

80

25



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**EL ESTADO Y LA ADMINISTRACION PUBLICA
EN LOS PROCESOS DE CAMBIO:
(UNA APROXIMACION AL CASO MEXICANO)**

T E S I S A

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y
ADMINISTRACION PUBLICA**

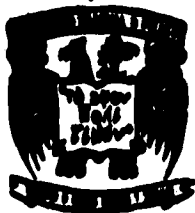
(Especialidad en Administración Pública)

**P R E S E N T A ,
ADOLFO MAYA SALGADO**

Asesor: Lic. Rina Aguilera Hintelholter

FALLA DE ORIGEN

México. D. F., a 6 de Septiembre de 1985



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

DEDICATORIAS

A REBECA:

Por su apoyo siempre constante

A MARTHA:

Por ser parte del cambio en mi vida

AGRADECIMIENTOS

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Como ejemplo inigualable de universidad pública

LIC. RINA AGUILERA HINTELHOLHER

Por su valiosa dirección y apoyo

DR. RICARDO UVALLE BERRONES

Por sus invaluable aportaciones e ideas

A LOS PROFESORES:

**ERIKA DORING HERMOSILLO
CIPRIANO FLORES CRUZ
MIGUEL ANGEL MARQUEZ
HUBERTO CASTILLO GONZALEZ**

**Por su apoyo a la Segunda Opción,
como una forma de volver a tener contacto con nuestra querida
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**

CONTENIDO

| | PÁGINA |
|--|-----------|
| PROEMIO | |
| I. CONCEPTOS Y FINES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA | 1 |
| A). Concepto de Administración Pública | 1 |
| B). La Administración Pública en el contexto actual | 4 |
| II. LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA | 8 |
| A). Antecedentes de la modernización de la Administración Pública Mexicana | 8 |
| B). El impulso de la modernización administrativa en México | 12 |
| C). Las perspectivas de la Administración Pública | 14 |
| III. LA REFORMA DEL ESTADO | 18 |
| A). Objetivo | 18 |
| B). La redistribución de competencias Estado-sociedad | 21 |
| C). El sentido de la reforma del Estado | 24 |
| IV. LA AGENDA DE LA REFORMA DE GOBIERNO | 27 |
| A). El impulso a la descentralización política | 27 |
| B). El federalismo cooperativo | 31 |
| C). La simplificación y la desregulación en la Administración Pública Federal | 33 |
| D). La profesionalización del servicio público | 35 |
| CONCLUSIÓN | 38 |
| BIBLIOGRAFÍA | |

PROEMIO

En México el Estado y la Administración Pública se encuentran inmersos en profundos cambios. Revalorizar su actividad y vislumbrar sus horizontes, es el objetivo del presente trabajo. Destacar los procesos de cambio, exige conocer la estructura interna y el funcionamiento del aparato administrativo para transformarlo de acuerdo al sentido original y razón de ser de la sociedad: el bien común.

Desde la óptica de la Administración Pública se plantean nuevos requerimientos para adaptarla y transformarla ante una sociedad más participativa que reclama espacios de expresión y organización. En el presente, se definen otras formas de interacción sociedad-Estado para definir qué actividades le tocan al Estado y cuáles a la sociedad. Por eso, la Administración Pública debe ser apta para el cambio, y transformarse para atender las nuevas exigencias de organización y participación social, procurando el fortalecimiento de las organizaciones públicas, las cuales han demostrado que el Estado no debe ni puede hacer todo. Las nuevas formas para solucionar los problemas públicos vislumbran cuáles serían las estrategias del cambio para incluirlas en la agenda de gobierno.

México enfrenta diversos retos. Uno de ellos diluir la centralización político administrativa, estimulada por un presidencialismo concentrado en el poder de decisión. Esto exige reducir la separación entre el ciudadano, el gobierno y la toma de decisiones públicas.

Es necesario realizar cambios en el aparato político administrativo para que la democracia representativa y participativa funcione. Se requiere para ello plantear los problemas y soluciones desde una nueva óptica, combinando inventiva política con la participación de

nuevos actores sociales que emergen a medida que la vida social y política es sacudida por la crisis y los reacomodos en la estructura del poder. Es el caso de las organizaciones no gubernamentales.

El Estado y la Administración Pública no pueden eludir su responsabilidad de ampliar y mejorar los procesos que conducen a una vida democrática más sana y fortalecida. Los tiempos de la sociedad son de cambio y esto obliga a que la acción de gobierno sea no sólo lúcida, sino eficaz en cuanto a la obtención de resultados.

Para fines de exposición, la tesina se organiza en cuatro apartados: En el primero se definen los conceptos y fines de la Administración Pública. En el segundo se plantea la necesidad de modernizar a la Administración Pública en México, destacando el período actual y la necesidad de incorporar tecnologías y procedimientos acordes a una etapa de constantes cambios, no únicamente en el aspecto económico, sino en las formas de interrelación con la sociedad.

