

ADAPTACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARA SU ENCUADRE EN LA ALDEA GLOBAL

Luis Gerardo RODRÍGUEZ LOZANO

SUMARIO: I. Introducción. II. Globalización. III. Administración Pública. IV. Transformación del servicio público. V. La Administración Pública en México en el siglo XXI. VI. Consideraciones finales.

I. INTRODUCCIÓN

La transformación de la administración pública en el caso mexicano, no es ajena al fenómeno de globalización económica que se da incesantemente, aunque el experimento europeo, se ha considerado siempre como el ejemplo más identificable de las consecuencias globalizadoras, hoy día, aunque nosotros no contemos con una configuración *suigeneris* a diferencia de la UE, las decisiones globales si nos afectan de manera directa, a nuestro Estado, por ello, la administración pública estatal en el caso mexicano, aunque no en la misma jerarquía, si debe mantenerse atenta a los dictados de la agenda global.

En el presente ensayo estableceremos la conexidad entre tres factores: Administración Pública, Globalización y Estado Mexicano, para establecer las afectaciones del fenómeno global en la administración pública mexicana, y con ello cual es el factor vinculante de las políticas públicas de la Administración Estatal en coordinación con los dictados de los proyectos globales.

Nuestro trabajo aunque científico, está consciente de las limitaciones propositivas ya que el funcionamiento de un sistema depende de diferentes componentes, solo que hace falta aislar un objeto metodológico para así estudiarlo e incorporarlo de nuevo al problema general; ello es lo que buscaremos en el presente trabajo.

II. GLOBALIZACIÓN

La globalización es un fenómeno ampliamente discutido, y donde permean distintas visiones de su implementación y funcionamiento, algunos lo definen desde la perspectiva de un carácter universalista del mundo, otros ven, en la globalización, un fenómeno de control económico-social dirigido por los grandes capitales, nuevamente las cosmovisiones continúan enfrentándose bajo distintas formas no completamente opuestas a las de la guerra fría, sólo que la innegable diferencia que juegan las Tecnologías de la Información, dan mucho margen para establecer el análisis del fenómeno, ya que los medios de comunicación juegan un papel preponderante, sólo que las Tecnologías de la Información configuran un poder económico autónomo.

Lo cierto, es que el fenómeno de la globalización ha traído fuertes implicaciones para el derecho administrativo, pues este fenómeno se caracteriza por la transición de lo público hacia lo privado, con todo lo que esto representa para el mundo jurídico, ya no se trata solamente de demostrar la autonomía del derecho administrativo del derecho público, sino de cómo el derecho administrativo de una nación en este caso de México, reduce sus márgenes regulatorios, ya que cada día la Administración Pública tiene menos actividades administrativas que atender y esto obedece a cambios en la política económica que iniciaron a fines del siglo XX, y que continúan hasta la fecha para adaptar la política económica del Estado, a los dictados de las grandes corporaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, en donde los principales accionistas son las economías más prósperas y desarrolladas del mundo.

Otra grave consecuencia que encontramos con la globalización, es el desplome de los Estados-Nacionales caracterizados por su independencia en la toma de decisiones políticas y su marco regulatorio protecciónista de mercado y que por ende, tenía como misión fundamental generar crecimiento económico con igualdad social; a diferencia de la globalización que se ha caracterizado por la enorme desigualdad que implican esa clase de políticas económicas interpretadas por el Estado receptor para ajustar su economía a los lineamientos del Estado contratante como le ocurrió a México en la negociación trilateral con Estados Unidos y Canadá con el TLCAN, donde la desigualdad fue evidente desde el momento en que se negoció con economías muy superiores y que seguían conservando fuertes subvenciones al agro de sus respectivos países¹.

¹ STIGLITZ E., Joseph, *Los felices noventa. La semilla de la destrucción*, Trad. Victoria Gordo del Rey y

El debilitamiento de los Estados-Nación implica de manera natural el fortalecimiento de las grandes empresas trasnacionales, una forma de demostrar el empoderamiento de las empresas trasnacionales² es destacando que algunas de estas empresas llegan a tener mayor capacidad económica que los propios Estados y por ende suelen manipular la situación a su conveniencia, propugnando por legislaciones cada día más favorables sus intereses económicos de libre competencia. Lo que se observa es un retorno al origen, caracterizado por el Estado-Policía entendiendo por este a aquél que se preocupa por las cuestiones de seguridad y no por el aspecto del Estado-Social: *Welfare State*.³

Paradójicamente el proceso de globalización económica, y sus consecuencias de ensanchamiento de desigualdad económica y social, llevan también consigo un proceso de concientización por parte de la ciudadanía de lo injusto que puede llegar a ser este sistema, ya lejos de la utopía del universalismo, sólo tiene fines netamente de ganancias económicas y de acrecentamiento de los mercados, por lo que la ciudadanía representa en términos de economía global, un papel meramente de consumidor y cliente de las grandes trasnacionales, por lo que es una nueva forma de clientelismo político pero a escala global.

