

CAPÍTULO PRIMERO

EL DERECHO PÚBLICO-ADMINISTRATIVO EN LA VIDA DEL ESTADO

III. Los retos normativos impuestos por la complejidad de la administración pública	42
1. Breves reflexiones sobre el presente y futuro del derecho administrativo ante las exigencias que enfrenta el Estado de fin de siglo	42
2. Los retos fundamentales de la administración pública	46
IV. Conclusiones	68

III. LOS RETOS NORMATIVOS IMPUESTOS POR LA COMPLEJIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

1. *Breves reflexiones sobre el presente y futuro del derecho administrativo ante las exigencias que enfrenta el Estado de fin de siglo*

No obstante su gran importancia como derecho público encargado de regular la organización y actividad de un Estado al que se pretende reformar, el derecho administrativo ha permanecido abandonado en cuanto a su estudio y desarrollo sistematizado. En efecto, se habla de la reforma del Estado en términos de la ciencia política, pero se desatiende al derecho en el que se reflejarían los verdaderos cambios de su ser y de su actuar.

El derecho administrativo ha crecido de manera caótica, desordenada y circunstancial, tanto en su normatividad dispersa y complicada, como en su análisis doctrinario, que acusa serios rezagos. La consecuencia se aprecia en un escenario de omisiones, contradicciones y canales insuficientes de interpretación, sin metodología ni objetivos definidos. La inercia social, los desajustes económicos y los tiempos políticos han provocado la proliferación de la normatividad administrativa, pero sin marcos de referencia, ni principios ni reglas de jerarquización ni coordinación. Existe por ello una gran labor por realizar en su integración; debemos proponer referencias que traigan orden al derecho público administrativo, que fortalezcan su teoría general dentro de un contexto sociopolítico real, reivindicando su lugar y trascendencia en la vida del Estado y de la sociedad.

El siglo XXI está enfrente y se plantea una gran competencia entre los estados —léase sus administraciones públicas— a nivel mundial. ¿Cómo mejorar el régimen jurídico administrativo para hacer al Estado más fuerte y más eficiente? Hay que ofrecer alternativas para fortalecer nuestra administración pública en su intento por integrarse competitivamente.

Hay grandes compromisos para el derecho administrativo, pues por más que intervenga la sociedad civil dentro del amplio margen de espacios en que ha incursionado, siempre habrá Estado. Si bien el futuro es incierto, peligroso, competido y con grandes vacíos e incapacidades que no ofrecen destinos claros (como lo prevé Alvin Toffler); es un reto al espíritu del jurista que debe tener imaginación para salir adelante, comprendiendo e interpretando los cambios que abruman a la humanidad, de tal manera que coloque al derecho a la vanguardia de tan interesante proceso. Hay que buscar su proyección dentro de la transformación del mundo.

El derecho administrativo puede favorecer el desarrollo moral y cultural del hombre, al igual que puede provocar la degradación, la desmotivación o la decadencia de sociedades y Estados. Hay que construir un derecho que oriente, que promueva e inspire al cambio positivo.

Es así como de la presente situación que vive el país (calificada por algunos como de crisis) se debe hacer la gran oportunidad para edificar un cambio radical e integral con el derecho público-administrativo como protagonista; quizá a la manera de la experiencia del “Estado de emergencia” que permitió a la República argentina un trascendental ajuste.⁴⁶

Posiblemente sea necesario romper con lo tradicional, hacer el esfuerzo histórico de creatividad que demanda la nación y asumir el compromiso de rehacer el derecho del Estado. Eso es lo difícil, y por ello su valía y trascendencia; a través de un derecho administrativo que adopte los avances de la tecnología y los criterios de eficiencia y calidad de la administración empresarial, pero al mismo tiempo más social, con un replanteamiento de los fines superiores del Estado mexicano.⁴⁷

En la obra antes citada, *Nuevo Estado. Nuevo derecho*, el administrativista argentino Roberto Dromi ofrece un planteamiento sobre el panorama del derecho

46 Dromi, Roberto, *Nuevo Estado. Nuevo derecho*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1994.

47 José Francisco Ruiz Massieu, escribía que “La consolidación de la rectoría estatal del desarrollo, que instituye el artículo 25 constitucional, y que llevará a la revisión racionalizadora de la responsabilidad de los poderes públicos en el impulso y conducción de la actividad económica, para que ésta propicie la realización de los valores supremos de la democracia, así como de la soberanía nacional, hará que el derecho administrativo se modernice. El nuevo derecho administrativo mexicano, entendido como un complejo normativo que regule y permita la intervención del Estado en la economía y la participación de la sociedad en la integración y funcionamiento de la administración pública, a efecto de que ésta sea más democrática y racional, deberá caracterizarse por el perfeccionamiento de las instituciones que las enmiendas constitucionales de 1983 amplían o introducen a nuestra carta mayor: la planeación, las empresas públicas, el municipio, la responsabilidad administrativa, las concesiones de servicio público, los subsidios, en fin, las atribuciones del Estado en materia económica y, señaladamente, la rectoría estatal del desarrollo. El largo proceso de integración de un derecho administrativo moderno deberá guiarse por el propósito de asegurar que el Estado mexicano posea las capacidades para conducir y generar un desarrollo nacionalista y democrático que haga posible que el hombre se desenvuelva con libertad, justicia e igualdad. El derecho administrativo moderno para ello, tendrá que auspiciar una relación balanceada entre los poderes públicos y la sociedad civil, una democracia participativa que complete la democracia representativa, un Estado rector que desencadene la creatividad y dinamismo de la comunidad, de un aparato administrativo eficiente, ágil, racional y democrático. El derecho administrativo moderno habrá de ser cada vez menos un laberinto técnico, para llegar a ser expresión de un verdadero derecho político democrático”. (Cfr. Ruiz Massieu, José Francisco, “La rectoría del Estado y las nuevas bases constitucionales del derecho administrativo mexicano”, en *Rectoría del Estado y economía mixta*, México, UNAM- Porrúa, 1985, pp. 292 y 293.)

público frente a la impostergable reforma del Estado, mismo que podríamos sintetizar en los siguientes ocho puntos:

1. En la reforma del Estado el derecho administrativo juega un papel vital porque provee de instrumentos para ello. No hay reforma sin cambios al sistema jurídico. El derecho debe tener un contenido axiológico y político. Hoy, cuando las sociedades sufren crisis de valores y los sistemas políticos se reacomodan, el derecho debe aprovechar para reencontrarse: un derecho de justicia, de verdad, de solidaridad, de contenido social.

2. Existe una crisis normativa, una inflación legislativa que conlleva la baja calidad de las normas, el desorden, la inseguridad, la incertidumbre, el desconocimiento, la ineficacia y serios problemas de comunicación y de lenguaje entre gobernante y gobernado; predominan las imprecisiones, las contradicciones y las lagunas jurídicas. El Poder Legislativo ha renunciado en favor del Poder Ejecutivo a su función política-constitucional de legislar y de participar en los grandes asuntos nacionales; asimismo, el Ejecutivo ha hecho uso excesivo, contingente y urgente de su facultad reglamentaria, convirtiendo lo extraordinario en ordinario.

3. Predomina una crisis judicial con la proliferación de tribunales paralelos que no ofrecen alternativas reales de impartición de justicia. Si la justicia no es rápida, segura ni certera, la ley se debilita y las obligaciones no tienden a cumplirse. La jurisprudencia, lejos de convertirse en creativo motor del cambio (evolución inteligente del raciocinio judicial) se ha estancado y relegado a un lugar insignificante. Además de prevalecer procedimientos largos, excesivamente formales y morosos en su aplicación.

4. Crisis administrativa manifestada, entre otros fenómenos, en un problema de cultura burocrática: todo ha aumentado: personal, trámites, gastos, déficit; excepto la eficacia y la eficiencia.

5. El cambio. La reforma del Estado y de su derecho implica dos etapas: definición de objetivos y formulación de estrategias. El Poder Legislativo debe reencontrar su función política y construir "un nuevo derecho". Debe proveer una legislación:

- a) Para la estabilidad (económica);
- b) Para la integración (internacional);
- c) Para la participación (política-electoral y económica-social, vía propiedad participada, simplificación y unificación administrativa);
- d) Para el respeto constitucional por convicción y orden;

e) Para la protección de los derechos humanos como prioridad real y efectiva;

f) Para mejor control de la administración pública (nuevo perfil profesional, consultivo y preventivo de la contraloría, además del fomento a la contraloría social);

g) Para el prestigio del presupuesto como elemento de gobierno, de planeación, de justicia y de control, de naturaleza legislativa;

h) Para un nuevo derecho privado en donde la persona y no el patrimonio sea lo más importante, con más contenido social (promover figuras de protección a la persona en su fuero moral y proyecto de vida, responsabilidades de quienes tienen una función pública o profesional privada, mejor reparto de la carga de la prueba y suplencia de la queja, sustitución del concepto de “parte” por el de consumidor mejor protegido ante los avances del comercio y de la economía, predominio de formas comunitarias que buscan la indivisión si es más productiva y benéfica que la división, la interpretación económica del derecho con un criterio más social y humano, asumir posturas preventivas en materia de quiebras y concursos, etcétera).

En fin, un derecho de previsión y no de sanción; un derecho social y solidario, no individual y egoísta; un derecho real, no formal; un derecho de compromiso y responsabilidad, no de apatía irresponsable.