En el tercer apartado se estudia el significado de la reforma del Estado caracterizada por cambios en el que se revisan sus formas de intervención en la actividad económica, su capacidad de gestión, se depuran sus actividades y se fortalece su papel como promotor de los esfuerzos públicos y privados.

En el Cuarto y último apartado se explican los elementos para integrar la Agenda de Gobierno para responder a los procesos de cambio, resaltando que se requieren transformaciones de largo alcance que permitan consolidar el carácter profesional de la Administración Pública y ampliar su capacidad para abordar los procesos de cambio.

I. CONCEPTO Y FINES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

A). Concepto de Administración Pública

La Administración Pública es la actividad externa del Estado en la sociedad y se caracteriza por desarrollar procesos continuos que responden a la acción de gobierno para cumplir los fines del Estado. Es actividad externa porque relaciona a los ciudadanos y sus organizaciones con la vida del gobierno. Además es la encargada de garantizar la convivencia social política, la cual hace de las relaciones de sociabilidad, el punto nodal de las formas de asociación.

"El hombre nació para vivir en la sociedad, y la sociedad tiene por fundamento su conservación y las relaciones con sus semejantes, que son el elemento de asociación política y causa de su perpetuidad."¹ Por ello, la Administración Pública tiene que garantizar el interés público tomando en cuenta el interés privado, para orienter mejor la aplicación de la Ley.

Puede conceptuarse la Administración Pública como "Una potencia que arregla, corrige, mejora cuanto existe y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas... es el gobierno de la comunidad en su acción ejecutiva directa de aplicación: pasiva como voluntad determinante, que es la ley, es activa

¹J. Carlos Bonnin. "Principios de Administración", en, **Revista de Administración Pública**, p. 23.

como ejecución determinada”²

La búsqueda del bien común es el principio cardinal de la sociedad y en este sentido, destaca la naturaleza social de la Administración Pública. Son los derechos del hombre y del ciudadano proclamados por la sociedad moderna desde 1789, los que permiten entender el sentido de la vida pública. Es la voluntad de los hombres en asociación, lo que permite organizar e imprimir dirección a la función de gobernar, propiciando que la Administración Pública sea institución social para asegurar la búsqueda del bien común. Se entiende por bien común, aquella forma de vida que en la sociedad moderna implica que hay problemas, necesidades y expectativas que no pueden atenderse de manera individual, sino con la participación continua del gobierno y los ciudadanos. Es común porque a todos corresponde cooperar para diluir el individualismo en favor de una convivencia más justa y civilizada.

De este modo la Administración Pública es una actividad común a los ciudadanos y ejecuta la voluntad política del Estado. En su parte ejecutiva, se entiende como el gobierno de la comunidad para asegurar el logro del bienestar social.

La naturaleza social de la administración se expresa en las relaciones de interdependencia que los ciudadanos generan con la vida comunitaria. También se

²ibid., p. 94.

manifiesta en el cuidado por el orden social, y en la ejecución de las leyes y reglamentos relacionados con los miembros de la comunidad. Es pues, la administración, un medio para conservar la civilidad de la vida moderna.

La vida de la Administración Pública se relaciona con los fines del gobierno "...lo que puede y debe hacer el gobierno debida y acertadamente y, segundo como he de hacer lo debido con la mayor eficacia posible y con el menor gasto posible, tanto de dinero como de energía."³ La Administración Pública se caracteriza por ser una organización compleja, dinámica y susceptible de adaptarse al contexto histórico, político, social y económico del Estado Moderno. "El Estado social de derecho, como organización y administración de la sociedad civil es el lugar donde acontece y se constituye el hecho de la Administración Pública como tal; ... así como el hecho del desplazamiento de la connotación de "lo publico" a "lo social", en oposición a la connotación, propia del Estado liberal de derecho, de "lo social" como "lo privado", como relaciones libres e iguales entre privados."⁴

La Administración Pública se relaciona con los factores reales de poder. Sin embargo tiene institucionalidad propia. Es decir, las relaciones de poder condicionan a la Administración Pública pero ésta también dispone de los medios para influir en la

³Woodrow Wilson. Estudio de la administración pública, p. 84.

⁴Luis F. Aguilar Villanueva. Política y racionalidad administrativa, p. 59

composición y distribución de las cuotas del propio poder. Además de ser institución determinada, la Administración Pública es a la vez fuerza determinante para dirigir a la sociedad.

La administración tiene su propio campo de acción y se relaciona con los resultados orientados a cumplir propósitos comunes. Desde el ángulo del poder, la Administración Pública contribuye a gobernar lo diverso y plural de la sociedad y es medio para que el Estado dirija en términos políticos la vida de la sociedad.

