

EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Ornar Guerrero

Bases para la presentación y los comentarios del libro,
por *Pedro G. Zorrilla Martínez*.

INAP, 7 de noviembre de 1991.

El propósito de la obra de OG, logrado, fue dar luz sobre la *naturaleza, origen y proyección futura de la APM*. Proveer de *fuentes a otros investigadores*, abrir brecha a *nuevos campos de trabajo académico* y estimular el interés por el estudio de la *APM*. Sin embargo, la investigación no es un tratado histórico, sino una *búsqueda del tipo de Estado Mexicano* dentro de su peculiaridad, distinto de otros estados.

**PAPEL DEL INVESTIGADOR ACADÉMICO;
CARACTERIZACIÓN DEL ESTADO MEXICANO**

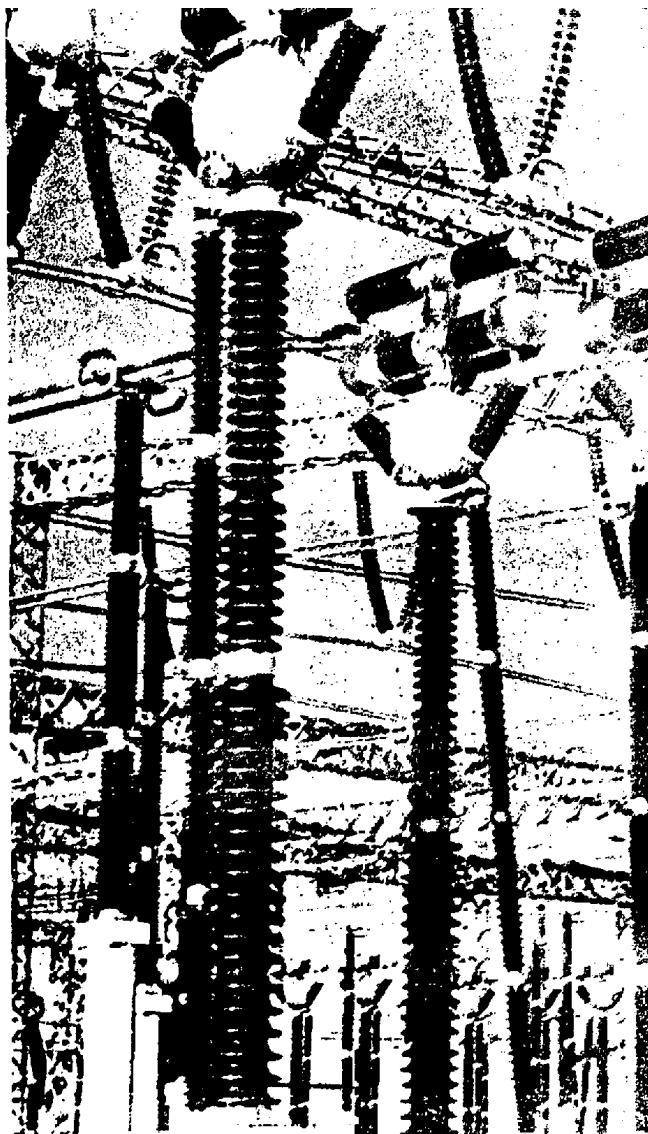
No es la administración detenida en el tiempo, sino en un montaje de tiempo sobre tiempo. Ahí el por qué de las *paradojas mexicanas*: libertad industrial

y monopolios; libertades del hombre y prohibiciones al clero; propiedad privada y propiedad pública; federalismo y centralización, división de poderes y presidente poderoso.

CARÁCTER MULTIDIMENSIONAL DE LA CONSTITUCIÓN; EL HOMBRE EN TODA SU REALIDAD

Por tratarse de una prospección, se cuidó de no *destacar lo deseable*, un esquema utópico que sirviera de marco de una crítica general.

En la obra se examina al Estado y a la AP en retrospectión y prospectiva, intentándose *enlazar las tendencias vivas que definen al México de siempre*.