6. Las grandes influencias y condicionantes que el derecho de fin de siglo debe atender a efecto de participar activa y positivamente del cambio, son:

a) Reencuentro con los valores, con la ética que lo humaniza y orienta.

b) Solución a su eterna deuda con las masas sin derechos; luchar por un derecho de justicia social con dignidad.

c) Regulación sabia y equilibrada del poder económico y tecnológico que oprimen al hombre; usar de ellos y no dejar que manipulen a la humanidad.

d) Dignificación de los hábitat urbanos y rurales a través de un mejor derecho que provea de calidad de vida; crear el derecho de las ciudades.

e) Fortalecimiento del derecho de la tierra o ambiental, como un derecho eminentemente humano; un derecho por una vida saludable y de bienestar.

f) Reestructuración de un derecho internacional de integración con respeto de las soberanías; el mundo reclama un derecho sin fronteras y comunitario, y los derechos nacionales deben estar aptos para equilibrar estas teorías a través de su solidez interna.

7. El derecho para la reforma del Estado. Ante la crisis terminal que vive el Estado —léase la administración pública— de fin de siglo (en lo económico, administrativo y social) se debe expedir una “ley de emergencia” temporal que haga propicio el cambio con los siguientes objetivos: crear una nueva cultura del trabajo (de compromiso social, dignidad, repudio al parásito burocrático); fortalecer al federalismo; proteger al empleo; reordenar los contratos y demás compromisos públicos; participación responsable de los sectores privado y social (vía concesión, licencia, permiso, propiedad participada, desregulación y cooperativización).

8. Con la estabilidad económica y política proceden el orden y la seguridad jurídica, vía la confirmación de un Estado de derecho (gobernar y vivir con juridicidad, legalidad y constitucionalidad); un derecho que se reconcilie con el Estado, con la economía y con los valores. Ese derecho debe alcanzar su permanencia y viabilidad con nuevos contenidos y procedimientos en el derecho público-administrativo. Hacer de la crisis su punto de partida a una nueva etapa de progreso.

Por lo que respecta a nuestra República, hacer realidad el sistema federal formalmente asumido por el Estado mexicano, implica reconstruir jurídicamente al país, y de manera particular al derecho público-administrativo por ser el encargado de regular la estructura y funcionamiento gubernamentales. Por tanto, además de los problemas técnico-jurídicos propios del derecho administrativo, se presenta el reto de compatibilizarlo con los derechos administrativos de las entidades federativas. Es una gran tarea, pero también una histórica oportunidad para reorganizar jurídicamente al Estado federal mexicano del nuevo siglo; haciéndolo más eficiente y justo ante una sociedad más participativa. Nuestro derecho administrativo es de naturaleza centralista, por lo que exige una regionalización coordinada, con el contenido jurídico, político, ideológico y social que aún no se le reconoce. Urge un cambio de las administraciones públicas federal, estatales y municipales, a través de sus respectivos ordenamientos jurídicos.

2. Los retos fundamentales de la administración pública

La ley del cambio no se detiene. El hombre y las sociedades evolucionan con el tiempo y como una consecuencia natural del proceso dialéctico de la vida. El Estado, producto de la cultura humana, no es la excepción, máxime si recapacitamos sobre la conjugación de los diversos factores de orden político, económico, social e histórico que en él coinciden.

Cuando el Estado parecía caer en una polémica sin salida ocasionada por el enfrentamiento de dos ideologías irreductibles (etapa conocida como la crisis del Estado), resurgió a través de un nuevo planteamiento de su verdadero papel en la sociedad y la búsqueda de sus trascendentales objetivos. El Estado social de derecho vino a colmar ese vacío al ubicar a la entidad estatal en una posición más equilibrada y más acorde con las nuevas exigencias de la sociedad.

El objetivo de este apartado consiste en identificar la problemática que enfrenta el Estado (y su administración) de fin de siglo y cuál deberá ser su papel presente y futuro en el contexto nacional-mundial; aunque la velocidad con que se están produciendo los cambios parece rebasar nuestra capacidad de comprensión y análisis, como lo identifica Enrique González Pedrero:

en cuestión de meses el rostro del mundo se ha transformado. Se derrumbó el muro de Berlín; cayó Ceaucescu; la Perestroika reinventa a las naciones del Pacto de Varsovia y a la propia URSS; Alemania se unifica de facto; Francia pretende adelantar la política prevista para 1992; Inglaterra se opone al desmantelamiento de la OTAN; el Papa celebra, en Praga, el fin de la utopía comunista. Pregunto: ¿Todo esto es parte de un siglo XX que ya puede darse por terminado o, más bien, las primicias de un siglo XXI que se anticipa una década? El torbellino acelera este fin de década y fin de siglo que, súbitamente, se ha vuelto auténtico fin de milenio. El torbellino parece dislocar todo aquello que, en nuestros esquemas, tenían sitio seguro. Cada día se suscitan preguntas nuevas, que se añaden a otras del día anterior, todavía sin respuesta.⁴⁸

A continuación abordaremos, a través de lo expresado por diversos ponentes, dos breves apartados relativos a la reforma del Estado y al Estado de fin de siglo, que nos permitirán arribar con una visión más amplia e informada a los aspectos concretos que enfrenta la administración pública en esta época de importantes cambios.

A. *La reforma del Estado. ¿Qué es la reforma del Estado?*

El doctor Andrés Serra Rojas señala que “un propósito muy importante y de gran significación histórica para la vida nacional es la reforma del Estado mexicano, federal, democrático, republicano y representativo; en particular, de la administración pública federal...”.⁴⁹

48 González Pedrero, Enrique, *Riqueza de la pobreza*, México, Cal y Arcna, 1990, p. I.

49 Serra Rojas, Andrés, “Reforma del Estado mexicano (Principios que impulsan el cambio)”, México, Estudio presentado en el Congreso General de Doctores en Derecho, celebrado en la ciudad de México, D. F., y publicado por *Excelsior*, mayo de 1990.

Sobre este tema de trascendental actualidad, algunos críticos han externado diversas posturas,⁵⁰ por ejemplo:

Rolando Cordera (*Estatolatría y estatismo: del cielo a la tierra*): en el México contemporáneo, el reclamo de “dejad hacer” no ha provenido exclusivamente de la clase proletaria, que después de todo ha hecho siempre mucho de lo que ha querido. Se trata, tanto en la producción como en la política o los consumos colectivos, de una demanda de amplios grupos sociales, populares y de los sectores medios, que no puede interpretarse como una simple exigencia liberalista, sino un deseo de contar con un mejor Estado, más social y menos burocrático.

Arnaldo Córdova (*¿Un nuevo Estado?*): hay que hacer notar que la crítica se dirige al Estado, pero no a la revolución. En ella el rechazo es a la historia del Estado, es decir, al modo como fue construido y la operación, paradójicamente, se hace a nombre de la revolución. En este modo de ver las cosas no falló la revolución, sino quienes edificaron al Estado. La revolución, más bien, es tomada como fuente legitimadora de la crítica y del objetivo que se persigue: la reforma del Estado.

Carlos Tello Macías (*Reforma del Estado y justicia social*): tres son los planteamientos fundamentales que articulan el discurso del presidente de la República cuando aborda la cuestión de la reforma del Estado, su participación en la economía y la justicia social: 1. La creciente participación del Estado en la economía nacional limitó su capacidad para dar justicia social a los mexicanos; 2. Lo que hay que resolver, por tanto, es el dilema entre propiedad que atender o justicia que dispensar; entre un Estado más propietario a un Estado más justo; 3. La responsabilidad fundamental de un Estado moderno es atender las demandas sociales de su población y una economía más abierta a la iniciativa y la inversión no estatal se conducirá, sin duda, para servir los objetivos nacionales de la soberanía y de la justicia social.

Arturo Warman (*El sepelio del Estado desarrollista*): la reforma del Estado es un tema inscrito profundamente en la vida social de nuestro país, que envuelve a todos los ciudadanos de manera directa, cotidiana y prioritaria. Los movimientos sociales y políticos más notorios de los últimos tiempos se explican como reacciones o iniciativas que desembocan en la reforma del Estado.

José Woldenberg (*Trazos para una reforma del Estado*): ninguna reforma del Estado puede reducirse a una operación administrativa, es decir, a una reforma

⁵⁰ Cfr. “El litigio del Estado”, reflexiones presentadas por Nexos a raíz del planteamiento de la reforma del Estado en el Primer Informe de Gobierno de noviembre de 1989, México, pp. 33 y ss.

meramente gerencial u operativa del mismo. Si se asume la dimensión ambiciosa y estratégica de una auténtica reforma del Estado, es decir, de las instituciones y normas que componen el entramado estatal y de las relaciones que guardan entre sí las propias instituciones, entonces estamos hablando de una operación básicamente política que intenta sintonizar el complejo estatal a los requerimientos que le plantea la sociedad.

Gilberto Guevara Niebla (*El Estado y la ética social*): la modernización no debe disociarse del compromiso moral con las mayorías, de ahí la necesidad del Estado ético que es la negación del Estado neutral, simple árbitro o gendarme, con la conveniencia de que las decisiones gubernamentales relacionadas con la reforma del Estado sean deliberadas ampliamente tanto en los medios como en el Congreso antes de que se adopten. En algunos casos podrían implementarse incluso algunas formas de consulta directa a la sociedad. Se trataría de darle desde ahora un nuevo fundamento a la toma de decisiones en donde se afirme la posibilidad de una nueva relación, moderna y democrática, entre Estado y sociedad civil.