Lo paradigmático de todo este fenómeno es que los capitales globales requieren para su

Moisés Ramírez Trapero, Taurus, Barcelona, 2004, pp. 262.

² Isidoro Moreno, distingue entre globalización y mundialización, en su análisis define a la globalización como una “construcción ideológica del pensamiento neoliberal”, en la «*interdependencia*» “como resultado del proceso de mundialización, cuyos orígenes se remontan, al menos, a finales del siglo XV...Interdependencia que se ha venido desarrollando en un marco claramente desigualitario, bajo unas relaciones de poder claramente asimétricas, que han generado un sistema de intercambios desiguales entre áreas geográficas y países y que ha acentuado la dominación de clase y de género preexistentes” Isidoro Moreno ve en ello una “acentuación de la dependencia y de la subalternidad”, pero no todo es malo, apela a una mundialización que intensifique las “interdependencia recíproca, intercambios económicos igualitarios, libre circulación de todos los factores de la producción en todos los factores de la producción en todas direcciones y autorregulación de los desequilibrios,” la parte optimista de su artículo se da en cuanto a su demanda de “transición y repartos de transferencias hacia abajo” es decir en los colectivos, oprimidos, pueblos y etnones que cada vez reclaman un espacio. La diferenciación entre mundialización y globalización de Isidro Moreno la utilizamos solo de manera representativa para abordar el problema de la sobrevaloración de los efectos globales. En MORENO, Isidoro, “Mundialización, globalización y nacionalismos: la quiebra del modelo de Estado-Nación”, en CARBONELL, Miguel, VÁZQUEZ, Rodolfo, (Comp.), *Estado Constitucional y Globalización*, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, pp. 67-83.

³ Para una mejor comprensión sobre el nacimiento, desarrollo la crisis actual del Estado social véase: SOTELO, Ignacio, *El Estado Social*, Trotta, Madrid, 2010. Así mismo véase también la interesante obra de GARCÍA Pelayo, Manuel, *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*, 10 reimp., Alianza Universidad, Madrid, 1996.

desarrollo mínimas condiciones de gobernabilidad, pero lo que se observa es que a menudo que crecen los efectos de la globalización, aumentan condiciones de ingobernabilidad provocando la inestabilidad de los capitales financieros, una forma de observar la ingobernabilidad es observando la imposibilidad del Estado para atender necesidades básicas de la población. En efecto: “Hoy es de todos sabido que uno de los problemas fundamentales que tiene el gobierno mexicano estriba en su pobre participación en el PIB nacional. Si bien con un déficit insostenible (cercano al 18 por ciento en 1982), la participación del Estado en el PIB llegó a ser superior al 50 por ciento, mientras que actualmente es cercano al 15 por ciento aún con la reforma. Esto es, la participación del Estado en el PIB nacional hace imposible cumplir mínimamente las tareas históricas frente a la población: infraestructura en educación, capacitación, desarrollo tecnológico y salud de calidad, vivienda, así como combate a la pobreza extrema. Las tendencias en los países democráticos y desarrollados siguieron exactamente el camino inverso. Desde el llamado consenso de Washington en 1989, países como México comienzan a ver seriamente limitada su acción política, dejando de lado los apoyos, subvenciones y en general la rectoría de la economía del país.⁴”

Con estos datos empíricos nos damos una idea más amplia de cómo fueron las consecuencias de los acuerdos firmados por México, en distintas negociaciones internacionales con otros países de la región, lo que generó de manera inmediata una reducción en la capacidad soberana del poder público provocando muchas veces que el poder público se mostrara inferior ante los grandes intereses económicos internacionales que le exigían al poder público nacional determinados requisitos a cambio de ciertas prerrogativas económicas en la medida en que el Estado aceptó dichas prerrogativas su soberanía interna se vio de manera inmediata mermada, la crisis mexicana es el mejor ejemplo que podemos mostrar a continuación, ya que esta fuerte crisis conmocionó a los intereses económicos internacionales por el temor de que esta crisis se extendiera a países de la región: “A principios de los noventa, la de México había sido una de las historias de más éxito de la «reforma» basada en el mercado. Se había liberalizado, reducido las barreras comerciales y otras restricciones gubernamentales y privatizado, vendiendo los bancos gubernamentales e incluso sus carreteras. Pero su crecimiento se basaba en gran parte en una importante carga de préstamos del exterior, y, de repente, en diciembre de

⁴ PÉREZ Fernández del Castillo, Germán, *Modernización y desencanto. Los efectos de la modernización mexicana en la subjetividad y la gobernabilidad*, Miguel Ángel Porrua, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2008, pp. 65-66.