CARÁCTER CIENTÍFICO DE LA VISIÓN; AUTÉNTICA CIENCIA POLÍTICA

La intensidad de su actividad ha sido la causa primordial de la magnitud del organismo del Estado. Conviene *estudiar la consecuencia a partir de su causa*, investigando el *porqué la AP se integró de tantas instituciones*. La intensidad se manifestó sobre todo en organismos y empresas descentralizados.

MAGNITUD POR LA INTENSA ACTIVIDAD; ESTA, POR RAZÓN DE LA DEMANDANTE SOCIEDAD PLURAL

La APM es producto combinado de la tradición, la acumulación y la centralización. El que muchas instituciones económicas de la AP existan no es un hecho fortuito; es el resultado de una tradición, de una centralización que parece irreversible y de la acumulación de instituciones administrativas. Las dimensiones del Estado *le impidieron moverse con celeridad y eficiencia*.

PESO E INERCIA DE TRADICIONES, E INNOVACIÓN; UNA DE ÉSTAS, DESCENTRALIZAR

En la obra se procedió a seleccionar lo inherente a la APM, lo que le fuera característico, ayer y hoy; la intensidad, alcance y versatilidad de su actividad; fue su signo en el s. XVIII, en el XIX y en la actualidad; la APM es de suyo intervencionista.

El intervencionismo en el s. XIX fue intenso; el origen y el presente se tocan.

LO DELIBERADO ES EL LÍMITE Y LA CONTENCIÓN; LO AUTOMÁTICO, LA INTERVENCIÓN

La actividad del Estado ha formado un conjunto de prácticas administrativas, que determinaron un ámbito de intervención de amplias proporciones; es el "*espacio público*" o "campo de acción del Estado", distinto del *espacio privado*. En la frontera de los espacios público y privado se está dando el proceso de *definición del México del mañana y el perfil de la Reforma del Estado*. El modo de ser y actuar del Estado permite una *proyección de su futuro* inmediato.

LO PÚBLICO Y LO PRIVADO, ANTINOMIA QUE ES FUENTE DE CARACTERÍSTICAS BÁSICAS

Nuestras tendencias históricas se forman por acciones presentes que crean las bases de condiciones futuras.

La PRIMERA (tendencia histórica estructural): permite hacer una prospección: *actividad creciente*, amplia y diversificada del Estado en el seno de la sociedad.

SEGUNDA: Formación de un Estado público comprensivo y en *expansión*.

TERCERA: *Creación de un modus operandi peculiar del Estado, por medio de organismos descentralizados y empresas públicas.*

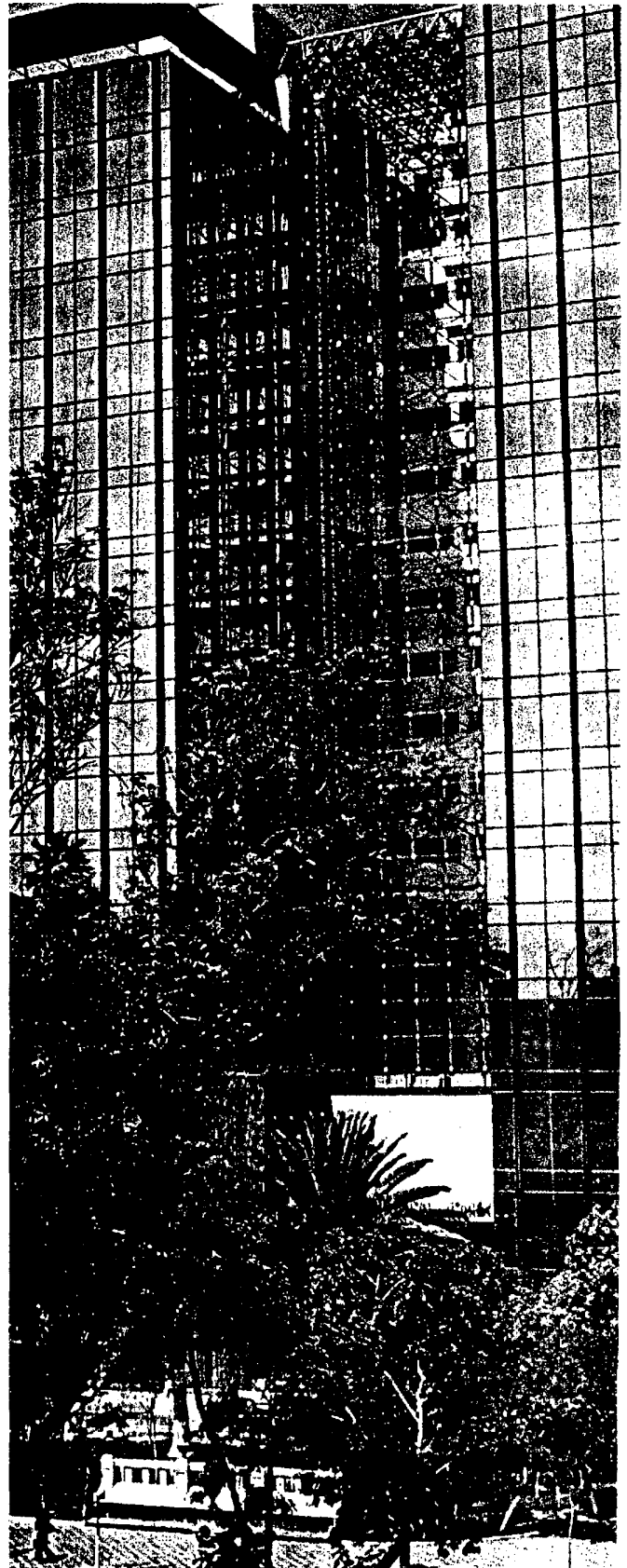
CUARTA: Establecimiento de la *economía de Estado*.