Soledad Loaeza (*La reforma del Estado y la iniciativa privada*): para comprender mejor el proyecto salinista es necesario definir cuál será la naturaleza de las relaciones entre ese sector y el Estado reformado. Una discusión justa requiere una explicación acerca de si lo que se propone es que los poderosos instrumentos de política económica que, según el discurso, sustentan la capacidad orientadora del Estado, y que antes sirvieron para apoyar a la empresa privada y para que construyera posiciones de privilegio, serán ahora utilizados de manera que la comprometan efectivamente con el interés general.

Rafael Segovia (*Manchester no está en México*): concentrar las fuerzas dispersas ahora implica por un lado una renuncia a la intervención directa y permanente del Estado en todos los campos de la actividad humana, como había venido ejerciéndose hasta ahora. Omnipresente y omnisciente, el Estado dirigía la economía, la política, la cultura, los medios de comunicación, la investigación científica, es decir, más o menos todo. Y donde no dirigía arbitraba sin apelación posible. Resultado esta situación de una acción permanente durante más de medio siglo, determinó el vínculo entre el ciudadano y el Estado, manifestado por una cultura general de la nación, frente a la cual se manifestaban resistencias más formales que reales.

Carlos Monsiváis (*A menor Estado, mayor presidencialismo*): el dilema no es entonces entre propiedad que atender o justicia que dispensar; entre un Estado más propietario o un Estado más justo, sino entre un Estado justo y regido por la

ley, o un Estado librado al capricho de grupitos que se consideran por encima de cualquier control social, desregulados, sabedores únicos de lo que le conviene a la nación.

Expuesto lo anterior, podríamos decir que la reforma del Estado es un proceso de cambio integral, tendiente a replantear la posición de la entidad estatal dentro del contexto de las relaciones humanas, naturales y de poder, precisando sus verdaderos objetivos trascendentales y reconsiderando su contenido axiológico.

Como proceso integral la reforma del Estado abarca diversos aspectos:

1) *Económico*. Se exige una posición más equilibrada del Estado en el quehacer económico: ni un Estado liberal a ultranza que deje hacer y deje pasar para beneficio de los fuertes y perjuicio de las mayorías desposeídas; ni un Estado intervencionista que acapare la actividad en detrimento de su propia eficacia y de la iniciativa y libertades de los particulares. Son igualmente urgentes tanto una justa redistribución de la riqueza, como la aplicación rigurosa de programas de protección al medio ambiente. Las economías deben hacerse más estables y competitivas, evitando la especulación improductiva, y promoviendo la inversión con compromiso, con trabajo, con eficiencia, eficacia y calidad.

2) *Político*. Además de una vida democrática plena, se requiere de un mayor acercamiento y una mejor comunicación entre gobernantes y gobernados. Hacer de la pluralidad y el consenso instrumentos cotidianos de convivencia y sustento de un poder ya no sólo legal, sino legítimo. Se requiere de una gran vocación y de un liderazgo nacional de los gobernantes aunado a un compromiso responsable y constructivo de la ciudadanía y de las diferentes fuerzas políticas.

3) *Social*. Se hace indispensable la cristalización del valor justicia (justicia social). Por otra parte, el Estado debe tener la capacidad de crear los espacios suficientes para el desarrollo integral de una sociedad cada vez más dinámica, más crítica, más diversificada. Es necesario fomentar la solidaridad en la tolerancia, y proveer a una reconciliación entre sociedad civil y gobierno en la confianza y la credibilidad.

4) *Cultural*. Tener la capacidad de asimilación de lo internacional sin perder la identidad nacional, máxime en los procesos de globalización mundial de la actualidad. Es necesario el respeto a la diversidad étnica/cultural con criterios de unidad. En cuanto a la educación, urge hacer el máximo esfuerzo por divulgar el conocimiento (fuente de la sobrevivencia y signo distintivo de los tiempos por venir), proveyendo de los elementos necesarios para alcanzar los máximos

niveles de preparación. El presupuesto para la educación es siempre la mejor inversión, nunca un gasto.

5) *Jurídico*. Dar al derecho el lugar que le corresponde como promotor y conductor de los cambios. El sistema jurídico debe convertirse en el catalizador de las reformas planteadas, marcando las grandes líneas que reguladas dentro de la ley fundamental dan forma y sustento a nuestro Estado de derecho.

B. *El Estado y el fin de siglo*

Como se argumentó en el punto anterior, los cambios se presentan de manera eminente ante el nuevo siglo. Todos esos factores de transformación no se dan de forma aislada sino que convergen a partir de posiciones mundiales. El reto de una reestructuración del Estado es para todas y cada una de las naciones, según lo interprete y según sus propias condiciones políticas, económicas, sociales y culturales. ¿Cómo se piensa al Estado del próximo siglo?, ¿qué papel guarda la sociedad frente al nuevo Estado?, ¿qué tanto coinciden las posturas adoptadas?, son algunas de las interrogantes que abordan las siguientes reflexiones:

Alain Touraine: la vida política se identifica cada vez más con la gestión de la economía, la vida social con la gestión de las conductas culturales y los problemas de la personalidad. Allí se divide el campo tradicional de la sociología. Por un lado, asistimos a una renovación de la teoría política largamente restringida, según la cual las instituciones reflejan en general las fuerzas y los intereses sociales. Por otro, se analiza cada vez menos la vida social como un sistema regido por una estructura de leyes internas de organización. Aparece como una red de relaciones sociales entre actores orientados tanto por sus proyectos y estrategias propias como por su definición en términos de roles y estatus. El resultado más aparente de esta disociación es el debilitamiento que sufre la representatividad de las instituciones políticas. Aun en los países democráticos aumenta la distancia entre los actores políticos que deben encontrar un modo de representación y las fuerzas políticas que, supuestamente, los deben representar. Los partidos políticos se conciben cada vez más como empresas políticas, mientras las demandas sociales pueden expresarse más directamente gracias a movimientos sociales bien diferenciados de los partidos.⁵¹

Michel Crozier: la intervención activa del Estado en la economía se debe replantear por completo. Un Estado moderno sin duda ya no puede aspirar a imponerse como agente de la modernización de la sociedad. Se ha superado la separación entre lo económico y lo social. Pero para que lo social pueda ser más

51 Touraine, Alain, *El regreso del actor*, Buenos Aires, Eudeba, 1987, pp. 59 y 60.

racional es preciso que sus regulaciones también sean mejor comprendidas. Los pesos de los sistemas de protección social sólo parecen aplastantes porque han sido acaparados por grupos profesionales que se regulan de manera corporativa, frente a un Estado burocrático que los protege y los esteriliza. Sólo habrá autorregulación en lo social si el que es enseñado, el enfermo y el que recibe ayuda vuelven a ser verdaderamente clientes al servicio de los cuales se trabaja, y no ya administrados dependientes de sistemas corporativos que los infantilizan. Si queremos lograrlo es necesario que el Estado acepte previamente someterse a la ley común que prohíbe a la propia autoridad ser juez y parte, lo que implica que ya no monopolice el interés general.⁵²

Claus Offe: ha sido corriente que los politólogos y los expertos en sociología política constaten la fusión de las esferas política y no política de la vida social al analizar el cambio de estructuras y la dinámica en las políticas de Europa occidental. Se está cuestionando la utilidad analítica de la dicotomía convencional entre el Estado y la sociedad civil. Se observan procesos de fusión entre ambas esferas, no sólo a nivel de manifestaciones globales sociopolíticas, sino también al nivel de los ciudadanos como los actores políticos primarios. Se está desdibujando la línea divisoria que deslinda los asuntos y comportamientos políticos de los privados (por ejemplo, económicos o morales). Este diagnóstico podrá apoyarse por lo menos en tres fenómenos distintos: *a*. El aumento de ideologías y de actitudes participativas que llevan a la gente a servirse cada vez más del repertorio de los derechos democráticos existentes; *b*. El uso creciente de formas no institucionales o no convencionales de participación política, tales como protestas, manifestaciones, huelgas salvajes, y *c*. Las exigencias políticas y los conflictos políticos relacionados con cuestiones que se solían considerar temas morales o temas económicos.⁵³

Daniel Bell: el orden político es totalmente otra dimensión. Si la religión y la cultura tratan de establecer significados supremos, el orden político debe habérselas con los problemas mundanos de la vida cotidiana. Debe establecer normas de justicia y hacer valer reclamos y derechos. Formula las reglas de intercambio y brinda seguridad diaria a sus ciudadanos. Inevitablemente, es al mismo tiempo un ruedo de partidos en pugna y una fuerza independiente: el sistema de control de la sociedad en la administración de la política exterior, la estabilización del sistema monetario y, cada vez más, la dirección del conjunto de la

52 Crozier, Michel, *Estado modesto, Estado moderno, estrategia para el cambio*. México, FCE, 1989, pp. 101, 102 y 125.

53 Offe, Claus, *Partidos políticos y nuevos movimientos sociales*. Madrid, Editorial Sistema, 1988, pp. 163 y 164.

economía. Estas funciones nuevas, ampliadas, dan origen a un conjunto de contradicciones dentro de la sociedad que son diferentes de las culturas. Las contradicciones políticas derivan del hecho de que la sociedad liberal originalmente fue establecida en su ethos, sus leyes y sus sistemas de recompensas, para promover fines individuales, pero ahora se ha convertido en una economía interdependiente que debe estipular metas colectivas. Esta situación se complica por el hecho de que a veces esas colectividades son subgrupos de la sociedad, y a veces la colectividad es toda la sociedad misma. En términos más mundanos, la sociedad debe dedicarse cada vez más a la producción de bienes públicos a expensas de los bienes privados, y al fomento de un sector público, no privado. En el campo decisivo de la igualdad, la sociedad debe en forma creciente prestar atención a los derechos y reparaciones de los grupos, más que a los de los individuos.⁵⁴