1994, los mercados financieros empezaron a preocuparse: ¿habían prestado demasiado dinero a México? ¿Sería México capaz de devolver lo que le habían prestado? Estos repentinos cambios de actitud pueden desencadenar una crisis; cuando los precios de los bonos caen en picado, los prestamistas rehúsan refinanciar los préstamos, los que viven en el país sucumben al pánico y tratan de sacar su dinero fuera, y el tipo de cambio desciende precipitadamente. La crisis mexicana fue manejada con audacia, fue un ejercicio de liderazgo presidencial, un rescate masivo de los que habían invertido en bonos mexicanos. El Tesoro de Estados Unidos – y muchos otros- lo consideraron un gran éxito; los tipos de cambio se estabilizaron; aunque existía la preocupación de que la crisis se extendiera como una plaga a otros países de Latinoamérica, el contagio no fue grave, los inversores estadounidenses recuperaron su dinero (ésa era parte de la razón del rescate) y se le devolvió el dinero a Estados Unidos con intereses.⁵”

Aunque al principio no se dio un efecto multilateral de la crisis mexicana, debido al rescate financiero; la crisis no exentó a Latinoamérica, y Argentina también sucumbió ante los descalabros del Estado Neoliberal, sufriendo una crisis de la cual no se ha recuperado hasta ahora, y lo mismo sucede en México, al igual que los otros países de la región en menores proporciones exentando a Chile, Brasil y Colombia, con políticas económicas más estables, el caso de Uruguay también es destacable, sólo que estos países apenas superan la barrera del subdesarrollo, su dependencia económica es innegable, son economías dependientes de las grandes economías no interdependientes.

III. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Visto el análisis del fenómeno global, damos por entendidas las definiciones del control estatal, el Estado, es asimismo un fenómeno, un fenómeno que, algunos rastrean en los orígenes sedentarios del hombre, otros lo completan como una manifestación del comportamiento político, ya que los análisis de la legitimidad de la fuerza pública, dan paso a las nociones de Estado de Derecho, y más recientemente de Constitucionalismo y Estado Constitucional.

Lo que si debe quedar claro, es que el Estado es un fenómeno artificioso que como símbolo es la representación de una clase política, que es la que de alguna forma se subdivide en la organización estatal.

Los intentos de democratización estatal, de contrapesos al poder absoluto se vieron reflejados en los principios tradicionales del Estado Moderno, donde destaca de manera

⁵ STIGLITZ E., Joseph, *op. cit.*, p. 262.

meritoria: *el principio de separación de poderes*, así es como ha ido circulando la idea de que ningún poder es superior, o uno de los análisis que politológicamente pretende “superar” el anterior principio por la “teoría de los sistemas”, independientemente, se ve en estos esfuerzos, los métodos donde se van articulando las distintas arterias del poder político, donde ya no podemos continuar con visiones unilaterales, y monolíticas, sino a través de la multilateralidad y el diálogo; cosa que aunque en la letra suene adecuado, en la práctica es difícil, porque el consenso, es la mayoría de las veces sinónimo de conflicto y confrontación.

Por ello, ya nos hemos dado cuenta que no es solamente analizar la figura del ejecutivo, desde la perspectiva del análisis general de sistemas de gobiernos y relaciones gobierno/congreso, poniendo como principales problemas, la reelección, el voto y distintas dimensiones que los politólogos ya se han encargado de analizar muy bien, tampoco es suficiente el neto análisis del gobierno congresional y parlamentario, y mucho menos el análisis de los gobiernos de jueces, o de tribunales constitucionales.

Quizás lo más interesante sea, como ya se ha venido haciendo, realizar análisis estructurales del funcionamiento de la administración pública y de cómo esta se ha convertido en un instrumento de despliegue del poder político, y no en lo que fue concebida como un medio de satisfacción de necesidades generales y servicios públicos, estudiar su decadencia en la agenda legislativa, y su ineficacia por la ausencia de profesionalización y por supuesto, que al estar al servicio del gobierno en turno está sujeta a cumplir mandatos globales.

Sólo que la responsabilidad total, no es exclusiva del fenómeno global, allí si se encuentra plenamente con la decadencia de las Estructuras del Estado, pormenorizando en México, vinculado al sistema de partidos y de clase política, que son los que orientan y educan a los futuros titulares y empleados.