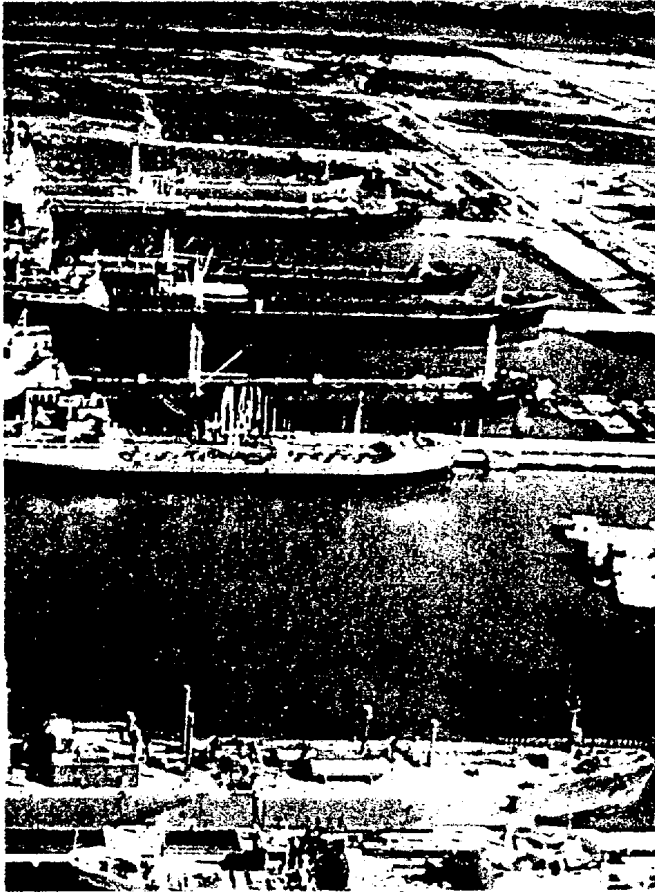
QUINTA: Efecto formativo y multiplicador de las *revoluciones*.

SEXTA: Institucionalización del procedimiento de *expropiación* para el establecimiento de las grandes *instituciones descentralizadas*.

SEPTIMA: *Formación de relaciones económicas institucionalizadas entre el Estado y el capital.*

OCTAVA: *Centralización irrefrenada* en el Estado nacional.