John Dunn: la teoría democrática es la impensada teoría política normativa del Occidente moderno, y el liberalismo es su teoría normativa dolorosamente precaria. Hemos sugerido que lo que hace del liberalismo una teoría política precaria es el abismo que lo separa del mundo tal como es, y de mucho de aquello en lo que al parecer se está convirtiendo.⁵⁵

Giovanni Sartori: hasta el advenimiento de la sociedad industrial las coincidencias entre la clase política y la clase teórica fueron esporádicas, y sus connubios marginales. Los que tenían el poder, poco o nada sabían; y los que sabían, poco o nada podían. Esta separación disminuye con el advenimiento de la sociedad tecnológica y mucho más con la sociedad tecnocrática. Ello supone que el poder se ve ahora multiplicado por el saber, o viceversa, que el saber está dotado de poder. Pero los casos son diferentes: ¿gobierno de la ciencia o gobierno mediante la ciencia? La teoría de la clase teórica prevé que serán los que saben quienes ejercerán el poder.⁵⁶

David Easton: las colectividades abarcan desde grupos muy pequeños hasta el aspecto político de lo que Roscoe Pound denominara sociedad políticamente organizada, sobre todo el Estado. En este caso, una meta colectiva significa una relación relativamente óptima entre la colectividad y algún aspecto de su situación intrasocietal (otras colectividades), o también con personalidades individuales, objetos culturales, objetos orgánicos o físicos. En especial, para una

54 Bell, Daniel, *Las contradicciones culturales del capitalismo*, México, Alianza, Editorial Mexicana/Conaculta, 1989, pp. 169 y 170.

55 Dunn, John, *La teoría política de Occidente ante el futuro*, México, FCE, 1986, p. 167.

56 Sartori, Giovanni, *La política, lógica y método en las ciencias sociales*, México, FCE, 1987, p. 328.

colectividad que se prolongue en el tiempo y tenga múltiples intereses, ninguna meta particular está aislada pues forma parte de un sistema de metas.⁵⁷

Alvin Toffler: en diversos trabajos plantea interesantes tesis: los factores que dominarán el próximo milenio serán el conocimiento, la educación y la preparación de los hombres; aunque seguramente se replantearán los valores del siglo XXI. El hombre debe buscar y enfocar sus nuevos retos y objetivos, pues sólo así se realiza; el hombre no puede caer en conformismos estériles. El futuro del Estado está en la descentralización: hay que soltar los desarrollos comunales y los procesos autosuficientes. Habrá que definir una nueva forma de organización estatal que no sea ni capitalismo ni socialismo. El gran enfrentamiento del próximo siglo será entre el Estado y los grupos transnacionales; ya no habrá democracias de masas iguales, sino infinidad de grupos de interés de gran influencia temporal, que pondrán en crisis a las democracias tradicionales. El gran reto del nuevo siglo consiste en que sociedades e individuos estén suficientemente preparados en lo intelectual, lo político y lo moral.⁵⁸

Jacques Attali: el próximo siglo será de gran competitividad por un poder económico concentrado cada vez en menos manos; la globalización-regionalización de la economía y la mayor diferencia entre los países ricos y los países pobres serán signos de esos tiempos. Los fenómenos migratorios prosperarán dentro de un mundo sin fronteras, aunque regresarán con mayores bríos marcadas tendencias racistas-fascistas. Habrá sociedades más informadas y exigentes que incluso rebasarán a las instituciones. La tecnología y los medios de comunicación aplastarán al hombre que no esté preparado para asimilar la velocidad ni la magnitud de los cambios. Especialmente alarmante será el agotamiento de los recursos naturales y los daños irreversibles causados al medio ambiente por el Estado desarrollista. Sólo la justicia social y el trabajo solidario podrán equilibrar los grandes desajustes que se perfilan hacia el nuevo milenio.⁵⁹

Héctor González Uribe: la mayoría de los juristas e incluso la jurisprudencia constitucional alemana admiten que no existe contradicción alguna entre la fórmula del Estado de derecho y la del Estado social de derecho como una adaptación de la estructura formal del Estado de derecho a las características y exigencias de la nueva política social. Es una manifestación histórica de nuestra época.

57 Easton, David, *Enfoques sobre teoría política*, Argentina, Amorrortu, 1982, p. 114.

58 Toffler, Alvin, autor de distintas obras como *La tercera ola*, *La guerra del futuro* y la *Creación de una nueva civilización*, entre otras obras.

59 Attali, Jacques, *Milenio*, México, Seix-Barral, 1995.

La legalidad del Estado social es más amplia y compleja que la del Estado liberal, porque supone un tipo de Estado que no se conforma con proteger exteriormente los derechos individuales, sino que interviene —debe intervenir— en la vida social del país para provocar los cambios favorables a la justicia social. En realidad, responde a un mundo de valores políticos muy distinto de la simple estimativa liberal, para la cual el valor supremo de la vida social giraba siempre en torno del individuo: su vida, su libertad, su propiedad, su búsqueda de la felicidad.

El nuevo Estado social parte de un nuevo concepto del hombre: el hombre social, con sus exigencias reales, concretas, existenciales. Ya no importa tanto hacer declaraciones teóricas sobre derechos en abstracto, sino ver cómo se puede proteger en concreto, y promover, la libertad de trabajo, de comercio, la seguridad frente al desempleo, los accidentes y riesgos de la vida y tantas otras circunstancias de hecho. Por otra parte, la libertad política tiene un significado más amplio: ya no se refiere tan sólo a la participación en el gobierno a través de las diversas formas de representación política, sino a la participación efectiva en las tomas de decisión de los múltiples centros en los que se manifiesta el poder real de la sociedad: organismos de la administración pública central; organismos descentralizados; sindicatos obreros y patronales; asociaciones bancarias; cámaras de comercio e industria; asociaciones educativas, culturales y científicas.

Esto supone que el problema de la legitimidad popular se vuelve en el Estado social mucho más complejo y difícil de resolver que en el Estado liberal. No hay uno, sino múltiples procedimientos para que el Estado se relacione con el pueblo. Y en cada uno de ellos hay que cuidar que la voluntad estatal responda, en efecto, a la voluntad popular, y no se convierta en pura arbitrariedad y despotismo de los gobernantes.

El Estado social de derecho resulta así el gran reto político de nuestros tiempos. Ya no es ni puede ser el viejo Estado liberal, que respondía a una racionalidad ya pasada de época: la simple defensa de los derechos del hombre y del ciudadano. Pero tampoco puede ni debe ser un Estado socialista totalitario, que todo lo quiere absorber y acaparar a nombre de una clase social mítica: el proletariado revolucionario. Ni siquiera un Estado autoritario como las dictaduras militares semifascistas. Tiene que ser un verdadero Estado social democrático, en el que se conjuguen, en síntesis armónica, el poder efectivo de un Estado que busca realizar con eficacia la justicia distributiva, y con ella los cambios favorables a las clases más necesitadas, y el respeto y promoción de los derechos humanos y de las libertades. Para ello no bastan los esquemas jurídicos bien hechos, ni la buena voluntad de los gobernantes honestos, ni las soluciones

técnicas bien estudiadas para llevar a cabo una política social acertada, sino que se requiere una auténtica educación democrática del pueblo y una participación vigilante, iluminada, eficaz de éste en todos los procesos político/sociales. Sólo con la acción conjunta de gobierno y pueblo se logrará alcanzar el ideal democrático de nuestro tiempo.⁶⁰

Resultaría interminable continuar con la presentación de algunas notas del pensamiento mundial que intenta explicar los cambios presentes y bosquejar sobre la mejor manera de llegar al próximo siglo desde el punto de vista de la institución estatal: su estructura, funcionamiento, ideología, fines, etcétera.

Queda claro, sin embargo, que ninguna de las dos marcadas posiciones que definieron hasta hace algunos años la división bipolar de los pueblos de la tierra dio satisfacción a la forma de ser ideal del Estado. Ni la sociedad industrial ni el sistema socialista pudieron superar sus propios problemas, y ninguna ha llegado tampoco a su término, por más que en ocasiones así se manifieste.⁶¹

Ante el desarrollo de la tecnología, la gran capacidad de los medios de comunicación masiva, la increíble desigualdad económica que priva en el mundo, el despertar de la sociedad civil que reclama sus derechos fundamentales, los problemas de agotamiento de recursos, etcétera, convendría al Estado reencontrar sus principios y objetivos (fines) fundamentales, y no desviar con ello el camino del final de una centuria-milenio y principio de otro.

Francisco Javier Osornio Corres, en su obra *La administración pública en el mundo*, manifiesta que cada vez más la administración contemporánea expande su círculo de acción; cada vez interfiere más en las actividades de los particulares; cada vez más la acción individual está sujeta a la reglamentación administrativa. Pero esta expansión administrativa no es arbitraria ni busca solamente acrecentar su poder. La administración (el Estado en general) es cada vez más responsable de la satisfacción de las necesidades sociales e individuales.