La necesidad de la regulación normativa de la administración pública, se debe en parte a la misma transformación estatal, y por ende a los procesos de autonomía de las disciplinas del derecho público, como sucedió con el derecho administrativo gracias al trabajo de administrativistas franceses y alemanes sobretodo, aunque las diferencias entre sus procesos históricos son evidentes: “Las razones que determinan tal diferencia son en cierto modo de naturaleza política. La Revolución no impuso en el pensamiento ni en la realidad jurídica alemana el viraje que produjo en Francia y en España. Acaso, porque ya con anterioridad a la misma, el Estado de la Ilustración, con un sentido político y social que faltó en los países latinos, arbitró una protección a los ciudadanos

mediante la juridización, en la medida de lo posible, de un buen número de las relaciones establecidas entre ellos y por el Poder público. El sistema jurídico alemán se forma, por lo tanto, no como consecuencia de una crisis violenta, sino de un proceso de transformación.⁶

Esta antítesis revolución y transformación, tan solo tiene de manera general una honda huella que presupone las razones, por las que en Alemania, ya se habían desarrollado procesos jurisdiccionales de protección del Individuo contra las arbitrariedades estatales, procesos constitucionales, que también conforman un aspecto importantísimo del derecho público, ya que el derecho constitucional también consiguió su posición de disciplina autónoma.

En Francia en cambio histórico la transformación de la estructura estatal presupuso un “quebrantamiento de las estructuras del antiguo sistema,”⁷ diferente al caso alemán mencionado anteriormente donde el efecto de la 2da guerra mundial fue abrumador y presupuso un cambio de *statu quo*, que ya se había dado al principio con la República de Weimar de 1919, con la Constitución de Weimar sancionada el mismo año, uno de los primeros esfuerzos del formalismo jurídico, el caso francés tiene una historia divergente su historia positiva vigente, se construye en base a un raciocinio procedente de la Revolución de 1789: “La nueva estructura social que la revolución francesa venía a postular inexorablemente un poder administrativo fuerte y universal, como no lo había conocido el Antiguo Régimen. Ha sido Tocqueville el primero en ver esta relación necesaria, que los revolucionarios cumplieron ciegamente, sin alcanzar a comprender su oculto sentido « Cuando se ve a la Revolución derribar a la vez todas las instituciones y todos los usos – dice en un pasaje capital- que habían hasta ese momento mantenido una jerarquía en la sociedad y retenido a los hombres en la regla, podría creerse que su resultado sería destruir, no solamente un orden particular de sociedad, sino todo el orden; no tal gobierno, sino el poder social en sí mismo; y podría juzgarse que su natural era esencialmente anárquico; y sin embargo, yo me permito decir que eso no era sino una apariencia ». ”⁸

El proceso de transformación de la *administración pública*, se ha dado a la par de la

⁶ MARTIN-RETORNILLO Baquer, Sebastián, *El derecho civil en la génesis del derecho administrativo y sus instituciones*, 2da. ed, Civitas, Madrid, 1996, p. 39.

⁷ GARCÍA de Enterria, Eduardo, *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*, 4^a, Civitas, 1994, pp. 52

⁸ GARCÍA de Enterria, *op. cit.*, p. 52-53.

antagónica relación Estado-Sociedad, de tal forma que “la expansión de la acción estatal ha dinamizado el orden jurídico, ha sustituido la concepción estática de aquella acción (propia del Estado de Derecho, sobre la base del dualismo Estado-Sociedad) por otra dinámica (propia del Estado social, fundada en la imbricación de Estado y sociedad).”⁹

Se trata de “un proceso de instrumentalización de la ley,” una expansión estatal necesariamente implica una expansión administrativa y por tanto un encumbramiento del fenómeno político, sin embargo, se debe tener mucho cuidado el que estos ensanchamientos del fenómeno estatal se den en un marco regulatorio de la administración pública y sus funciones, así como la globalización requiere regulación, la administración pública también lo necesita, ya que el ciudadano requiere de mecanismos legales de protección frente a la administración pública cada vez más eficientes.

Cuando no se dan de manera correcta los mecanismos de protección del ciudadano frente a los actos arbitrarios de la administración o de los particulares, en el caso de las empresas privatizadas o concesionadas, pues en caso de no darse una protección adecuada lo que se observa son los crecientes índices de corrupción de la autoridad y de los particulares en el desempeño de sus actividades incurriendo de esta forma en conductas antijurídicas.

