



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México

México

Sánchez Ramos, Miguel Ángel

El PAN con Fox en la presidencia de la República: gobierno gerencial vs política

Espacios Públicos, vol. 11, núm. 22, agosto, 2008, pp. 80-96

Universidad Autónoma del Estado de México

Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67602206>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

El PAN con Fox en la presidencia de la República: gobierno gerencial vs política

Fecha de recepción: 14 de febrero de 2008

Fecha de aprobación: 2 de marzo de 2008

*Miguel Ángel Sánchez Ramos**

RESUMEN

El presente artículo tiene como propósito revisar el modelo en el que se basó el Partido Acción Nacional (PAN), al gobernar en la presidencia de la República, con Vicente Fox como presidente, demostrando que descuidó la política al preferir los elementos organizacionales por encima de ésta y no reconociéndola como un mecanismo necesario para la disminución de las contradicciones en una sociedad con alta diferenciación social.

PALABRAS CLAVE: política, partido político, administración pública, gerencia pública.

ABSTRACT

This paper has as purpose revising the pattern in which the Partido Acción Nacional (PAN) was based, when governing in the presidency of the Republic, with Vicente Fox like president, demonstrating that the politics neglected when preferring the organizational elements above this and not recognizing it as a necessary mechanism for the decrease of the contradictions in a society with high social differentiation.

* Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la UNAM. Coordinador de Docencia en el Centro Universitario Amecameca de la UAEM.

KEY WORDS: politics, political party, public administration, public management.

PRELIMINAR

El partido político, como producto de la política y de la heterogeneidad social, es la manifestación de las diversas preferencias y alternativas en el ejercicio del gobierno. El partido político, como el medio a través del cual los ciudadanos pueden acceder al poder, se convierte en la organización factible para la ejecución de alternativas públicas.

Así, los ciudadanos tienen la posibilidad de contar con opciones en su preferencia, manifestar públicamente su preferencia y ser respetados con igualdad de trato ante un gobierno electo en términos democráticos. En consecuencia, el partido político tiene una responsabilidad, no sólo en términos electorales, sino, aún más, en la ejecución de verdaderas alternativas de acción que consagren la consecución de un proyecto social, político, económico, cultural, estatal, entre otros.

En México, el diseño constitucional prevé la institucionalización de los partidos políticos como organización de ciudadanos que desean alcanzar el ejercicio del poder, de ahí que los partidos revistan gran importancia en la construcción permanente del Estado mexicano. Una vez que un partido político ha triunfado en una elección, convierte a sus candidatos en gobernantes, quienes ejercen el poder con apego a los principios partidarios y con un tamiz personal de gobierno.

Actualmente la sociedad mexicana está conociendo diferentes modos de gobernar, atendiendo a la postura partidista triunfadora a nivel nacional, estatal o municipal. Sin lugar a dudas, la ciudadanía cuenta con un parámetro de evaluación de los gobiernos a partir de la comparación que realiza en las formas y alternativas reales de gobierno. De ahí la necesidad de llevar a cabo un análisis de estas formas regulares de hacer política y gobierno, con el fin de encontrar senderos más propicios para el bienestar del pueblo.

La exposición se estructura en cuatro partes: la primera, presenta los principios generales de la gerencia pública como la alternativa de administración pública; en segundo lugar, se habla de las tendencias endógenas y exógenas que facilitan la llegada del PAN a la presidencia de la República en 2000 y poder adoptar un estilo de administración gerencial; en un tercer momento, se trabajan las coincidencias que se encuentran en el PAN con esa postura de tecnología administrativa; asimismo, se plantean las concomitancias de Vicente Fox con esta ideología.

REFLEXIONES INICIALES

La política es la capacidad de negociación para administrar el conflicto que se entabla entre antagónicos eventuales y potenciales enemigos. Es, la política, la relación entre amigo-enemigo, misma que garantiza la ausencia de la guerra y la formación de acuerdos para el avance de los pueblos.

La política es la característica de la formación del Estado, dado que éste es la organización política y jurídica de la expresión social. Así, la política es la característica de lo estatal, de ahí que el poder que emana del Estado es un poder político, el mismo que se ejerce a través del gobierno que se personifica en los gobernantes.

Un gobierno como la instancia estatal a la que se encarga la consecución del elemento teleológico de la formación política denominada Estado, cuenta con la organización y estructura que le garantiza el cumplimiento de sus fines. Éstas van desde la misma expresión de monopolio de la fuerza hasta la persuasión, como formas del quehacer público, pasando por la integración de dependencias con funciones específicas.

La política persigue la paz, la convivencia en armonía, la solución de conflictos o intereses antagónicos que se manifiestan como consecuencia de la heterogeneidad social que integra al Estado.

Al gobierno le compete, entonces, la dirección de las cosas públicas estatales, las cuales atiende, apoyado en la política como garantía de la consecución de sus metas en términos de una persuasión sustentada en la evidencia y la argumentación.

En este sentido, la política económica es una herramienta del gobierno para dirigir a la sociedad en su ánimo de coordinación de esfuerzos para lograr el bienestar de todos. La política económica se estructura con las decisiones políticas del gobierno en materia económica, comercial, monetaria y fis-

cal. La política económica, que decide el gobierno, se ejecuta a través de la administración pública que tiene un carácter político por deberse al Estado.