La sociedad moderna exige igualdad de oportunidades, no sólo en el terreno político, sino también y de manera muy especial, igualdad de oportunidades en tener acceso a los satisfactores sociales básicos. La democracia política cada vez más tiende a complementarse por una democracia económica y social. Porque la igualdad social no sólo tiene un significado político, sino también, y de manera fundamental, económico y social.

La satisfacción de estas nuevas exigencias de la sociedad le corresponde a la sociedad misma, organizada en Estado. Los Estados más avanzados son aquellos

60 González Uribe, Héctor, *Hombre y Estado*, México, Porrúa, 1988, pp. 152, 157 y 158.

61 Fukuyama, Francis, "The end of History?", *Commentaire*, Automne 89, vol. 12, núm. 47.

que justamente logran equilibrar formas avanzadas de democracia política y democracia económica y social.

La instancia encargada de proveer y regular la satisfacción de estas necesidades sociales es justamente la administración pública, sea a través de la edición de normas y reglamentos, o bien a través de la intervención directa en el proceso de producción y distribución de bienes y servicios. Actividad, esta última, que puede desempeñar en forma monopólica, en concurrencia con los particulares, o bien con su colaboración a través de los regímenes de la concesión o de la contratación de obras y servicios.⁶²

Sobre el propio tema, y bajo el sugerente título *La reinención del gobierno*, los autores David Osborne y Ted Gaebler presentan un estudio sobre las nuevas medidas adoptadas en el sector público estadounidense tendientes a resolver los grandes retos del nuevo siglo. Siguiendo, entre otros, a Peter Drucker (*The Age of Discontinuity*; 1968), parten de diagnosticar la bancarrota, el descrédito y la falta de confianza en el gobierno burocrático actual, incapaz de afrontar la infinidad de problemas que nuestra época de cambios presenta al Estado. Actualmente, dicen los autores, tenemos nuevas metas, pero nuestros gobiernos no pueden llegar a ellas; la deficiencia principal del gobierno no estriba en los fines (qué debía hacer el gobierno y para quiénes, eran los puntos del debate hasta hace veinte años), sino en los medios para obtenerlos, pues carecemos de los mecanismos operativos y funcionales para alcanzar objetivos.

Pero esta renovación de la administración no deberá comprender un simple cambio cuantitativo de estructuras o presupuestos, sino una verdadera “reinención” de los sistemas de trabajo y de la manera de conducir los asuntos públicos. Las principales políticas propuestas para ello, son:

a) Gobierno coordinador: mejor llevar el timón que remar; b) Gobierno delegante: mejor facultar que servir directamente; c) Gobierno competitivo: inyectar competitividad en la prestación de servicios; d) Gobierno del gobernado: satisfacer las necesidades del cliente y no de la burocracia; e) Gobierno empresarial: invertir en lugar de gastar; f) Gobierno previsor: prevenir y no corregir; g) Gobierno descentralizado: de la jerarquía a la colaboración responsable.⁶³

⁶² Osornio Corres, Francisco Javier, *La administración pública en el mundo*, México, UNAM, 1986, Colección: Grandes tendencias políticas contemporáneas, núm. 48, pp. 29 y 30.

⁶³ Osborne, David y Ted Gaebler, *La reinención del gobierno*, España, Paidós, 1995, pp. 9 y ss.

C. *Los retos que enfrenta la administración pública*

Algunos de los retos que enfrenta la administración pública podrían agruparse en tres órdenes, a saber: atención al desarrollo y el crecimiento económico; atención al desarrollo científico-tecnológico, y atención al desarrollo sociocultural y educativo de la nación.

Estos tres órdenes a través de los cuales se podría estructurar gran parte de la vida administrativa del sector público de cualquier nación en el mundo contemporáneo, están intersectados por una estructura política que permite articularlos entre sí y proyectar una imagen de coherencia administrativa hacia el sistema social.

Los problemas de la administración pública se encuentran indisolublemente vinculados a las concepciones teóricas y a la historia real del siglo XX en torno al Estado y su papel para con la sociedad y los actores individuales.

Desde las teorías maximalistas sobre el Estado —léase Estado de bienestar a partir de las décadas de los treinta y los cuarenta para algunos países industrializados, o Estado planificador que constituyó su expresión para América Latina—⁶⁴ hasta las teorías minimalistas que comenzaron a proliferar desde las décadas de los sesenta y setenta,⁶⁵ apoyadas por las tendencias neoliberales de la década de los ochenta hasta nuestros días; el Estado ha transitado de la condición de un mega actor, un interventor directo y omnímodo sobre la vida social y económica, símbolo y fuerza única capaz de integrar y coordinar los esfuerzos nacionales hacia el progreso y la modernización, hasta la de un incómodo aparato burocrático, que sólo entorpece la iniciativa y la participación libre de los ciudadanos y las nuevas fuerzas cívicas y sociales, al cual hay que restringir al mínimo sus funciones y acotar su radio de acción. Evidentemente, ello se refleja en las formas de concebir el papel operante y normativo de la administración pública, si tenemos en cuenta que ésta es la estructura operativa e institucional que expresa y ejecuta las funciones estatales no legislativas ni judiciales.

Estos dos extremos a través de los cuales describimos las concepciones sobre el Estado y su incidencia en el carácter y naturaleza de la administración pública, revelan que en los umbrales del siglo XXI el Estado, la administración y ejecución de sus políticas y recursos, están transitando por una nueva fase de replanteamiento. De ningún modo el Estado está dejando de ser un actor prota-

64 Kaplan, Marcos, "Estado, cultura y ciencia en América Latina", en González Casanova, Pablo (compilador), *Cultura y creación intelectual en América Latina*. México, Siglo XXI, 1984; *Aspectos del Estado en América Latina*. México, UNAM, 1985; Hopenhayn, Martín. *Ni apocalípticos, ni integrados. Aventuras de la modernidad en América Latina*. Santiago, FCE, 1994.

65 Noziék, Robert, *Anarquía, Estado y utopía*, México, FCE., 1988.

gónico en la entrada del nuevo siglo. La crisis que se le atribuye desde la década de los sesenta no es otra cosa que un reacomodo estructural y un nuevo proceso de redefinición de su papel histórico. Un proceso de esta naturaleza bien puede durar varias décadas e incluso llegar a ser cíclicamente permanente.⁶⁶ La sociedad parece una articulación dialéctica entre orden y caos. El Estado es quien manifiesta esta dialéctica con una mayor nitidez y quien debe acoplarse a ella. El Estado y la administración viven una crisis cíclica constante y los esfuerzos por mantener el control son precisamente los que determinan la flexibilidad y la capacidad de reacción de los sistemas estatales y administrativos y la fuerza y pertinencia de las políticas e ideologías sobre las que se sustentan.

A continuación se comentan brevemente algunos de los retos que enfrentaría la administración pública ante el fin del milenio, destacando su complejidad y la necesidad de atenderlos de manera orgánica e integral.

Primero. En el orden del desarrollo y crecimiento económico, se impone reflexionar acerca de hasta dónde es necesaria la participación del Estado y su aparato administrativo en la actividad económica. La participación pública en la economía no debería definirse rígidamente. No es aconsejable una delimitación tajante entre las zonas de intervención y no intervención del Estado en la economía. El Estado debe convertirse en un agente eficaz en la participación y orientación de ciertos proyectos nacionales y sociales, y su presencia no debe apreciarse como inadecuada, por la sencilla razón de que la iniciativa privada no cuenta con la fuerza o el interés necesario para salvaguardar y enfrentar retos estratégicos a largo plazo y su lógica de inversión y maximización de beneficios y de ganancia no corresponde necesariamente con las tareas del sector público.

Durante la década de los ochenta, los gobiernos de países industrializados que representaron un paradigma de las políticas neoliberales y que emprendieron las oleadas reprivatizadoras y la minimización de las funciones estatales, reinstaurando viejas fórmulas del capitalismo anglosajón, evidenciaron una ambivalencia interesante. Después de una década, estas fórmulas no tuvieron éxito y hubo serios debates en torno a lo adecuado o no de sacar al Estado de la actividad económica. Finalmente, ya en la década de los noventa, los economistas y estadistas de los países desarrollados se dieron cuenta que las estrategias nacionales, la formación de bloques regionales económicos y el enfrentar los nuevos procesos globalizadores, sólo era posible fortaleciendo al Estado y sus estrategias de participación en la economía, así como la toma de decisiones sobre las tendencias de la economía internacional.

66 Bartra, Roger, *Las redes imaginarias del poder político*, México, Era, 1981.

Lo irónico ha sido que algunos gobiernos no apreciaron adecuadamente esta ambivalencia, este movimiento de reacción, y aún hoy siguen involucrados en la privatización de los recursos e infraestructura estratégicos de la nación, en vez de ocuparse en una readecuación gradual de su aparato público administrativo y a la reformulación de nuevas líneas para el sector público, haciendo más funcional y competitiva la participación de este sector en la economía nacional. Estos países experimentan un atraso en cuanto a su capacidad de reacción organizativa y operativa y su consecuente expresión jurídica para ir acorde con las tendencias mundiales.

Si aceptamos, junto con el economista norteamericano Lester Thurow, que las siete industrias estratégicas que determinarán la capacidad de las naciones para ofrecer a sus poblaciones un nivel de vida de primer rango en el próximo siglo son, por su orden: la microelectrónica, la biotecnología, las nuevas industrias basadas en la ciencia de los materiales, las telecomunicaciones, la aviación civil, la robótica y las máquinas herramientas, los ordenadores y los *software*.⁶⁷ no es concebible sostener que mantenerse entre las naciones de punta en algunas de estas industrias será sólo una cuestión del sector privado, y que el Estado sería preferible que no interviniera.