Todo proceso de intervención estatal debe hacerse con sumo cuidado y responsabilidad por parte de los administradores públicos, en la medida en que la administración pública se propone intervenir con mayor fuerza en la economía requerirá de mayores recursos y de mayor personal experto, lo que significa que si no hay un sometimiento al derecho y a la legalidad se corre el riesgo de que toda esa estructura estatal se derrumbe como ya sucedió en México en la década de los ochentas. Para Jesús González Pérez: “El fenómeno del crecimiento de la actividad administrativa se ha producido, no sólo en el sentido de aumentar el ámbito de la realidad social de la misma, sino en el de intensificar los grados de intervención en proporciones tales que el derecho administrativo clásico no podía concebir. La actividad administrativa ha llegado a las esferas más íntimas de la vida individual para imponerle prestaciones incompatibles con la actividad de policía tradicional.”¹⁰

Otro de los problemas que deben abordarse con sumo detenimiento en el análisis de la

⁹ PAREJO Alfonso, Luciano, *Crisis y renovación en el derecho público*, Palestra Editores, Lima, 2008, p. 89.

¹⁰ GONZÁLEZ Pérez, Jesús, *Administración Pública y Libertad*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, p. 1.

Administración Pública, es el de la “corrupción como parasistema¹¹”, circunstancias paralelas a la administración pública, son susceptibles de aparecer, y no es de extrañarse, que el vicio de la corrupción, que tanto azota a la humanidad no escape de un sistema que es tan proclive a degenerar en esas conductas antijurídicas y de escasa, por no decir ausencia de fundamentos éticos por parte del funcionario, o servidor público, y del receptor del servicio, es por ello que una parte muy importante del Estado, es el fundamento ético de la administración pública, y por ende el fundamento del Estado, que es un “ente político.”

El estudio de la política, ha sido insidioso en este aspecto y aunque la historia de la filosofía política, con sus ejemplos reales nos enseñe que quienes practican el “arte de la política”, no tiendan a practicar el ser “*virtuosos*” nos hemos dado cuenta de lo necesario que es imponer controles a los excesos de quienes forman parte del poder público, es decir que un análisis del fundamento ético de la administración pública, conlleva a un análisis del fundamento ético del poder político, y a una revalorización de las personas, en el objeto del servicio y de la administración pública, y antes del fundamento ético que no son otra cosa que características axiológicas, deben establecerse fuertes parámetros en los sistemas de control de la administración pública, en México se han implementado por ejemplo el Consejo de la Judicatura a nivel federal y estatal para controlar los poderes judiciales, la Cámara de Diputados cuenta con la Auditoría Fiscal de la Federación, El Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos, las Comisiones de Transparencia y Acceso a la Información en algunos estados de la República como San Luis Potosí, Oaxaca, Nuevo León, Tamaulipas, Coahuila, Colima y Baja California Sur.

Siguiendo con el grave problema de la administración disfuncional: “En uno u otro país, de una u otra forma, con una u otra legislación, siempre parece coexistir al lado del sistema un parasistema que no es el formal ni el legal, pero que alguna conexión puede tener con él... Ningún Estado puede funcionar fácilmente si demasiada gente se siente legitimada para transgredir la legislación económica o no pagar correctamente todos sus impuestos,¹²” son problemas que nos concientizan de la gran importancia y por consiguiente de la infravaloración de la que ha sido objeto la administración pública de

¹¹ GORDILLO, Agustín, “La administración pública, una reflexión actual”, en GARCÍA de Enterria, Eduardo, CLAVERO Arévalo, Manuel (Dir.), *El derecho público de finales de siglo*, CIVITAS, Fundación BBV, 1997, p. 266.

¹² GORDILLO, Agustín, *La administración paralela*, Civitas, Madrid, 2000, p. 48.

nuestro país ya que su tarea no se limita solamente a la prestación de los servicios públicos sino también hacia actividades recaudatorias.

IV. TRANSFORMACIÓN DEL SERVICIO PÚBLICO

El servicio público es un tema toral para la administración pública, y es bueno retomarlo en el presente artículo ya que su transformación ha ido a la par de la de la evolución global de los Estados-Nación, inicialmente la transformación de la institución del servicio público: “Empezó a aclararse con la resolución del Consejo de estado dictada el 6 de diciembre de 1855 en el *affaire Rothschild*, mediante la cual, dicho tribunal administrativo, afirmó su competencia para conocer de las acciones relativas a la responsabilidad del Estado y expresó las razones que impiden a la autoridad judicial conocer de tales asuntos. Entre los argumentos que aduce el Consejo de Estado en su resolución sobre el caso *Rothschild*, para sostener su competencia y negar la de la autoridad judicial, en materia de responsabilidad del Estado, destaca la consistente en que corresponde a la administración pública regular –dentro de los límites establecidos por la ley– las condiciones de los servicios públicos cuya existencia está obligada a asegurar, así como determinar las relaciones establecidas entre el Estado, los agentes que actúan en su nombre y los particulares que aprovechan tales servicios.”¹³