La administración pública tiene como función, la atención de asuntos de gran importancia para la consecución del bien público temporal, la razón de ser de la administración pública es la de coadyuvar en el cumplimiento del fin estatal. Recordando lo dicho por Waldo (1968), cuando se refiere a la defensa de la administración pública contra aquellos que dicen que se encarga de cosas menores o insignificantes, argumenta:

...las cuestiones inferiores de las que se ocupa ahora profundamente la administración pública, son aspectos tales como la defensa común, la educación, la seguridad y la salud, el desarrollo económico y la eliminación de la pobreza, los problemas de la libertad y la igualdad, la aplicación de la ley y la administración de justicia, la preservación y el desarrollo de los recursos naturales, la movilidad social y física, la planeación demográfica, la recreación, el desarrollo de la ciencia y el uso de la tecnología, así como las interacciones de todas estas cuestiones con las teorías, las instituciones y los procesos gubernamentales, en todos los niveles del gobierno, en lo interno y externo.

Estas tareas de la administración pública son su razón de ser y no los elementos organizativos, que no dejan de ser importantes, pero se subordinan a ellas.

La política, como la expresión normativa de la voluntad general hecha ley o acuerdo,

transmite a la administración pública la intencionalidad de esa voluntad para cumplirla, de ahí que la administración pública no acepte la dicotomía planteada y replanteada por algunos teóricos encabezados por W. Wilson. La administración pública como el ala ejecutiva del gobierno, requiere del diseño que éste le provee. No existe la separación entre estos ámbitos de la misma realidad.

Entonces, pensar la administración pública como algo secundario, es desestimar la función que tiene en el contexto estatal y no comprender que ésta no se debe así sola, sino que es producto del Estado y personaliza las acciones, del mismo, ante la sociedad. La administración pública es el representante del Estado ante la sociedad (Guerrero, 1988). De ahí que no puede perder su carácter estatal y político.

Por lo tanto, la administración pública al atender esas funciones, que para algunos son menores e insignificantes, requiere tener claridad en la misión social que le compete, para no caer en la provocación de que los procedimientos son la razón de ser de su existencia, condición que coloca de cabeza a la administración pública.

En la posición de dar mayor atención a los procedimientos, al resultado de éstos o comprender a la administración pública como un conjunto de acciones organizativas, se pueden ubicar algunas corrientes que estudian a la administración desde un enfoque economicista y no político, como es el caso, entre otros, de la gerencia pública.

La gerencia pública tiene sus raíces en la economía y en la teoría de la organización al privilegiar las acciones de dirección organizativa sobre las encomiendas fundamentales del Estado. La administración pública las requiere, pero éstas no deben condicionar su trabajo.

La gerencia pública tiene su raíz en el *management*, el cual ha sido traducido de diferentes formas a nuestra civilización. Este término alude a tres significados: 1) dirección pública, 2) gerencia pública y, 3) gestión pública. El primero de ellos hace referencia a un paso que afecta tanto al sector público como al privado, dentro del proceso administrativo. El segundo tiene como objetivo brindar un campo innovativo de formación profesional al servidor público que ocupa los altos mandos; referida entonces a la dirección de negocios, de gerentes. El último connota la acción y solución de los problemas de la administración con instrumentos racionales, la gestión pública es una orientación del objeto de estudio de la administración pública (cfr. Sánchez, 2002: 38 ss).

Gerencia pública tiene su origen semántico, que implica poner mano a las cosas, y la evolución que ha tenido, como término que se ubica desde principios del siglo XVII, está referida en un artículo de Omar Guerrero (1998), denominado *El Management Público: una Torre de Babel*, donde se enfatiza que este término ha sido utilizado, desde entonces con una connotación de dirección. En ese mismo artículo se nota que el *management* fue traducido al portugués y

francés como gerencia y que a partir de los ochenta, del siglo XX, se le ha conocido como *new public management*, o la traducción que se ha adoptado en la nueva gerencia pública. En este trabajo la hemos tratado simplemente como gerencia pública.

La gerencia pública ha surgido como una respuesta a la crisis fiscal, misma que fue considerada como responsabilidad del Estado; en consecuencia, lo que debía modificarse era el Estado. En este sentido, se propone que el Estado disminuya su tamaño, porque es una de las causas de la crisis fiscal; debe ser eficiente y eficaz, sin estas condiciones se provocó la crisis fiscal, dado que el Estado gastaba más de su capacidad de ingresos. La gerencia pública, como alternativa, persigue el cumplimiento de sus principios: la eficacia y la eficiencia, en el gobierno, se logra con profesionales que dirijan los destinos, economícen en su actuar y se dediquen a garantizar el respeto y la libertad de las instituciones como lo es el mercado.

No se requiere un gobierno amplio, porque genera gastos. Entonces, es un esfuerzo por disminuir el crecimiento del gobierno, propone la privatización y la cuasiprivatización, la desregulación, la automatización en la producción y distribución de servicios, particularmente, en la tecnología informática; promueve la cooperación internacional. La gerencia pública hace indiferente al ciudadano y al consumidor, le parece que es lo mismo. Sus focos nodales están en los ámbitos hacendarios y en la administración de personal. Se le ubica como la tecnología de la implantación de las tres E: economía, eficiencia, eficacia.

A la gerencia pública le interesa el tamaño del Estado, el costo y la eficacia de las acciones. Trata de sustentar que un gobierno eficiente es el que menos gasta y el que es más chico. Se postula como el paradigma que resolverá los problemas de la sociedad ante la crisis fiscal que el Estado enfrentó, suponiendo que el problema sólo era de los costos del aparato y del impacto social que generaba con sus acciones.

El tamaño del Estado, no es determinante, lo relevante es la implicación y la distribución del presupuesto, con el fin redistributivo, basado en la justicia fiscal y social.

La eficiencia en los procedimientos, al igual que la eficacia de los mismos, no significa la atención de las demandas legítimas de la sociedad, tampoco aciertan en el manejo de las tareas descritas, propias de la administración pública. La educación, la defensa, la salud y el desarrollo económico no estriban en el manejo eficaz y eficiente de los procedimientos.