Toda actividad que suponga un órgano y una responsabilidad asumida por el Estado, provoca una tendencia creciente en su organismo. El moderno estado capitalista funciona dentro de *límites históricos fijados por su función dentro del modo de producción capitalista*, cuya finalidad es su perpetuación y desarrollo. El Estado moderno puede crecer sólo a condición de que produzca los elementos de la prosperidad individual, social y económica de la sociedad civil.

DINÁMICA SOCIAL Y POLÍTICA. LÍMITES Y LIBERTADES

En la *línea divisoria de los quehaceres del Estado y la sociedad*, cuya mediación es la AP, está el origen y la causa de la amplitud o estrechez de los cometidos de cada cual.

MEDIACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, AHORA MÁS PATENTE QUE ANTES

CONTRARRESTAR TENDENCIAS IDENTIFICADAS: REFORMA DEL ESTADO

La *Reforma del Estado* nunca es posible sino *hasta el día de mañana*. Una medida puede continuarse o perderse. La historia está llena de *reformas administrativas fracasadas*. Los cambios de hoy no germinan mañana, sino pasado mañana; así es la administración pública. Son *condiciones que facilitarán el cambio o lo entorpecerán*. La continuidad o el cambio en el futuro de la APM se resolverá dentro de ellas. *El mañana nacerá de la conjugación de la voluntad de cambio y las posibilidades para realizarlo*.

VOLUNTAD POLITICA HOY, NO ES VOLUNTARISMO NI DELIRIO

La actividad creciente, amplia y diversificada del Estado *parece haber llegado al límite* de su expansión.

La actividad del Estado supone funciones típicas inherentes, pero otras, enmarcadas en la administración de lo interno, tienen una *extensión desusada mente amplia*. La amplitud del espacio público ha sido directamente proporcional a la estrechez del privado.

ATRIBUCIONES DEL ESTADO, CUESTIÓN POLÍTICA, NO SÓLO DEFINIDA POR LA DINÁMICA SOCIAL

La tendencia relativa al espacio público comprensivo y en expansión parece haber llegado al *límite de su crecimiento*. La actividad del Estado no siempre

se apegó a unos criterios, y dentro del período post revolucionario se *amplió, fuera de todo marco* y más todavía, de su condición de Estado; asumió con demasiada frecuencia *papeles fuera de su naturaleza política*. Pero la forma de ser y actuar del Estado edificó al París, con sus virtudes y defectos. Fue el Estado quien abrió los cauces para la acción de los particulares.

FINALIDAD DE LA POLÍTICA. SOBREVIVENCIA Y ATRIBUCIONES

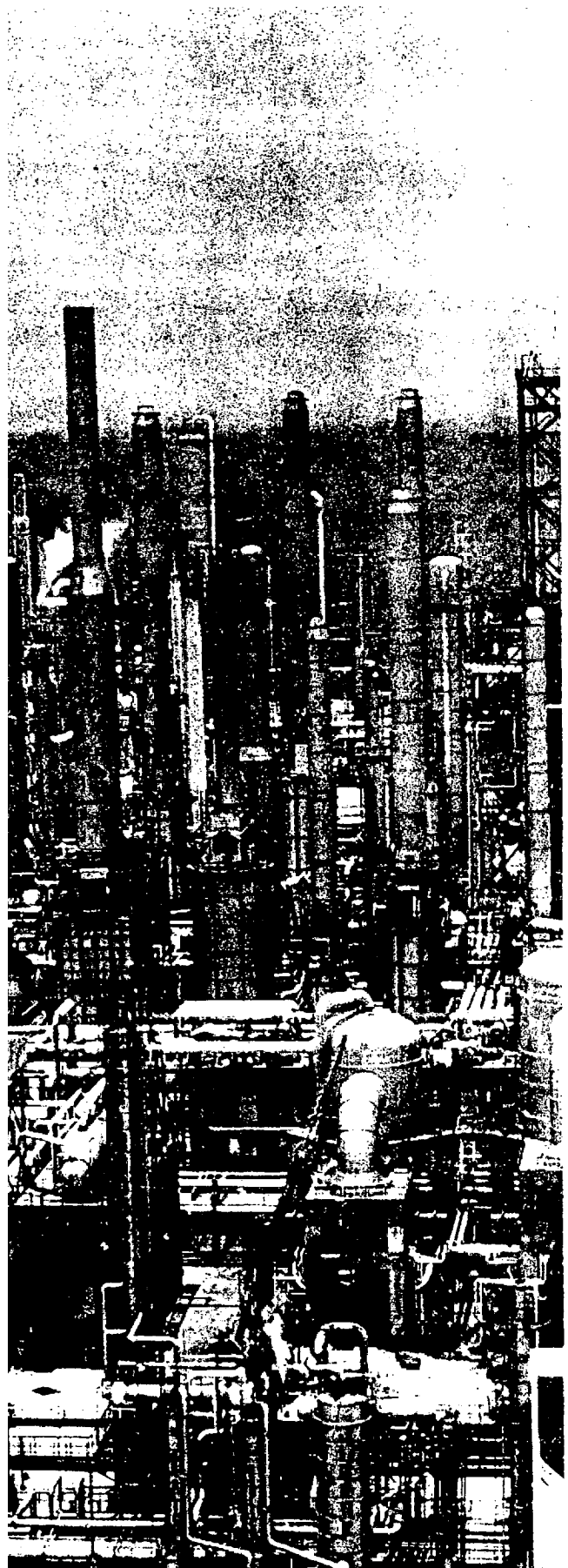
El Estado desarrolla sus propios intereses, distintos a los de la sociedad; la burocracia existe por su capacidad de hacerse autónoma.