Precisamente, una de las conclusiones del estudio es que una ventaja estratégica se debe a la integración de políticas nacionales, donde los estados y gobiernos juegan un papel protagónico; al mismo tiempo que realizan una reorganización de sus aparatos de administración pública conduciendo a reducir los déficit presupuestales y el gasto corriente, buscando la eficiencia operativa y legal del sector público, pues las grandes metas para el siglo XXI sólo será posible lograrlas con una articulación armónica entre el sector público y el privado, con base en las políticas nacionales y regionales definidas a mediano y largo plazo. En vez de desechar al Estado, se le está conduciendo a transformar su estructura interna, adecuando su funcionalidad a los nuevos tiempos.

Asimismo, se debe configurar una reforma del aparato estatal y administrativo que atienda más a la fisonomía, la historia y las singularidades del sistema jurídico-político nacional, que a trasplantar formas de gobierno, administrativas y jurídicas que trastornen las tareas del Estado. En los tiempos de las comunicaciones planetarias, la afiliación a un bloque económico-político no necesariamente debe estar regido por la cercanía geográfica, sino por las conveniencias apropiadas a la historia nacional y a su cultura sociopolítica y económica.

⁶⁷ Thurow, Lester, *La guerra del siglo XXI: Head to Head*, Buenos Aires, Vergara, 1992. p. 35.

No se trata de volver a las posturas del Estado omnipotente, sino de concebir al Estado como un actor decisivo de la vida nacional, en la tarea de construir una visión a largo plazo donde no se pierdan las fuerzas locales que dictan también las tendencias nacionales y regionales.

Hoy más que nunca cualquier política económica está urgida de considerar no sólo pautas de crecimiento, sino también de desarrollo, al mismo tiempo que garanticen un equilibrio ecológico adecuado. La economía y la ecología deben ser consideradas como un solo sistema.⁶⁸ Se suele exaltar sólo el crecimiento económico como el objetivo supremo de todo programa económico. Pero el crecimiento no implica por sí mismo desarrollo. Según los autores mencionados, “el crecimiento ha sido el comportamiento dominante del sistema socioeconómico durante más de doscientos años”,⁶⁹ pero ello no se ha visto cristalizado en indicadores de desarrollo equitativos para todas las regiones del planeta, ni ha constituido un crecimiento equilibrado acorde a la existencia limitada de recursos naturales básicos. El hombre y sus gobiernos han representado, al menos desde la Revolución Industrial, verdaderos depredadores irracionales de su medio ambiente y han violado la convivencia natural con el planeta.⁷⁰

Cada vez es más claro que un problema verdaderamente global lo constituye la probable eclosión ecológica. Éste es un asunto del cual no puede desentenderse ninguna región del globo, ningún gobierno, ningún ser humano. Por ello, es una problemática crucial e impostergable para toda la administración del planeta, ejercida por los respectivos gobiernos de las naciones que lo integran. Una de las grandes discordancias legales que hoy experimenta el planeta se aprecia en la legislación ecológica. Entre otras cuestiones porque la ley en asuntos ambientales debe descansar en una cooperación interdisciplinaria acorde con los diagnósticos científicos y los programas de ingeniería ambiental y preservación de ecosistemas, pero, además, reclama una importante cantidad de voluntad políti-

68 Meadows, Donella H., Dennis L. Meadows y Jorgen Randers, *Más allá de los límites del crecimiento*, Madrid, Editorial El País-Aguilar, 1993.

69 *Op. cit.*, p. 32.

70 “Las malas noticias son que muchas fuentes cruciales están disminuyendo y degradándose, y que muchos sumideros están desbordándose. Los flujos de insumos globales que sostienen la economía humana no pueden mantenerse en su tasa actual de forma indefinida, y en algunos casos por poco tiempo más. Las buenas noticias son que las altas tasas actuales de insumos globales no son necesarias para mantener un nivel de vida decente para toda la población mundial. Actualmente existen y son posibles cambios técnicos y una mayor eficiencia, que pueden ayudar a mantener la producción final de bienes y servicios mientras reducen en forma sensible la carga sobre el planeta. Hay muchas posibilidades, muchas formas de traer de vuelta a la humanidad desde más allá de los límites de la explotación de los insumos globales”. (*Idem*, pp. 36 y 37.)

ca, imaginación tecnológica y disposición cultural a cambiar hábitos de consumo y modos de vida.

La abrumadora degradación del ambiente y los múltiples aspectos ecológicos han tomado casi por sorpresa a la legislación en dicha materia. A ello se suma la inexperiencia de una cultura y sensibilidades ecológicas en los organismos administrativos, si bien nos encontramos en un momento propicio para revertir tales hechos, producto del consenso internacional. Es importante imprimirle mayor dinamismo al aparato administrativo en cuanto a formar plena conciencia de los riesgos que entraña la depredación ambiental y los daños a la biodiversidad, además de estructurar un sistema de regulación jurídica adecuado. Uno de los principales problemas es de viabilidad administrativa y de gestión, por lo que se impone diseñar la coherencia equivalente en cuanto a la legislación y al trabajo de la administración pública.

Asimismo, es oportuno hacer un comentario sobre el fenómeno de la corrupción que obstruye toda coherencia de las funciones y aplicabilidad del aparato administrativo público y de toda congruencia con las funciones legislativas y de aplicación de la ley. Pero además, en ella reside la fuente de los insondables niveles de desconfianza, escepticismo e incertidumbre que la población experimenta hacia las instituciones estatales y su aparato burocrático-administrativo.

El texto del economista y antropólogo mexicano Juan Castaingts Teillery es revelador al respecto. Plantea que “al sistema capitalista moderno la corrupción le es, al mismo tiempo, consustancial y perjudicial; la corrupción lo acompaña, pero necesita reprimirla [...]; si la corrupción se extralimita, la economía se desintegra”.⁷¹

Este fenómeno que afecta a la administración pública y a la sociedad es uno de los que más claramente pone de manifiesto las insuficiencias jurídicas, sociopolíticas y morales que permean las estructuras de la sociedad y del sistema político y económico.

Segundo. La atención al desarrollo científico-tecnológico está considerada como una línea de primera importancia a atender por los estados y las naciones de cara al siglo XXI. No es posible integrarse a la economía mundial ni a los patrones de vida de las sociedades contemporáneas si se margina la atención preferente al desarrollo científico y tecnológico. Y esta atención, de convertirse en política nacional, correspondería también a una función de la administración pública. A propósito, sostiene Lester Thurow:

⁷¹ Castaingts Teillery, Juan, *México: economía, mito y poder*, México, UAM-Iztapalapa, 1994, pp. 127-128.

Las grandes fuerzas tecnológicas están determinando que para los países sea más difícil actuar en la economía mundial, y esta dura realidad se ve forzada por los cambios sobrevenidos en el régimen comercial del mundo. Cuando el mundo se divide en bloques comerciales, todos los países en desarrollo tienen que afrontar un problema común de acceso al mercado.⁷²

Está comprobado que el sector privado no dedica la suficiente inversión a la investigación y al desarrollo de los procesos tecnológicos y de producción⁷³; por tanto, la inversión pública adquiere una importancia inestimable para el impulso de esta esfera estratégica nacional. La puesta en marcha, el desarrollo y estimulación de una amplia red de instituciones de investigación, universidades, empresas e industrias, debe constituirse en una divisa para las políticas que se articulan y alientan desde el sector público. Siempre, en cualquier iniciativa de carácter nacional, debe haber un organizador, un líder, y este papel le corresponde al Estado; de hecho, es el más indicado para hacerlo. Pero la legislación debe ser más expedita y congruente en este giro. Tanto en Japón, como en Francia, por sólo poner dos ejemplos, se ha llegado a un equilibrado convenio entre empresas privadas y gobierno para afrontar juntos la inversión en investigación, capacitación y tecnología. Ambos casos han sido inmediatamente expresados en la ley, con un alto grado de coherencia y congruencia con las políticas nacionales y con otros cuerpos de leyes que reglamentan la convivencia entre el sector público y el privado.

México debería emprender con más dinamismo y capacidad coordinadora estrategias de este tipo. Contamos con universidades e instituciones públicas y privadas de investigación; algunas ubicadas entre las mejores del continente, pero carecemos de una visión orgánica y a largo plazo de la importancia que para el país reviste una verdadera operatividad y eficiencia en este campo.

Esta visión es compartida por académicos, científicos e intelectuales, coincidiendo en que nuestro país ha avanzado en la investigación, pero ha sido incapaz de diseñar una política científica integral y mucho menos una cultura científica; sin diseño político es impensable, por consiguiente, una legislación que ampare, respalde y promueva la labor científica, tecnológica e intelectual.

En este tenor, los investigadores del Instituto de Investigaciones en Matemáticas Aplicadas y en Sistemas de la UNAM, Miguel Ángel Campos y Jaime Jiménez en su ensayo *La ciencia y la tecnología en México: un factor marginado en la sociedad mexicana* sostienen que debido fundamentalmente a causas

72 *Op. cit.*, p. 243.