La gerencia pública tiene sus orígenes semánticos que implican el poner manos a las cosas. Sugiere una firmeza y eficiencia de la clase atribuida en el estereotipo a la administración de empresas (Rainey, 1999: 222).

Hasta aquí, podemos observar que la gerencia pública tiene sus cimientos en dos posturas que no son de la administración pública: la economía y la teoría de la organización (empresarial). Bozeman (2000), afirma que la gerencia tiene sus raíces en las políticas públicas y en la escuela comercial, sin embargo, las bases economicistas, no

consideradas por este autor son un pilar de los postulados y de la acción de la gerencia pública.

Omar Guerrero (2003), enfatiza que la gerencia pública es un paradigma de la economía neoclásica y de la opción pública. Esta arista evidencia que la gerencia pública, lo que privilegia, es el libre mercado y la racionalidad de la elección pública, que tiene como base la racionalidad del individuo, éste es el centro de atención y objetivo final de la acción del Estado. Por lo tanto, el mercado, con sus leyes naturales, le asegura la felicidad y libertad al individuo, en consecuencia, el Estado no debe intervenir en las cuestiones del mercado, éste no lo requiere más que para asegurar el respeto a sus leyes naturales.

En esta corriente encontramos un posicionamiento, bastante fuerte, a la creencia de que el mercado es el lugar adecuado para la resolución de los problemas y necesidades sociales, porque el mercado es autorregulador y no requiere del Estado para su desarrollo. El Estado sólo debe garantizar el respeto a la autonomía del mercado y evitar a toda costa su intervención, pero esto va en contra de las leyes naturales del mercado.

En resumen, la gerencia pública propone desviar los servicios de la administración pública, orientarlos hacia el mercado y ver al ciudadano como un cliente consumidor; la prestación de servicios públicos se traslada a las agencias que estarán financiadas por el consumidor; la administración de personal debe darse en el contexto de un contrato, con evaluación de resultados y

sueldos bajo incentivos; finalmente, la acción gubernamental debe estar con razones basadas en la competencia de mercado para hacerla eficiente y eficaz.

Esto significa que los instrumentos teórico-prácticos de la economía y de la administración de empresas son exportados para la administración pública, quien ante la debilidad, producto de la crisis fiscal y de la falta de identidad disciplinaria, acepta la importación, distrayendo la mira de lo esencial por lo aparente. Esta moda que surge en los tiempos de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, responde a la necesidad de mejorar el gobierno, pero no asume con responsabilidad a la administración pública como un todo y sólo la refiere a la toma de decisiones, sustentadas en la eficiencia, eficacia y economía. “La mayoría de los ideólogos, de la gerencia pública son profesores de las escuelas de administración pública o de economía” (Raine, 1999: 229). Su mayor recuperación es anglosajona.

Los partidos políticos, como ciudadanos organizados con el fin de acceder al ejercicio del poder cuentan con una ideología, que en el mejor de los casos desarrollan cuando se convierten en gobierno.

Esa base ideológica que se manifiesta en sus documentos constitutivos como lo son la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos, se traduce, en términos de la plataforma electoral, como el medio de oferta para la atracción y convencimiento de sus electores. Entonces, la plataforma es la traducción de lo abstracto a lo concreto, en la cosmovisión de cómo

plantea, el partido político, atender las cuestiones del Estado o del gobierno, una vez que llegue, por la vía electoral, a detentar el poder.

El PAN, que desde su fundación en 1939 (14 al 17 de septiembre son sus trabajos de constitución), ha sido parte importante en la transformación del sistema político mexicano y, una vez que llega a la presidencia de la República, ejerce su gobierno basado en los principios gerencialistas.

La adopción de este paradigma no es fortuito, hay coincidencias entre los principios de esta posición y los postulados del PAN, así como con ideales del gobernante en turno: Vicente Fox, además de que la tendencia de la organización interna del país y el contexto internacional impulsaron la promoción del acogimiento de ese sistema. Veamos por partes estas coincidencias.

TENDENCIAS ENDÓGENAS Y EXÓGENAS

La política en el país y, sobre todo, la referida a la economía, fue transformándose, de un sentido articulador e interventor de Estado, a una lógica de regulación y de privilegio del mercado. Así por ejemplo, en los primeros años posrevolucionarios se trabaja hacia la inclusión de un sistema asistencial. En los años cuarenta, y en las siguientes tres décadas, se adopta una preocupación de desarrollo económico que estriba en el desarrollo social, equivalente al Estado benefactor. Es en estos años, cuando en México se habla del Desarrollo Esta-

bilizador y del Desarrollo Compartido, modelos económicos que tuvieron como fin, el bienestar social de la población, basados en un crecimiento sostenido; su mal, fue la prioridad a una actividad productiva, la dependencia en ésta para la satisfacción de los ingresos estatales, dado que, al terminar o tener crisis esa actividad, el Estado se vería también en crisis.

En la década de los setenta, se perfila un Estado con intervención abierta en la economía, condición que se transforma en los años ochenta cuando se concibe a la política social como una forma de regular, proveer y promover servicios con calidad, equidad y eficiencia, en el marco de la reforma del Estado (Valverde, 2002: 301).

Con Miguel de la Madrid empieza esa transformación y abandono de una política social dirigida al bienestar con intervención estatal, para dar paso a una política de rectoría del Estado. Se acentúa esta política con Carlos Salinas de Gortari, al considerar que el Estado, al intervenir en la economía de forma directa, conduce su propia destrucción. Era entonces oportuno aceptar el adelgazamiento del Estado, el abandono de la subvención y dar paso al mercado que por sí mismo lo regula. Este fue el pensamiento que se impuso a la decisión gubernamental en materia social.