PODER DEL SOBERANO, DEL ESTADO, DE LOS GOBERNANTES, DE LA BUROCRACIA

México está cambiando; las fuerzas que lo trajeron al presente muestran agotamiento. El cambio es resultado del debilitamiento de un esquema social, económico y político, exitoso hasta la actualidad. Su perpetuación fue posible por su capacidad de renovación. La habilidad de todo un pueblo construyó al México moderno y puede ser la base para la construcción del futuro.

Los factores de la *edificación de México fueron sus revoluciones*, fuentes del avance y bienestar social; las protagonizaron las fuerzas del progreso y del nacionalismo.

La mejor prospección, instrumentable y calculable por el Estado, es *hacer realidad los principios sociales* de la Constitución del 17, aún por cumplirse. El Estado no ha terminado de saldar cuentas con las clases sociales que hicieron posible su existencia. *Las grandes metas revolucionarias* son un propósito idóneo de la actividad estatal del mañana, que debe mirar al futuro e incorporarse a los procesos de progreso que exige un *mundo en transformación*.



APOYOS Y PROYECCIONES POLÍTICOS; LA REFORMA MEXICANA

La definición del Estado mexicano que hace el excelente investigador Ornar Guerrero, y más propiamente la caracterización de la administración pública, amplían el conocimiento del Estado, porque la visión que ofrece el autor es original y nueva y permite descubrir facetas y características casi no advertidas antes. La Constitución que considera al hombre en sus dimensiones personal y social, la sociedad plural mexicana con sus heterogéneas demandas al Estado, la intensa actividad de éste, que incrementa su magnitud, todo ello considerado por el Dr. Guerrero para explicar cuáles son a su juicio las tendencias históricas que crean las bases de las condiciones futuras del país, constituye un camino intelectual lleno de hallazgos y promesas. Se plantea la tradición y la innovación, la intervención económica y los límites

al ejercicio del poder y lo público y lo privado; todo, permite avizorar lo grande y difícil que es la tarea de reformar al Estado, con una voluntad política que no podría ser voluntarismo, para la dinámica social, desde los espacios de decisión política institucional, una orientación determinada, que ponga al día y modernice al país.

Las atribuciones del Estado, que resultan de decisiones políticas, sean del soberano o de los gobernantes, definirán nuevos espacios a las energías y potencialidades de la sociedad, pero también del propio Estado, del que las fuerzas ya mostraban agotamiento y cuyas vías aparecían muy encumbradas.

Confiemos y actuemos para que la capacidad de renovación del Estado mexicano se revele incólume y vuelva a dar testimonio y muestras de capacidad para construir el futuro, hacer realidad los principios constitucionales y alcanzar las grandes metas nacionales, de manera compatible con el mundo en transformación.