A partir de ese proceso jurídico, la idea- noción del servicio público fue propensa a interminables debates¹⁴ ya que “toda creación de un servicio público o, en general, toda asunción por parte de los entes públicos en régimen de monopolio de actividades tradicionalmente privadas, supone un achicamiento de la libertad individual, al impedir hacer algo antes lícito y permitido,¹⁵” esta transformación de la naturaleza del servicio público mucho tiene que ver desde luego con la evolución de la historia de las ideas, es decir con la filosofía política, como fundamento teórico de la teoría económica, dos *modus vivendis* visión comunista y capitalista¹⁶, la primera anclada en el comunismo

¹³ FERNÁNDEZ, Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo (Servicios Públicos)*, Ed. Porrúa, México, 1995, p. 108.

¹⁴ Se trata de un prolongado debate, de un proceso dialéctico aún no concluido, que produce numerosos cambios sucesivos en la idea, en el concepto y en la definición de esta institución, para superar las múltiples objeciones que la doctrina y la realidad cambiantes se han encargado de interponer.” FERNÁNDEZ Ruiz, Jorge, *op. cit.*, p. 110.

¹⁵ GONZÁLEZ Pérez, Jesús, *op. cit.* p. 12.

¹⁶ Kelsen no ajeno a los procesos históricos, ya advertía de las dificultades que aparejan los movimientos sociales, y los convulsos cambios históricos, aunque esta cita no lo mencione explícitamente aborda ese antagonismo que antaño a ensombrecido el fenómeno de la subordinación, control social que atañe a todas las colectividades: “El carácter enteramente normativo que corresponde al concepto de Sociedad se

utópico y la segunda en una redacción histórica-cronológica enumerada por Marx, y es una consecuencia directa de la concepción política del Estado Post-Industrial, de la superposición entre capital y trabajo, y la posición del Estado.¹⁷

En México, la administración pública, no puede explicarse sin hablar de la actualidad del servicio público, parte importantísima del Estado-Administrativo, que es el Estado del Servicio Público y que se trata de una transformación del Estado, en donde la actividad de Estado Policía, fue en su inicio una manera eficiente del Estado, el Estado Administrativo de esta forma solventaba eficientemente las necesidades de la sociedad en una determinada situación histórica, hoy en día con los cambios sociales, el Estado debe

revela claramente cuando se contrapone la Sociedad al Estado. El antagonismo de Estado y Sociedad, siempre vivo en la literatura ético-política, y especialmente en la sociológica, se presenta un examen atento del problema como la antítesis de dos sistemas distintos de normas o de valores, ya se considere que la « Sociedad » está constituida por el sistema axiológico del liberalismo o por el ideal socialista frente, en todo caso, al orden positivo del Estado Histórico concreto." La historia positiva es para Kelsen el meridiano entre las contradicciones de los dos sistemas, su formalismo jurídico y positivismo jurídico, resultaría la tercera vía, para resucitar por medio de la confianza en el derecho, sistemas sociales derruidos por dos guerras mundiales, donde la contradicción política, figuraba en el trasfondo de intereses económicos. KELSEN, Hans, *Teoría general del Estado*, Trad. Luis Legaz Lacambra, Ed. Coyoacán, México, 2004, p. 21.

¹⁷ "En todo caso, los teóricos tradicionales del siglo XX no han prestado mucha atención a la naturaleza específica del estado en la sociedad capitalista. Les resultó fácil abstraerse de la naturaleza capitalista de su sociedad, puesto que la única teoría que consideraba ese hecho como central – esto es, la teoría marxista- fue, a lo largo de la mayor parte del siglo XX, insatisfactoria, en varios sentidos. Se la asociaba con dictaduras. Era rígida, y tomaba tan poco en cuenta los cambios del siglo XX en la naturaleza del capitalismo que resultaba fácil descartarla como menos realista que un pluralismo redefinido que hablaba de la "sociedad posindustrial", poderes contrapesados, etcétera. Este pluralismo redefinido no es enteramente erróneo, pero distrae la atención del hecho de que el motor de nuestro sistema es todavía la acumulación de capital (como surge con evidencia de una ojeada a cualquier artículo financiero). Y seguramente se debe presumir que necesariamente esto tiene mucho que ver con la naturaleza del Estado". MACPHERSON, C.B. *Ascenso y caída de la justicia económica y otros ensayos. El papel del estado, las clases y la propiedad en la democracia del siglo XX*. Trad. Jorge Piatigorsky, Ed. Manantial, Buenos Aires, 1991, p. 84-85. En conjunción con la cita pasada, me agradan las palabras del premio nobel de literatura el portugués José Saramago, quien en una entrevista reflexiona sobre el «poder económico» "Se ha vuelto evidente que el poder real es el poder económico. Tú no eliges a la administración de Coca Cola o de General Motors. Entonces, si el poder real es ese, todo lo que pasa por debajo es una falacia. Es decir, tú quitas un gobierno y pones otro, pero cómo será el gobierno que tu quitaste o el gobierno que has puesto; en el fondo van a hacer lo mismo. Van a hacer lo que le conviene al poder económico. De tal manera, el cambio que reclamaste queda frustrado. Por eso yo creo tiene que ser una exigencia ciudadana discutir la democracia."SARAMAGO, José, "Saramago: «Soy un comunista hormonal» *Conversaciones con Jorge Halperín*, 4^a ed, Oveja Negra, Le Monde diplomatique «El Dipló», Colombia, 2003, p. 18.