Con el presidente Ernesto Zedillo se mantiene esa idea de que la sociedad debe atender sus necesidades en un ambiente de mercado, porque éste se autorregula y, así, se garantiza que el Estado tenga una disciplina financiera sana.

Con esto descrito, nos percatamos que los gobiernos de la década de los ochenta y de los noventa habían abandonado los principios revolucionarios, enarbolados por el otro partido gobernante y adoptaban los del neoliberalismo, que habían consagrado el ejercicio del gobierno en los Estados Unidos y en Inglaterra. Estos países habían usado su poder para recomendar, a través de los organismos internacionales, el apego a los principios neoliberales y la apuesta al libre mercado como panacea a los problemas de crisis fiscal que enfrentaban los estados. En consecuencia, el PAN encuentra un escenario gubernamental muy favorable a su posición, que junto con sus avances electorales van estableciendo la tendencia para el establecimiento abierto de un gobierno basado en la gerencia.

Recordemos que el PAN, como un partido que fue construyendo su participación en el sistema político con el propósito de transformarlo, empezó su trabajo y sumó logros en los gobiernos locales, de una forma paulatina que confirmaban, su escuela de gobierno (Reveles, 2002 y Lujambio, 2000). Para la década de los noventa, este partido había logrado el reconocimiento de sus triunfos por parte del poder, esto generó una actitud moderada y con fines de un partido profesional electoral.

...su perfil electoral paulatinamente comenzó a ser diferente, pues adoptó una actitud de partido responsable, es decir, del partido que respondía a sus miembros y simpatizantes y que enarbolaba el respeto al estado de derecho (pese a que sus adversarios principales a menudo lo pasaban por alto) (Reveles, 2002: 206).

Así, el PAN logra grandes triunfos en los años noventa, mismos que le permitieron irse dando a conocer con mayor número de población, pues sus triunfos electorales los iba atestiguando en municipios importantes como, por ejemplo, en el Estado de México son los casos de Nacuacalpan, Atizapán de Zaragoza, Tlalnepantla y Cuautitlán; también está el caso de Guanajuato y otras capitales de los Estados que iba sumando en la lucha electoral.

En conclusión, tenemos dos vías que favorecen a dicho partido para llegar a la presidencia de la República; por un lado, están las condiciones que le fueron estableciendo de manera favorable los últimos gobiernos priistas que abandonaron los principios revolucionarios de su causa por presiones exógenas, pero que al fin establecen un Estado con sentido ya no de interventor en la economía; por otro lado, va consolidando sus triunfos electorales de manera ascendente y que concluyen, el 2 de julio de 2000, con el triunfo por la presidencia de la República.

Durante el sexenio de Vicente Fox, el PAN, como partido, gobernó en la presidencia de la República y también en nueve gobiernos estatales con candidatos propios y en uno con coalición. Dirigió en 435 alcaldías, de las cuales 12 son capitales de Estado, dos delegaciones en el Distrito Federal hubo 48 Senadores y 151 Diputados en la Legislatura 2003-2006 al Congreso de la Unión, 297 diputados locales y 3 189 regidores y síndicos. Su penetración fue amplia y significativa en términos poblacionales, pues en los gobiernos de los Estados, estuvo al

frente de 22 254 043 habitantes, situación que asciende, cuando nos referimos a los gobiernos municipales que llegó, a 31 518 463 habitantes (PAN, 2004). Estos datos son una evidencia de la evolución que logra el PAN, dado que ahora gobierna directamente la presidencia de la República, es suficiente para la contundencia de los datos y, en particular, con gobiernos municipales lo hace en casi un tercio de la población nacional.

PROPUESTAS DEL PAN

Como parte del trabajo de partido, asume su papel y plantea, a través de las plataformas electorales, su visión de país como alternativa en el ejercicio gubernamental. Ha consagrado en sus plataformas electorales para el caso de la elección presidencial de 1994 y la de 2000, como principios de acción y de visión a la rectoría del Estado y la subsidiariedad en la economía como complemento de la iniciativa privada e impedir la creación de mercados ausentes. Además, se suma por una economía de mercado, criticando al asistencialismo y la intervención del Estado, a ésta la acepta sólo para impulsar algunos programas sociales, pero la función del Estado debe ser de guardián y garante de las condiciones del mercado (Valverde, 2002).

De esta manera, el PAN se manifiesta como un partido de derecha, pero con contradicciones en la percepción y atención de demandas y respuestas, de la sociedad mexicana.

...plantea una contradicción interesante: de un lado, el partido asume y reconoce, en su diagnóstico, los problemas económicos y sociales que abruma a la población; del otro, plantea una política social como uno de los ejes de la plataforma, pero con un papel restringido para el Estado. Es decir, la propuesta consiste en superar los retos a través de la acción conjunta de la sociedad y la iniciativa privada, promoviendo que se hagan cargo de lo que surgió como un instrumento de gobierno para contrarrestar las deficiencias del mercado (Valverde, 2002: 315).

Es importante subrayar esto, porque en esta contradicción radica la inconsistencia superior de querer gobernar por gerencia, cuando lo que se requiere es la administración del conflicto: la política.

Esta posición del PAN está sustentada en su Declaración de Principios:

El Estado tiene autoridad, de no propiedad, en la economía nacional. Ha de urgir todas las actividades adecuadas para la firmeza y la prosperidad de esa economía; Ha de ordenar esas actividades para que concurren a hacer estable y fecunda la vida económica; Ha de corregir las injusticias que en la aplicación de la renta nacional exista, y debe evitar o reprimir los actos negativos o destructores que comprometan o debiliten el porvenir o la estructura económica de la Nación.