73 *Ibidem*.

estructurales e históricas (la educación de posgrado en México no tiene más de treinta años y apenas en la década de los setenta comenzaron a formularse políticas científico-técnicas más o menos continuadas),

el sistema de ciencia y tecnología en México todavía es: *a)* muy pequeño; *b)* heterogéneo, ya que ha logrado tener fuerza en ambientes académicos [...], pero todavía muestra debilidad fuera de ellos; y *c)* responde a los temas de interés de la comunidad científica internacional, controlados por los países centrales, pero con poco interés en temas de relevancia nacional [...], y con condiciones inadecuadas para competir en el desarrollo tecnológico de punta.⁷⁴

Además de que los reglamentos y normatividades internas de institutos y universidades, en muchos casos, son inexistentes o disminuidas al momento de proteger derechos y resguardar a las dinámicas de investigación de las trabas administrativas.

Tercero. En cuanto a la atención al desarrollo sociocultural y educativo, partimos de la distinción de que esta esfera, al igual que la científica y tecnológica, ha estado históricamente definida más como cuestión de Estado que como campo de injerencia gubernamental directa. No obstante esta precisión, la educación —en menor grado la vida sociocultural— ha estado muy dependiente de las decisiones e instancias gubernamentales. El Estado siempre ha querido demostrar que la educación es una cuestión pública, aun cuando acepte la presencia activa del sector privado en este campo. Esta línea ha sido evidente desde los años posrevolucionarios. Se ha asentado en la carta magna y en los cuerpos de leyes subordinados correspondientes.

Decir que la educación es una de las cuestiones prioritarias en las sociedades contemporáneas, pudiera parecer una afirmación excesivamente reiterativa: es obvio que la educación es prioritaria. El problema es, ¿qué hacer para realizar adecuadamente esta prioridad? Si constituye un asunto prioritario, ¿existen las condiciones legales, reglamentarias y operativas capaces de garantizar que el sistema de educación pública sea de primer nivel?, ¿destina la administración pública todos los esfuerzos y recursos a normalizar y velar porque el sistema educacional no acumule rezagos y se detenga envuelto en disputas sindicales, burocráticas o financieras?

⁷⁴ Campos, Miguel Ángel y Jiménez, Jaime. "La ciencia y la tecnología en México: un factor marginado en la sociedad mexicana", en Roberto Varela y Leticia Mayer (compiladores). *Los grandes problemas de la ciencia y la tecnología. Condiciones y retos para la investigación científica y tecnológica*, México, UAM-Iztapalapa, 1994, p. 178.

En una situación global en que los gobiernos-Estados minimizan las funciones tradicionalmente concebidas por los modelos estatistas de bienestar; en que la iniciativa privada ha sido hasta cierto punto sorprendida por las desincorporaciones estatales; en que las políticas de inversión y atención pública en los tiempos de la posguerra se han visto bloqueados por la proliferación de nuevos fenómenos, anclados en viejos problemas no resueltos por los Estados-naciones, como los fundamentalismos, las migraciones desesperadas, las reivindicaciones etno-culturales, las confusiones ideológicas de signos diversos, los abismales índices de pobreza y marginación, etcétera, la cuestión de la educación parece rebasada por realidades más imperiosas y dramáticas (aunque ella también es una realidad imperiosa y dramática, sobre todo en los países del tercer mundo) o por decisiones cómodas o enajenadas al momento de determinar en qué se invierte y para qué.

La educación es una esfera de la vida sociocultural que demanda cuantiosas inversiones cuya ganancia se verifica en una amortización muy lenta y difícil de medir por la multiplicidad de factores que intervienen en el proceso educativo. A pesar de estas aparentes dificultades, una buena administración de un proyecto educativo a cualquier nivel o intención a que se quiera orientar, no debería escatimar en cantidades; debe regularlas, fiscalizar flexiblemente sus usos, diseñarlas y aplicarlas según políticas de prioridades bien analizadas. La educación, como la cultura, la salud pública o la seguridad social, siempre será esfera muy difícil de calcular en términos exclusivamente económicos y/o financieros.

Hace apenas veinte años, los indicadores en que se sustentaba la concesión de empréstitos y/o líneas crediticias de gran escala por los grandes organismos financieros internacionales se enfilaban a la consideración exclusiva de factores económico-industriales, es decir, la solvencia infraestructural y de recursos naturales que el Estado-nación poseía como garantía de pago de la deuda contraída. Hoy, los indicadores se han ampliado, pero también han cambiado; se mide la solvencia, tanto por los recursos energéticos y naturales en condiciones más o menos óptimas de conservación ecológica y por los recursos humanos (grado de escolaridad, solvencia cultural, nivel de preparación tecnocientífica media, etcétera) que el país haya sabido formar y que constituyan cifras representativas respecto a índices demográficos totales. Evidentemente, se aprecian dos constantes: la ecológica y la sociocultural-educativa.

En las sociedades contemporáneas es imposible afrontar los retos que supone la inserción en nuevos mercados y en bloques políticos de nuevo tipo, con estilos y condiciones de vida complejos y expansivos, si no se tiene una media poblacional con instrucción óptima, educada para un mundo aceleradamente cambian-

te, donde se combinen la educación erudita con la hiperespecializada, la técnica con la humanística, la formal con la pragmática; donde se mezclen racionalmente los métodos didácticos clásicos y las nuevas tecnologías educativas.

Se debe considerar a la educación como un proceso permanente y continuo. Una nueva concepción organizativa, administrativa y pedagógica, reclama hoy el sistema educativo a todos los niveles.

Este cambio de mentalidad y de esfuerzo integral, a nivel de Estado y de sociedad civil, ante la educación como eje vital para concebir una nación futura, es no sólo necesario, sino impostergable. En ello el país se juega ya no el futuro, sino el presente mediato.

En cierto grado, la sociedad se fue desatendiendo de la cuestión educativa en la medida en que los Estados fueron monopolizando tales funciones sociales. Los Estados han dispuesto políticas educativas, concepciones, ideologías, formas de lectura y enseñanza, textos, infraestructura, modos de formar recursos humanos, etcétera. En ciertos momentos, los sistemas de educación se han convertido en verdaderas tecnologías y formado parte de las cuestiones en disputa en el ámbito político. Las acciones de los Estados no son del todo censurables; respondieron a una lógica de la historia y de las disposiciones de la política mundial; de hecho, en algunos países con mayor o menor éxito, esta forma de asumir y controlar la cuestión educativa conllevó a la construcción de verdaderas sociedades civilizadas e industriales, apegadas al orden y la racionalidad que les permitió encabezar los destinos de la humanidad.

En México fue evidente esta acción estatal en la educación posterior a la Revolución, donde esta esfera se institucionalizó por primera vez, convirtiéndose en una cartera de Estado e involucrando a personalidades públicas e intelectuales de resonancia nacional y continental que marcaron los primeros programas educativos y culturales del México moderno. Ahora nos encontramos en otro periodo de la historia y en otro nivel del problema. Se trata de enfrentar un reto para garantizar el éxito de una nación en medio de coyunturas difíciles e hiperdinámicas de competencia, en situaciones donde los ritmos de producción del saber se duplican o quintuplican en cuestión de dos a cuatro años, lo que hace sumamente compleja la capacidad de acción y pronóstico del desarrollo.

Cuando los Estados Unidos ante la virtual disolución de la URSS, su principal antagonista ideológico y político, sostuvo que el próximo reto era conquistar la hegemonía mundial en el campo tecnológico y científico; obvió la cuestión de que tal reto debía suponer una reconstrucción del deteriorado aparato educativo en la unión americana (en Estados Unidos, el modelo educativo de enseñanza básica y secundaria es comunitario, existen aproximadamente quince mil conse-

jos comunitarios que administran y reglamentan la educación: fondos, sistemas de evaluación, inversiones, salarios de los maestros, etcétera). Tal conquista está costando al país del norte enormes recursos económicos y mentales y han tenido que admitir los obstáculos que imponen a esta meta o a cualquier otra los rezagos educativos.

Ante la complejidad de esta problemática no basta una atención normativa, sino de voluntad política y social. Pero la estructuración jurídica y la reglamentación estricta de los pasos para abordar tal cuestión en nuestro país es consustancial a la resolución del problema, y por ello no debe ser superflua su atención.

Junto a otros problemas como la procuración de justicia, la seguridad ciudadana, la atención a las minorías, la reforma del Estado, las relaciones interregionales, o los conflictos electorales, debemos reconocer que la administración del Estado y la atención a las cuestiones públicas no deben quedar constreñidas a funciones esquemáticamente rígidas, sino que abarcan una pluralidad de problemáticas por enfrentar tanto jurídica, como políticamente, de forma flexible y profundamente humana.

D. La administración pública y su modernización en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000

Dentro del rubro relativo al “Desarrollo democrático”, el vigente Plan Nacional de Desarrollo (PND) alude a la reforma de gobierno y la modernización de la administración pública, considerando los siguientes seis puntos básicos de trabajo: promoción de la descentralización administrativa; profesionalización de los servidores públicos; sistemas de control y rendición de cuentas; modernización de la gestión pública; simplificación y adecuación del marco normativo; y responsabilidades de los servidores públicos.

Tales aspectos encuentran mayores comentarios y líneas de acción en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (Promap), presentado el 6 de mayo de 1996 por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. En el mismo se acentúa la prioridad y urgencia de adecuar la administración pública con miras a los retos del siglo XXI, diagnosticando cuatro grandes temas que constituyen áreas de oportunidad para mejorarla: 1) Limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental; 2) Centralismo; 3) Deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno, y 4) Carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

Además, se afirma que el cúmulo de normatividad administrativa no responde a los requerimientos de las dependencias y entidades para atender con eficacia, efectividad y oportunidad los fines propios de sus funciones y responsabilidades.⁷⁵

En alusión al PND se fija como objetivo principal la promoción de una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía; que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas; que fomente la dignidad y profesionalización de la función pública y provea al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad.⁷⁶

Sólo para finalizar, se transcribe a continuación uno de los párrafos iniciales del multicitado Programa:

El tema de la modernización administrativa cobra cada vez más trascendencia en la agenda de la política internacional. En el quincuagésimo periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU, el tema central es la administración pública y, en particular, lo que se refiere a su papel como catalizador en el proceso de desarrollo económico y social.