asumir una responsabilidad social, comprometida, dialógica y sobre todo democrática, la idea del Estado Policía ya no era suficiente, así como hoy día la idea del servicio público, que en otro tiempo parecía ya finalizada a tenido que atravesar por una crisis de legitimidad y de definición.

Crisis de legitimidad en tanto, que el Estado-Nación actual; con independencia de su decadencia en focos poblacionales cada vez más locales, o en la sujeción de las naciones a dictados «supraestatales», el Estado toma como suyas políticas de liberalismo económico que dañan los intereses del grueso de la ciudadanía con el fin de robustecer intereses económicos más fuertes, las políticas económicas de privatización económica y concesión, aparejan enriquecimientos por parte de particulares, ya que el Estado intenta hacer legítimas sus acciones privatistas en aras de previsión de la corrupción estatal y de los vicios de la burocracia, de la ineficacia institucional, y de la libre competencia como motor de la búsqueda de las personas del bienestar material, frecuentemente se ha invocado al término “búsqueda de la felicidad”, incluido en la célebre Declaración de Independencia 4 de julio de 1776. Y se entiende por ello satisfacción de necesidades materiales, sin embargo, la paradoja ya se asoma, vemos en México como la dichosa “búsqueda de la felicidad” individual, basada en el sueño de factores materiales, y por la “mexicanización” del sueño americano, ha devenido en la crisis de inseguridad, debida al ensanchamiento del crimen organizado, y donde también el grueso de la población mexicana sufre las severas consecuencias, este fenómeno de inseguridad se ha agravado en lo que va del 2010, año de la redacción de este artículo, y demanda también paradójicamente acciones administrativas que establezcan políticas públicas en materia de seguridad, de todos modos ha quedado claro que el endurecimiento de la seguridad si no va acompañado de políticas sociales de desarrollo equitativo, de redistribución de la riqueza, resultando al final medidas limitadas, e insuficientes.

Decimos crisis de definición porque en vista de que el servicio público, ha sido fuertemente cuestionado en cuanto a lo que debe y no debe ser privatizado, también referentemente a que sectores de la sociedad civil – si es que esta existe en México- han cuestionado las graves irresponsabilidades administrativas y patrimoniales en que han incurrido los agentes del Estado encargados de velar por el correcto funcionamiento de las empresas públicas, recordemos que la nación es constitucionalmente un ente abstracto, donde la concreción se da en la población, en el *pueblo* término que aunque criticado, no deja de ser por definición, una interpretación más generalizada de los habitantes del Estado, ya que esta noción es una esencia, que ejemplifica de manera

esquemática, algo que inevitablemente va unido a la necesidad y a la voluntad de representación mediante vías de gobierno representativo.

El artículo 27 constitucional en la parte dogmática establece el derecho de propiedad de la nación: “Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.”

En tanto, este es el aspecto nacional, el experimento europeo es también otro ejemplo de la evolución estatal, se trata de una transformación política y económica que no es buena ni mala, va acompañada simplemente de intereses económicos, y en el caso europeo se asocia a países que si superaron la barrera del subdesarrollo con clases políticas inteligentes, en el caso de los países principales de la Unión Europea, medidos por ingentes esfuerzos de integración social, de búsqueda y reconciliación entre dos valores tan utópicos y ambivalentes como lo son la libertad y la igualdad, recordando a Macpherson, se asociaba el marxismo a las dictaduras, el esfuerzo europeo por lo menos intenta evitar y seguir manteniendo sus estándares altos de vida de población, que son los que brindan legitimidad a su éxito económico, la transformación de Europa es una consecuencia, de la evolución política inevitable, trae consigo fundamentos ideológicos, es una fusión, de todo lo heterogéneo de la humanidad, el fenómeno de la pérdida de la soberanía de los Estados, es un proceso que en Europa ya no resulta extraño, es también un proceso dialéctico: “La UE ha llevado a cabo, en suma, la mayor limitación de la soberanía de los Estados que la integran desde el surgimiento del Estado-nación en los albores de la Edad Moderna (con la excepción, por supuesto, de las ocupaciones militares de que han sido objeto a lo largo de la historia).”¹⁸