Debe especialmente velar por evitar la consideración del hombre como instrumento de la economía, y garantizar, al contrario, que la estructura y el resultado de las actividades económicas queden siempre subordinadas y al servicio de los valores humanos que son superiores (PAN, 2000: 12).

Con esta declaración, este partido acepta que el Estado está al servicio del hombre y que tiene, como función, el aseguramiento de las acciones para que la economía funcione en torno a los valores humanos de la persona en individual, que es el fin del Estado. De ahí que el PAN reconozca como su acción:

La iniciativa privada es la más viva fuente de mejoramiento social. El Estado debe promover su mejor y más ordenado desenvolvimiento y garantizarlo.

En donde la iniciativa privada sea imposible o insuficiente, el Estado ha de urgir la organización de actividades sociales, sin matar, estorbar ni desplazar esa iniciativa, pues en estos casos, la acción administrativa oficial resulta agotante y destructora (PAN, 2000: 80).

Se aprecia cómo el partido, en cuestión, ve al Estado como un guardián de la economía, sobre todo, de la iniciativa privada aún cuando critica que el Estado sea representante de clase, situación ésta que no es objeto de discusión para el presente trabajo.

Para reafirmar la postura del partido, retomamos, del mismo, su apreciación que ofrecen de la política:

Acción Nacional concibe la política –actividad humana indispensable y superior– no como oportunidad de dominio sobre los demás, sino como capacidad y obligación de servir al hombre y a la comunidad.

Corresponde a la actividad política el establecimiento de un orden dinámico que permita, en las circunstancias históricas con-

cretas, la conservación y el incremento del bien común entendido, no sólo como oportunidad personal, justa y real de acceso a los bienes humanos, sino también, como el conjunto de valores morales, culturales y materiales, que han de conseguirse mediante la ayuda recíproca de los hombres, y que constituyen instrumentos necesarios para el perfeccionamiento personal de todos y cada uno de ellos en la convivencia (PAN, 2000: 74).

Ésta es la evidencia de cómo la política está al servicio del individuo. En consecuencia, este partido tiene una identificación alta, con la postura de la gerencia, la cual encuentra sus raíces en el liberalismo nuevo cuyo propósito es permitir al hombre su pleno desarrollo en un Estado que le garantice el respeto a su libertad y propiedad, en un contexto de eficiencia de mercado. Éste es autorregulador, a través de sus leyes, por eso no requiere de la intervención del Estado, según el Acción Nacional y los creyentes de la gerencia (Bozeman, 2000 y Osborne, 1992).

En este sentido, el PAN, una vez hecho gobierno, pone en práctica medidas que privilegian lo organizacional, porque en su concepto, lo demás es asunto de la iniciativa privada o del individuo. Así, podemos reconocer que este partido, en aquellos lugares que ha gobernado, ha impulsado este tipo de acciones, que en algunos de ellos han sido exitosas, debido a que se refieren a sociedades que habían logrado una nivelación urbana e industrial, por lo que su evolución económica y social estaba estructurada y había sustentado la formación de una sociedad menos heterogénea,

como es el caso de León, Guanajuato o del mismo Tlanepantla o Naucalpan, entre otros.

En León, Guanajuato, durante el gobierno de Medina Plascencia como presidente municipal, se gobernó como modelo de municipio-empresa, partiendo de: “La idea de fondo de esta posición es ‘crear gobiernos que funcionen mejor y cuesten menos’ como lo expresa Al Gore” (Cabrero, 1996: 55). Está presente la idea de que el tamaño del gobierno es importante para ser eficaz, sólo que ésta se reduce a lo organizacional, aún cuando hemos dejado claro que el objetivo del Estado y del gobierno, como representante de éste, es el desarrollo económico, la educación, la seguridad, la armonía, entre otras actividades que son propias de la vida estatal.

Ellos mismos nos dan la razón cuando agrupan los logros alcanzados con estas innovaciones en: “cambios generados a nivel funcional, nuevas tareas, incorporación de nuevas técnicas administrativas. Los cambios a nivel estructural, en normas, reglamentos y estructura de decisión. Los cambios a nivel comportamental, de actitudes y valores. Los cambios en los sistemas de relaciones con otras agencias, agentes y ciudadanos” (Cabrero, 1996: 55). Esto es muestra y evidencia de que sólo se atiende a la cuestión operacional, organizacional, comportamental, pero no a la sustantiva de la administración pública que incide en la vida pública de forma directa e inmediata.

Esto no quiere decir que no sean importantes estas acciones, por supuesto que lo son, pero no debe ser factor de atención exclusi-

va del gobierno, porque ese no es su eje de acción pública. Estas innovaciones sí impactan en la atención ciudadana. Su resultado público se medirá en lo mediano, mientras que la necesidad social exige atención en lo inmediato y, aún más, cuando se trata de la pobreza.

Así, podemos seguir enlistando ejemplos de gobiernos panistas, principalmente, en donde se han insertado mejoras en los procedimientos administrativos y que se venden publicitariamente como innovaciones gubernamentales con grandes éxitos, pero su *locus* académico es lo gerencial, empresarial y no lo público, general, social.

El PAN tiene una alta identificación con la postura gerencialista de gobierno, por lo que a un presidente de la República surgido de este partido, se le facilita la adopción de estas medidas para desarrollarlas en su gobierno.

