posibles porque se fincan en las evoluciones que tuvieron lugar en las etapas anteriores".

El actual titular del Ejecutivo Estatal de esa entidad federativa se ha propuesto, por tanto, desconcentrar y descentralizar sólo aquello que conviene hacerse mejor de esta manera. Pero también ha optado por concentrar lo que, por contra, se considera que ha estado hasta ahora "demasiado suelto" o "desarticulado". Y si bien es cierto que se han creado nuevos mecanismos para garantizar la "participa-

ción" y la "corresponsabilidad" de la ciudadanía en las tareas que a todos interesan, también lo es que se ha logrado reducir el número de organismos públicos -de 462 unidades que existían en 1987, a 149 en 1988- ya sea por la vía de la "fusión", la "conseción" y la "extinción" de organismos y funciones previamente existentes.

Lo que no deja lugar a dudas es que una de las preocupaciones centrales del Gobernador Ruiz Massieu consiste en buscar la inserción de la "espiral" administrativa estatal -actualmente a su cargo- dentro del proceso de modernización de la "espiral" nacional que está llevando al cabo el Presidente Carlos Salinas de Gortari, como uno de los medios para la adecuada inserción de México en la cambiante conformación de la "espiral" mundial, cuya reestructuración actual parece haber tomado a muchos por sorpresa.

Por ello estoy cierto que quedan aun varios capítulos que añadir a la obra que habrá de caracterizar al actual Gobierno del Estado de Guerrero, pues -como acertadamente señala el autor de este trabajo- "las tareas de la administración pública se asemejan mucho a la labor de Sísifo, que diariamente recommienza sus faenas, y por lo mismo, nunca puede darse por concluida"... "simplemente se recicla".

Quisiera finalizar este ya largo Prólogo con el relato de un ejemplo específico de la imaginación inagotable con la que José Francisco Ruiz Massieu continua aún hoy -en el cuarto año de su responsabilidad constitucional- trabajando en el campo de la modernización administrativa de su Estado, ejemplo del cual tuve la fortuna de ser testigo presencial y directo.

En 1990 el Presidente Carlos Salinas de Gortari estableció en la Secretaría de Relaciones Exteriores una oficina para atender los problemas y planteamientos de las Comunidades Mexicanas en el Extranjero, como respuesta concreta a una petición que -en su visita a Washington- le fue formulada por los representantes de diversas organizaciones de mexicanos que radican en los Estados Unidos.

Poco tiempo después, el actual Gobernador de Guerrero, al visitar la ciudad de Chicago en un viaje oficial, se entrevistó en el Consulado General de México con un numeroso grupo de paisanos suyos que radican en la región del Medio Oeste de los Estados Unidos, y que le plantearon no sólo sus necesidades específicas sino que también le propusieron colaborar, desde estas lejanas tierras, al desarrollo de sus comunidades de origen.

No pasaron muchos días para que el Estado de Guerrero contara también con un mecanismo encargado de atender las demandas y concretar los proyectos de colaboración planteados por guerretenses radicados en el exterior. Como un primer resultado concreto de esta nueva forma de colaboración ciudadana se construyó la carretera que comunica a Amealco con la red estatal de caminos, con base en los fondos aportados por los integrantes de esta comunidad que residen actualmente en Chicago.

Se van incorporando así al universo de la Administración Pública Estatal de Guerrero nuevos elementos que -como el que aquí se acaba de relatar aparentemente se encuentran muy alejados físicamente de los "límites externos" de dicha "espiral" administrativa, pero que están muy a tono con lo que está ocurriendo actualmente en el país y en el mundo entero, y que resultan indicativos de los problemas que habrán de encararse y de las soluciones que deberán explorarse en los tiempos por venir.

Sirvan finalmente estas líneas para agradecer a mi amigo José Francisco Ruiz Massieu el que me haya dado la oportunidad de asomarme -desde el interesante puesto de observación que constituye el Consulado General de México en Chicago- a la apasionante obra de gobierno que está realizando al frente de la Administración Pública del Estado que le vio nacer, narrada y explicada en forma clara y sistemática por otro serio y prolífico estudioso de la Administración Pública Mexicana como lo es, mi también buen amigo, Omar Guerrero.

*Ojalá que este trabajo sirva para que muchos otros gobernantes estatales y municipales de México se preocupen por dejar constancia ordenada de las tareas de modernización administrativa que realizan en sus respectivos ámbitos de autoridad y responsabilidad; pues ello permitiría, además, contar con la **participación** de un número cada vez más amplio de grupos e individuos en este tipo de programas, tan necesarios para mejorar las condiciones económicas, políticas y sociales de las comunidades que viven en las diversas entidades federativas de nuestro país, y que deben ser consideradas en todo momento, con el principal **punto de partida** y justificación final de cualquier "espiral" administrativa del tipo de las que se analizan en este trabajo.*

Chicago, Ill., Agosto 8 de 1991