IV. CONCLUSIONES

Primera. El derecho administrativo está vinculado esencial y eminentemente con el Estado, al cual regula en su estructura, en su funcionamiento y en su régimen de relaciones con los gobernados/particulares. En el derecho administrativo confluyen todos los factores políticos, económicos, sociales y culturales

⁷⁵ Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, p. 24.

⁷⁶ *Op. cit.*, p. 35. Objetivo a alcanzar, dice el Promap, mediante la aplicación de los siguientes subprogramas:

1) Participación y atención ciudadana: desarrollo de la contraloría social, atención directa a la población, transparencia, simplificación del marco normativo, elevación de los estándares de calidad en los servicios, mayor información sobre la gestión pública

2) Descentralización y/o desconcentración administrativa: fortalecimiento del federalismo.

3) Medición y evaluación de la gestión pública: creación de indicadores de desempeño, implantación del sistema integral de información, fortalecimiento de los órganos internos de control.

4) Dignificación, profesionalización y ética del servidor público: sistemas de selección, actualización y capacitación, sistema integral de desarrollo de recursos humanos, efectividad en la investigación y fincamiento de responsabilidades.

que integran el complejo existir de las sociedades. Es tan amplio el campo de acción de esta disciplina jurídica que algunos tratadistas afirman que a la administración compete, por exclusión, todo aquello que no sea legislar ni juzgar; derivándose así la justificación de los sistemas presidenciales fuertes y con amplísimas facultades, necesarias para el cumplimiento de las responsabilidades de la administración pública. El derecho administrativo es relativamente joven, es dinámico, es profundamente humano y de trascendente contenido político y social.

Segunda. No obstante este papel estratégico del derecho administrativo en la vida del Estado y de la sociedad, se le ha mantenido marginado del intenso proceso de reformas que se viven en la actualidad. El derecho administrativo ha crecido de manera desordenada y circunstancial, por lo que ofrece un escenario jurídico contradictorio, omiso, ambiguo y en ocasiones rebasado por los imperativos de un mundo que cambia aceleradamente. Es urgente e indispensable racionalizar nuestro sistema jurídico, así como replantear los objetivos, sistemas y metodologías del derecho público/administrativo, reivindicándolo como piedra angular de la reforma del Estado.

Tercera. Existen fuertes críticas a la clasificación tradicional del derecho en privado y público, este último identificado con las relaciones de poder, con las razones de Estado y con la cosa pública de interés común. Los promotores del liberalismo y de la adecuación de la administración pública a los esquemas empresariales hablan de la privatización del derecho, en tanto que la mayor intervención responsable del Estado en la vida social ofrece una marcada inclinación hacia la publicización de todo el derecho, además de que, por provenir del Estado, todo el derecho es público. A partir del llamado derecho social, actualmente ha cobrado fuerza una postura que parece superar la polémica anterior ofreciendo como alternativa de cambio y solución la construcción de un nuevo derecho basado en la justicia social, en la solidaridad, en el reencuentro del hombre con su medio natural, en el compromiso colectivo y en la responsabilidad compartida; es un derecho en el que el protagonista ya no es ni el individuo (derecho privado) ni el Estado (derecho público) ni una clase específica (derecho social), sino la “sociedad humana integral”, que abrumada por los inmensos retos del fin de siglo, busca alcanzar sus verdaderos fines a través de nuevos mecanismos de integración y convivencia.

Cuarta. Por lo que se refiere al derecho administrativo, el cambio y la modernización se vinculan estrechamente con una administración más ágil, eficaz, eficiente, preparada y con una profunda vocación de servicio y de

compromiso social. En buena medida se puede afirmar que el éxito y progreso del Estado radica en la calidad y esfuerzo de su administración. La administración pública es tema obligado para comprender al Estado presente y futuro; de hecho, la alta competitividad que presagia el nuevo milenio consistirá en un enfrentamiento de administraciones públicas.

Quinta. La política, la administración pública y el derecho (principalmente público constitucional y administrativo) coinciden para integrar y entender al Estado. La problemática de cualquiera de ellos atañe al Estado al igual que sus aportaciones lo perfeccionan y fortalecen. Sólo unidos sirven para comprender mejor a lo estatal, coadyuvando en la medida de su especialidad a alcanzar fines propios y comunes.

Sexta. En las fuentes del derecho administrativo encontramos algunas raíces del problema que se plantea en este trabajo de investigación. Existe una desmedida y dispersa normatividad que con sus contradicciones, lagunas e indefiniciones propicia una atención coyuntural y atropellada de los múltiples compromisos del servicio público; además de autoprovocar su desconocimiento e ineficacia como consecuencia de la inconsistencia y elevada cantidad de los preceptos. Independientemente de la baja calidad técnica, gramatical y funcional de la legislación, se ha abusado de la expedición desarticulada de disposiciones jurídico-administrativas. Las leyes, los reglamentos, los decretos y los acuerdos se emiten abruptamente y sin un plan integral de desarrollo, convirtiendo al sistema jurídico (que de sistema sólo parece llevar el nombre) en un complejo normativo, muy alejado de proveer la estabilidad, el orden y la seguridad a las que aspira todo derecho. Paradójicamente, existen otras fuentes de singular valía que se han desaprovechado, quedando relegadas a planos de mínima influencia, como es el caso de la jurisprudencia y de la doctrina, que en mucho podrían enriquecer al interesante y poco explorado campo de la administración pública del nuevo siglo.

Séptima. Un reto imprescindible e histórico para los juristas consiste en participar activamente, con imaginación, creatividad y compromiso, de los cambios que exige la compleja realidad de nuestros tiempos. Se hace necesario reivindicar al derecho en su papel de promotor racional de los avances de la sociedad y del Estado. El derecho (público-administrativo) debe cambiar, del conglomerado normativo rezagado que obscurece y obstaculiza la evolución, al instrumento útil que asimilando las nuevas exigencias y aportaciones interdisciplinarias, oriente y ofrezca respuestas oportunas en la conducción estatal. En México no hay una cultura de “planeación jurídica”, las leyes se dictan *in situ* y

sin una visión a mediano y largo plazo; por tanto, nuestros instrumentos jurídicos difícilmente servirían para edificar un sólido proyecto de Estado. Es imposible que una nación despegue con un ordenamiento jurídico arcaico y desarticulado; en el caso contrario, un derecho visionario, apto y eficaz, se convierte en motor indiscutible del progreso, con equilibrio y justicia. El derecho debe incursionar de lleno y con un papel protagónico en la reconstrucción del Estado mexicano de fin de siglo, abrevando y respetando, pero sin dejar que lo rebasen o suplanten, en la economía, la política, la sociología y tantas cuantas disciplinas estudian al hombre y al universo que le rodea. De la presente situación de crisis que vive el país se debe hacer la gran oportunidad de cambio radical e integral a través del derecho (público-administrativo).

Octava. Hacer realidad el sistema federal formalmente asumido por el Estado mexicano, implica reconstruir jurídicamente al país y de manera particular, por ser el encargado de regular la estructura y funcionamiento gubernamental, del derecho público-administrativo. Por tanto, además de los problemas técnico-jurídicos propios de la materia, se presenta el reto de compatibilizarlo con los derechos administrativos de las entidades federativas. Es una gran tarea pero también una histórica oportunidad para reorganizar jurídicamente al Estado federal mexicano del nuevo siglo, haciéndolo más eficiente y justo ante una sociedad más participativa. Nuestro derecho administrativo es de naturaleza centralista, por lo que requiere una regionalización coordinada de vanguardia, con el realce jurídico, político, social e ideológico que aún no se le reconoce. Urge un cambio de las administraciones públicas federal, estatales y municipales, a través de sus respectivos ordenamientos jurídicos.

Novena. La reforma del Estado es un proceso integral de cambios y ajustes en lo económico, político, social y cultural que deben ser retomados y concretados por el derecho. En ese orden de ideas, es el derecho público-administrativo el más indicado para involucrarse decididamente en ese vital y trascendente trabajo definitorio del futuro de la nación. La agenda es amplia y complicada, abarcando, sólo de manera enunciativa y no taxativa: democracia, federalismo, empleo, vivienda, salud, educación, administración de justicia, seguridad pública, medio ambiente, equilibrio ecológico, comunicación, etcétera.

Décima. Se ha detectado a nivel mundial la necesidad de reconstruir al Estado y a sus aparatos gubernamentales encargados de la titánica función de la administración pública. Así es como se han implantado y se siguen ensayando diversas fórmulas de solución, desde fuertes medidas de privatización y descentralización, hasta la aplicación de esquemas empresariales de eficiencia y calidad

aunque sin abandonar el sentido social del servicio público. México, con su sistema jurídico, debe encontrar su propio camino, acorde con su historia, con su realidad y con los fines que persigue dentro de un auténtico proyecto nacional. Sólo los Estados más aptos y mejor preparados podrán sobrevivir ante la competitividad y los grandes retos que se avecinan; de ahí la urgencia de trabajar inmediatamente en ello.