CONCOMITANCIA DE FOX

Vicente Fox, una vez nombrado presidente electo de la República, en uso de las facultades que le confiere la Constitución y en términos de un presidente constitucional, nombró a su gabinete. Esto no tuvo nada de novedoso; lo que llamó la atención fueron los nombramientos de los comisionados de áreas administrativas, que, por su ubicación y competencias, adquirieron el equivalente de gerentes de área: Desarrollo Social y Humano, Crecimiento con Calidad, Orden y Respeto. Incluso, en el momento del nombramiento no se contaba

con el acuerdo respectivo que modificara la estructura de la oficina de la presidencia, por lo que podían haberse constituido como nombramientos fuera del orden constitucional por no estar dados en términos de la norma suprema. Fue posterior al nombramiento, cuando un acuerdo del presidente de la República modifica la oficina de la presidencia y se incorporan estas comisiones.

Las comisiones nombradas perseguían un interés organizacional para las secretarías de estado, buscando sincronía, unidad de acción y mando. ¿Qué no es esto lo que le compete al presidente como jefe de la administración pública? ¿Se crearon oficinas con el carácter de superiores de los secretarios de estado? ¿El presidente de la República no es el jefe de los secretarios de estado por ser estos sus colaboradores, conforme a la ley? Las respuestas a estas cuestiones fueron de gran polémica, como los mismos nombramientos.

Esta decisión tomada por Vicente Fox, nos demuestra como hay una idea gerencialista atrás de ella, pues se requiere de especialistas para que organicen las tareas de un número específico de dependencias que atienden funciones dentro de un área. El modelo de estructura adquirido en ese entonces, no dejó en duda que se estaba organizando a la administración pública, basada en principios de una jerarquía empresarial con enfoque gerencialista. El *staff*, es un instrumento muy recurrido en la administración de empresas, para garantizar la especialización en la toma de decisiones.

De manera muy general, podemos decir que el área de desarrollo social y humano trabajará para mejorar los niveles de bienestar de la población y desarrollar sus capacidades, acrecentar la equidad e igualdad de oportunidades, fortalecer la cohesión, el capital sociales y ampliar la capacidad de respuesta gubernamental. El área de crecimiento con calidad buscará conducir responsablemente la marcha económica del país, elevar la competitividad de la economía, asegurar el desarrollo incluyente, promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para un desarrollo sustentable. El área de orden y respeto buscará defender la soberanía y la seguridad nacionales, contribuir a que las relaciones políticas ocurran dentro de un marco de gobernabilidad democrática, construir una relación de colaboración entre los poderes de la Unión, avanzar hacia un auténtico federalismo, abatir la corrupción, gobernar con transparencia, garantizar la seguridad pública y una procuración de justicia adecuada (Secretaría de Hacienda, 2001: 4).

Estas comisiones tienen las tareas que la Ley Orgánica de la Administración Pública consagra a las Secretarías de Estado. Entonces, en pro de la organización, se creó una duplicidad de funciones por encima de la ley. Se contradijo con el espíritu de un Estado más delgado. Se concentró la función en el comisionado en contra de la competencia legal que corresponde a cada dependencia. Y lo más decepcionante es que no se lograron satisfactoriamente los buenos deseos enumerados en esta parte del Plan Nacional de Desarrollo, porque hay bastantes cuestionamientos sobre algunas materias enumeradas como prioritarias para las comisiones y en las que no se ha alcan-

zó un resultado que tuviera beneplácito en la población.

El planteamiento de la estructura y organización de la administración pública, para el sexenio 2000-2006, coincide con un esquema de ideas empresariales, resultante del pensamiento en el que se formó Vicente Fox, pues no olvidemos que gran parte de su experiencia laboral se fundó en la empresa y en los negocios particulares. Los comisionados y las comisiones en sí, tienen su equivalente a los gerentes de área, quienes cuentan con los directores que ejecutan y operan para hacer realidad lo deseado por los accionistas y gerentes.

En la empresa privada, la política está sujeta al ordenamiento de los accionistas o del propietario, por lo general, estriba en la utilidad y la maximización de ésta. Al cliente se le observa como el sujeto a satisfacer por medio de la distribución del producto dirigido a la atención específica de una demanda. Mientras que en lo público, el que manda es el pueblo porque es el soberano.

La política propia del poder político estuvo ausente en el gobierno de Fox, por el privilegio ofrecido a la atención organizacional por encima de la expresión divergente de intereses de los partidos, de las organizaciones y de la estatificación social que tiene México. Ejemplos de esta falta de política son varios, de los que resaltamos el caso de la reforma fiscal, la cual no pasó por la falta de un entramado político que derivara en acuerdos donde las partes sintieran la representación de su interés. Los andamiajes

políticos fueron los grandes ausentes de ese gobierno, porque se consideró que la política no era la idónea para la resolución de los problemas. Se menospreció la negociación política como instrumento previo a la determinación de decretos legales. Las iniciativas de ley requieren el reconocimiento de las partes, antes de ser tratadas en el seno del poder legislativo.

Otro asunto, que fue en su momento muy evidente de la falta de acuerdos políticos, es el del aeropuerto alterno a la ciudad de México, donde la mera eficacia y eficiencia de procedimientos confirmó que estos no son suficientes en un Estado de Derecho, que no son la vía suficiente para llegar a transformar la realidad, que el centro de lo público exige el consenso, la política en un marco de ley antes que la eficiencia organizacional y presupuestal.

Las finanzas se convirtieron en lo prioritario del gobierno, lo adjetivo se sustantivizó y a la inversa. Si bien es cierto que, para cubrir su función, el gobierno requiere de recursos, también, que éstos están al servicio del objetivo y no que la meta sea supe-
ditada al equilibrio financiero (Secretaría de Hacienda, 2001: 50).