¹⁸ MIR Puigpelat, Oriol, *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del derecho administrativo*, Thomson, Madrid, 2004, p. 55

V. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO EN EL SIGLO XXI

México en el siglo XXI, representa un análisis del efecto global, que vincula términos importantes de la administración pública para el desarrollo, es decir que cabe reflexionar la incidencia que tiene el efecto global en el Estado de Subdesarrollo Mexicano, que no hemos logrado salir, ya que un Estado subdesarrollado consiguentemente tiene deficiencias en la prestación de los servicios públicos.

Políticas Públicas Globales. No podemos negar que los grandes capitales influyen sobremanera en las decisiones globales, es decir México, no puede tomar grandes decisiones sin la autorización del FMI, el FMI se encuentra a su vez controlado por las economías más ricas, la ONU y la UNESCO dirigen a su vez importantes proyectos de financiamiento para el desarrollo y a su vez se encuentran subvencionados por grandes capitales empresariales.

Otra de las situaciones ha sido que constitucionalmente se ha analizado el valor de las políticas públicas, concentrándola en el origen de legitimación y elección de los poderes ejecutivos y legislativos, dejando de lado la importancia que tiene el aparato burocrático-estatal, como variable independiente, el problema también lo es la politización del Estado, y que los análisis del poder, no reposan en concepciones particulares de la problemática.

Una de las consecuencias más latentes del efecto global es el fin de las ideologías entendidas como sistemas de pensamiento, que ha dado paso al neoliberalismo el cual representa una ausencia de pensamiento, la lucha ideológica en este sentido ha terminado en palabras de Alejandro Nieto García: “en su lugar a aparecido la lucha verbal de palabras sin significado preciso: izquierdas, derechas, conservadores, progresistas, rótulos ambiguos de envases vacíos. Las cortes han terminado convirtiéndose en foro tabernario en la que no se contrastan ideas ni se analizan hechos sino que se intercambian insultos apasionados, mentiras descaradas e incidias malignas: todo ello envuelto en la retórica más barata.¹⁹”

VI. CONSIDERACIONES FINALES

De lo estudiado se desprende, que la administración pública contemporánea es el resultado múltiples transformaciones de tipo social, económico, político e ideológico que condicionan el funcionamiento actual, asimismo el Estado actual de la administración pública que como se puede ver cada vez es más estrecha su capacidad

¹⁹ NIETO García, Alejandro, *El desgobierno de lo público*, Ariel, Barcelona, 2008, p. 39.

prestacional, ha sido perjudicada por múltiples factores pero considero que el más grave actualmente es la globalización; contrariamente a los Estados fuertes que entronizaban lo político con las consecuencias que esto pudiese tener el estado global entroniza el valor del capital, ya vimos que las consecuencias se reflejan en la cada vez menor importancia de lo político.

Otra de las consecuencias es que la actual fase global ha introducido otro actor llamado técnico, tecnócrata u experto; no niego la importancia que tienen este tipo de perfiles en la implementación y desarrollo de políticas públicas óptimas para el buen funcionamiento de la administración pública siempre y cuando a este tipo de funcionario se le limite únicamente a ofrecer su diagnóstico o diseño de política pública pues la decisión final siempre y en todo momento de correr a cargo del político y de la participación ciudadana y mediante las correspondientes vías de legitimación.

Desafortunadamente, me parece que este tipo de funcionario no ha asumido su papel y a menudo amparados en su calidad de expertos en la materia, pretenden tomar decisiones que no les corresponden y en ocasiones con consecuencias graves para el funcionamiento del Estado Social de Derecho, es por eso que considero importante replantearse y retomar ciertos parámetros de la teoría clásica que consideraba que el Estado y la Administración habrían de tener un rol importante en la satisfacción de necesidades sociales, ya que sólo así esta teoría consideraba que se podía legitimar al Estado y fortalecer una soberanía que tuviera más como visión la prestación social que la fuerza.²⁰

²⁰ DUGUIT, León, *Las transformaciones del derecho público y privado*, Ed. Heliasta S. R.L. Buenos Aires, 1975.