Requerimos un gobierno inteligente, capaz de utilizar los más avanzados sistemas administrativos y tecnológicos para evitar el dispendio de recursos y promover la eficacia de su función en todos los órdenes. Dispuesto a aprender de las experiencias de éxito, registradas en otras partes del mundo para adecuarlas al contexto nacional, con la firme convicción de que siempre es posible mejorar (Secretaría de Hacienda, 2001: 50).

Estos planteamientos son indicadores de la preferencia gubernamental de Vicente Fox hacia los modelos alternativos de la administración pública, mismos que invierten la razón de ser de la misma para favorecer lo financiero, procedimental, comportamental, aún cuando no se supo adecuarlo a nuestra realidad.

Se propuso desregular cuando se ha reconocido que la discrecionalidad ha generado corrupción, entonces ¿cómo se puede compartir una subcultura de la corrupción con la desregulación?

El gobierno federal del presidente Vicente Fox, estableció:

Necesitamos un gobierno austero, que trabaje mejor y cueste menos, que someta sus procesos a una estricta validación, para determinar aquellos que ya no le dan un valor agregado a la sociedad y cuyos recursos deben ser reorientados a programas sustantivos del gobierno; que contribuya al fortalecimiento de las finanzas, reduciendo el gasto excesivo y burocrático” (Secretaría de Hacienda, 2001:50).

La preocupación inicial y final es el presupuesto, la justificación es lo social, pero hay más espacios, en el Plan Nacional de Desarrollo, dedicados a estas reflexiones que a la manera de lograr el desarrollo económico, la seguridad pública, la educación de calidad, entre otras preocupaciones nacionales.

Ahora, pasando a la revisión de otro documento sobre la innovación gubernamental, la categoría de gerencialistas se reafirma.

El Programa de Innovación Gubernamental que se pretendió, tiene sus raíces en los principios de la gerencia y de la economía, con un desdén a las características básicas de un ejercicio serio de planeación administrativa. Por ejemplo, este programa carece de un diagnóstico real de la administración pública, no dice lo que tiene, no menciona los aciertos concretos ni las debilidades específicas, carece del dato que sostiene la propuesta. Por lo tanto, se convierte en una directriz de buenos deseos, de la maximización de la utilidad, de la elección pública que estriba en la máxima ganancia (Muñoz, 2001). Este documento subraya el interés en los resultados, pero no precisa que entiende por ellos, pues no rebasa la idea organizacional y procedimental, aun cuando dice que no importan los procesos. La idea de la innovación es capacidad y velocidad de respuesta estratégica. La intencionalidad de la innovación gubernamental es corta.

Tal es el grado de falta de penetración de la innovación que incluso el mismo gobierno, a través de sus dependencias como lo son la Secretaría de Hacienda y la Función Pública, en un informe, que remite a la Cámara de Diputados, reconocen que la cultura gerencial no ha funcionado. Así lo dice Enrique Méndez en *La Jornada*:

La *cultura gerencial*, impuesta por el gobierno de Vicente Fox como modelo de trabajo en la administración pública federal, no ha funcionado, simplemente porque los funcionarios no saben de qué se trata, revela un informe de las secretarías de Hacienda y de la Función Pública, entregado a la

Cámara de Diputados. *El conocimiento y ejecución de las prácticas gerenciales modernas no está generalizado y, cuando existe, no cuenta con el entorno adecuado para arraigarse y expandirse*, indican (Méndez, 2004: 1).

El currículo de los colaboradores del presidente Fox, habla del perfil que tienen y la coincidencia en los negocios y en la economía como arma de trabajo para conducir la administración pública.

La mayoría de los colaboradores de primer nivel han cursado las carreras de Derecho o de Economía. Los postgrados se han inclinado por el área de Economía y Administración de Empresas, 60% de los funcionarios proviene de los grupos empresariales más importantes del país como lo son: Telmex, Vitro, Cintra, Bimbo y otros, y el resto, 40%, es de grupos más pequeños (Llanos, 2002: 501).

En una palabra, el primer nivel de colaboradores tenía una gran experiencia en los negocios y en la economía, pero poca experiencia en la política.

Recapitulando la parte de la posición del presidente Vicente Fox, en concordancia con los postulados de la gerencia y la coincidencia con el PAN, tenemos una cita que recoge toda esta manifestación:

...Fox no reflejó en sus discursos a la doctrina panista. Más bien, fue construyendo una serie de principios a lo largo de la campaña que, sin embargo, no se contrapusieron a la concepción del partido (Reveles, 2002: 243).

Las propuestas, en materia de política económica, fueron los elementos a diferenciar respecto de sus contrincantes. Su concepción sobre el estado era la de un estado fuerte, no mínimo, que debía garantizar que no se generaran conflictos en las relaciones sociales que obstaculizaran el desarrollo económico y resquebrajaran la armonía social. El estado no debía ser propietario, sino impulsor de la iniciativa privada: debía asegurar la libertad individual para elegir con el derecho de propiedad. Así, cualquier política donde el estado sumiera un papel protagónico, resultaba, para Fox como para el panismo, una política que desalentaba, constreñía, limitaba la libertad de los individuos a participar en el mercado (Reveles, 2002: 243).

CONCLUSIÓN

El PAN, con Fox en el gobierno, demostró que tiene una concepción de Estado, en términos de protector y director, más no de interventor. Este partido, así como Fox, reconocieron la problemática social del país, pero no aceptaron un Estado que interviniera para resolverla, por el contrario, apuntaron hacia el espacio autónomo del mercado. Éste garantiza la acción para el más fuerte, en consecuencia, promueve y agiliza la polarización de los estratos sociales.

El designio de gobernar, en términos de las tres E: eficacia, eficiencia y economía, fue inoperante para la atención de los problemas sociales, porque no va al fondo de ellos, ni los trata, ni los resuelve. No es suficiente el reconocimiento del problema.

El tener un gobierno con sustento en premisas gerenciales, no ha sido lo más idóneo para el país; el número de pobres y crecientes necesidades hablan por sí mismos. La idea del gobierno debe precisarse más en términos de nuestra realidad, que importar modelos que han funcionado en otras sociedades que no tienen las características de la nuestra. La gerencia no puede ser el principio del gobierno. Se requiere reconocer, en la política, la herramienta que administra el conflicto y logra la producción de acuerdos que permiten el avance con menos desgaste para las instituciones y posibilita el desaliento para la polarización social.

El PAN tiene una gran coincidencia con la postura gerencial porque en sus principios y cosmovisión política, ve al Estado como servidor del individuo antes que de la sociedad. El Acción Nacional no ha tenido gran dificultad para adoptar este esquema de gobierno porque se ha derivado de un contexto internacional que en México ya se aplicaba. Esto no quiere decir que sólo repita y reproduzca lo que se venía haciendo, pues hemos dado datos de cómo tiene una imagen económica del Estado.

En términos llanos, la política y la administración pública han quedado sometidas a los términos de la eficacia y la eficiencia en pro de un Estado económico, barato, no grande, sin intervención, pero sin resolución de fondo para los problemas. La política social, en consecuencia, reproduce este esquema.

La gerencia pública, por su naturaleza neoliberal, colisiona con la política, porque

aquella emana de la arena de la teoría económica, mientras que el gobierno requiere de una administración pública o de un prototipo surgido de la teoría o de la ciencia de la administración pública para que sea coherente con la naturaleza que desea regular. Ese es el talón de Aquiles de la Gerencia Pública, que su origen le impide reconocer la naturaleza de la Administración Pública y fuerza a ésta para comportarse como si fuera el mercado, cuando se trata de instituciones distintas. Al darle el valor a la política y a la administración pública, se podía utilizar a la gerencia como servidora de estas y no a la inversa.

FUENTES

Bozeman, Barry (coord.) (2000), *La Gestión Pública, su situación actual*, México, FCE/CNPYAP/UAT.

Cabrero, Enrique (1996), "León, Guanajuato. El modelo del municipio-empresa", en Cabrero, Enrique, *et al.*, *La nueva gestión municipal en México. Análisis de experiencias innovadoras en gobiernos locales*, México, Miguel Ángel Porrúa/CIDE.

Conde, Carolina (1996), *Innovación financiera y participación ciudadana: el caso de Naucalpan de Juárez*, México, Colegio Mexiquense/Ayuntamiento Constitucional de Naucalpan de Juárez 1994-1996.

Guerrero, Omar (1998), *La administración pública del Estado capitalista*, México, Fontamara.

——— (2003), *La nueva gerencia pública en la globalización*, México, Porrúa-UAEM.

- (1998), “El ‘Management’ público: una Torre de Babel”, en revista *Convergencia*, núm. 17, Toluca, UAEM, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Llanos, Miguel Á. (2002), “Perfil curricular del gabinete del presidente Vicente Fox”, en Reveles, Francisco, *Partido Acción Nacional: los signos de la institucionalización*, México, UNAM/Gernika.
- Lujambio, Alonso (2000), *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*, México, Océano.
- Méndez, Enrique (2004), “Ha fracasado la cultura gerencial del gobierno”, en *La Jornada*, 7 de junio de 2004, México.
- Muñoz, Ramón (2001), *Modelo estratégico para la innovación gubernamental*, México, Oficina de la presidencia para la innovación gubernamental.
- Osborne, David y Ted Gaebler (1992), *Reinventing government, How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, México, Paidós.
- Partido Acción Nacional (2000), “Declaración de Principios del Partido Acción Nacional”, en *Documentos constitutivos de los partidos políticos*, México, IEEM.
- (2000), “Programa de Acción del Partido Acción Nacional”, en *Documentos constitutivos de los partidos políticos*, México, IEEM.
- “Presencia de gobierno” en www.gobiernospan.org.mx y en www.pan.org.mx
- Rainey, Hal G. (1999), “Gerencia pública: desarrollos recientes y perspectivas actuales”, en Lynn, Naomi B. y Aarón Wildavsky (comps.), *Administración pública. El estado actual de la disciplina*, México, CNCPAP-FCE.
- Reveles, Francisco (2002), “La participación electoral del PAN: de las presidencias municipales a la presidencia de la República”, en *Partido Acción Nacional: los signos de la institucionalización*, México, UNAM/Gernika.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2001), “Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006”, en *Diario Oficial de la Federación*, 30 de mayo de 2001, México.
- Sánchez, José J. (2002), *Gestión pública y Governance*, México, IAPEM.
- Valverde, Karla (2002), “El Partido Acción Nacional y la política social. Análisis comparativo de las plataformas electorales federales 1994-2000”, en Reveles, Francisco, *Partido Acción Nacional: los signos de la institucionalización*, México, UNAM/Gernika.
- Waldo, Dwight (1968), “Public Administration”, en *Journal of Politics* 30, Waldo, Dwight (1999), “Una teoría de la administración pública significa en nuestra época, también una teoría de la política”, en Lynn, Naomi B. y Aarón Wildavsky (comps.), *Administración pública. El estado actual de la disciplina*, México, CNCPA/FCE.
- (1999), “Una teoría de la administración pública significa en nuestra época, también, una teoría de la política”, en Lynn, Naomi B. y Aarón Wildavsky (comps.), *Administración pública. El estado actual de la disciplina*, México, CNCPA/FCE.