Para efectos del presente trabajo, se entiende la Administración Pública desde la óptica del bien común, es decir, como la actividad del Estado que se relaciona con la sociedad y aplica los medios necesarios para impulsar acciones que tienen efectos en los ámbitos político, social y económico. El compromiso de la Administración Pública es coordinar la vida social y económica para asegurar la mejor calidad de vida del Estado.

B). La Administración Pública en el contexto actual

En el presente, el cuestionamiento del papel del Estado en la vida social y por ende el papel de la Administración Pública, tiene su origen en que la sociedad ha sido abrumada con procesos de burocratización y centralización. La sociedad cuestiona la falta de calidad de la acción estatal y ello obliga a que la Administración Pública sea

objeto de reordenamiento a través de políticas como la privatización, la desregulación y la simplificación.

A partir de la década de los ochenta, los modelos políticos y económicos intervencionistas como el Keynesiano pierden la capacidad de responder a las demandas de bienestar. En consecuencia, es necesario redefinir el papel del Estado para romper su carácter "paternalista" e interventor. Un Estado protagónico limita el desarrollo de la sociedad, los estados y municipios al concentrar funciones y recursos. Por eso, son crecientes las demandas sociales para descentralizar recursos y atribuciones en favor de los gobiernos locales.

La acción de gobernar implica tomar decisiones que tienen impacto para todos los habitantes del país. El esfuerzo del gobierno y la Administración Pública debe orientarse a distribuir de manera equitativa los recursos públicos en favor de un desarrollo más justo.

La premisa fundamental del nuevo papel del Estado se relaciona con la definición de otros esquemas de gobierno. En efecto, para evitar el crecimiento administrativo del Estado se impulsa la política de privatización que tiene por objeto reducir costos públicos con cargo a los ciudadanos. Esto explica la necesidad de privatizar los organismos y empresas públicas tomando en cuenta la necesidad de democratizar el

poder. La privatización en cuanto política correctiva, tiene por objeto depurar las áreas administrativas del Estado que no se justifican racional ni socialmente.

Esta forma de gobernar presenta un cambio substancial respecto al modo como se ejercía el poder en el Estado interventor. En este, se centralizaban los recursos, se atendían los requerimientos de la sociedad sin dar opción amplia de que participaran las organizaciones públicas y sociales. Al rediseñarse el papel del Estado para orientarlo por el lado de la promotoría, la coordinación y la regulación, México no escapa a esta situación y hoy día, su Estado es menos intervencionista en la sociedad y la economía. La caída del bienestar social, el deterioro en las condiciones de vida y la desconfianza de los ciudadanos en lo que el gobierno realiza, obligan a reformar el Estado. Por eso, la necesidad de que modernice sus modelos operativos para apoyar el ejercicio del buen gobierno.

Actualmente se vive un proceso de redefinición social y política y el tema de la democracia y la mayor participación ciudadana están presentes de manera más frecuente. Para mejorar el desempeño de la Administración Pública es necesario considerarla en su relación con las organizaciones públicas, rescatando el sentido original de buen gobierno, entendido como aquél que garantiza la libertad, la seguridad, la justicia y el desarrollo equitativo.

En consecuencia, una de las cuestiones que se debaten actualmente es el papel positivo y la adaptación del aparato político y administrativo del Estado, "La centralización de las decisiones políticas y administrativas del gobierno y una ideología de gasto público abundante ampliaron las áreas de intervención y, en consecuencia, provocaron el crecimiento del aparato estatal, cuya productividad es impugnada."⁵

El crecimiento del aparato administrativo del Estado tuvo lugar no sólo en áreas tradicionales, sino en las que tienen que ver con las políticas de distribución y redistribución del ingreso. En la actualidad, la opción más viable para gobernar con pluralidad y competencia es romper con el patrón de centralización y proponer formas de participación amplias que recojan y encaucen el caudal de energías públicas y sociales.

La Administración Pública en el contexto actual, destaca porque ya no puede ni debe hacer todo. Tiene que transformarse de acuerdo con la idea del buen gobierno y el papel necesario del Estado producto de su fase redimensionada, "...encontrar las funciones, las políticas, las operaciones justas, idóneas, para realizar ciertas preferencias colectivas de acuerdo a un criterio dado, redimensionar significa reequilibrar, reparar, compensar, reforzar, redistribuir empresas programas, recursos."⁶

⁵Luis F. Aguilar Villanueva. "El modelo redimensionador: supuestos y límites", en, *Memoria del Seminario Internacional*, p.197.

⁶*Ibid.*, p. 198.

II. LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

A). Antecedentes de la modernización en la Administración Pública Mexicana

México vive importantes transformaciones. La modernización administrativa implica un proceso de adaptación y cambio en la estructura y la organización del aparato gubernamental. En consecuencia, es necesario definir un nuevo marco institucional que de vigencia al papel del Estado y la Administración Pública. La modernización de la Administración Pública mexicana históricamente se sitúa en el siglo XVIII, transita por el siglo XIX y se afianza durante el siglo XX. La modernización de la Administración Pública es secular, pues inicia con la etapa de los Borbones (1786) y se extiende hasta el final del presente milenio. La modernización es un modo de vida que llega a nuestros días y es la constante más regular que explica su permanencia, estabilidad y desarrollo en la vida del país.

Sin embargo, en México es necesaria una revisión de las instituciones, medios y formas de intervención estatal la cual en principio, parte de la necesidad de tener una Administración Pública flexible que se desempeñe con criterios de eficacia, privilegiando junto a las tareas de hacienda pública, gobierno interno, gobierno con el exterior, procuración de justicia y salvaguarda de la seguridad nacional, las que se relacionan con el crecimiento económico y el bienestar social. Esto no implica más

burocracia ni más densidad estatal, sino un perfil del Estado necesario, es decir, de un Estado que sea promotor, regulador de la vida económica y social.

En los años ochenta, la Administración Pública en México formó parte del "agotamiento de un modelo de intervención estatal que no es eficaz para tiempos de competencia abierta de revitalización de la vida pública y de una globalización sin precedentes."⁷

La Administración Pública no puede concebirse de manera estática. El proceso de cambio del aparato administrativo en nuestro país se inicia en la década de los setenta. En efecto, la reforma administrativa fue impulsada en dos etapas. Una de 1971 a 1976 y otra de 1976 a 1982. Todo esto para procurar mejorar el rendimiento de la acción de gobierno. Pero la reforma administrativa no significó modificar la forma de Estado intervencionista y de bienestar, sino que la ratificó y consolidó.

Ahora el esquema político-ideológico del Estado en México presenta un cambio substancial en el desempeño de la Administración Pública, dado que reduce su ámbito de acción. No obstante la importancia del Estado en la economía, el Estado mexicano es reestructurado en razón de las condiciones del mercado, por el desencanto de los ciudadanos en sus resultados y porque el contexto internacional se caracteriza por

⁷Ricardo Uvalle Berrones. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, p. 93.

articular economía abiertas e interdependientes. Durante largo tiempo, el Estado mexicano protegió una economía de invernadero y favoreció la política del proteccionismo.

El Estado en México se caracteriza por una manifiesta crisis de legitimidad. Su acción es fuertemente cuestionada por amplios grupos sociales. A partir de la década de los ochenta, el Estado es cuestionado por la magnitud del aparato estatal, "el trabajo intelectual y político de la década ha sido en saber por qué el gobierno fracasó, por qué llegó tan lejos en sus errores, con el fin de saber cómo el gobierno podría ser eficaz en sus tareas y promesas y, más radicalmente, averiguar si el gobierno posee la capacidad para ofrecer soluciones y a cuáles problemas. El problema de fondo ha sido el de saber cuál es el ámbito de lo gubernamental factible. El adelgazamiento ha sido también la búsqueda de lo que debe y puede hacer el Estado (gobierno federal)."⁸

En la actualidad, el Estado Mexicano se encuentra en posición de repliegue en lo que se refiere a su participación en el proceso económico, debido a los altos costos públicos y políticos. Esto ha propiciado que modifique su estrategia económica dejando al mercado aquellos espacios en los que hasta hace algunos años se consideraba primordial la intervención estatal. Son varias las vías por las que se ha llevado a cabo el proceso denominado redimensionamiento del aparato administrativo

⁸Luis F. Aguilar Villanueva. "El modelo redimensionador...", p. 20.

del Estado: la privatización,⁹ la desregulación,¹⁰ y la descentralización.¹¹

La crisis de endeudamiento externo, aunado al aumento creciente del gasto público y el déficit de los ingresos públicos, imposibilitan esquemas de desarrollo económico fundados en la expansión de la intervención del Estado. Subyace en ésta una posición ideológica neoconservadora, dado que la crisis del Estado es provocada por el tamaño innecesario del aparato administrativo.

En México, el Estado intervencionista y de bienestar ya no es funcional para la sociedad. El avance industrial y tecnológico y la apertura de la economía alteran substancialmente su función. La crisis del Estado en materia de gobierno y Administración Pública proviene de no haberse adaptado oportunamente a un mundo distinto.

Un aparato administrativo incapaz de responder a las demandas de la sociedad da

⁹ "...entendida, primero, como una transferencia masiva de activos productivos y financieros del gobierno al sector privado, como condición para revertir el proteccionismo, la ineficiencia y su secuela de defectos perniciosos. Y segundo, un recorte substancial de las funciones y regulaciones que se fueron agregando al Estado." José Luis Ayala Espino. *Límites del Estado*, p. 152.

¹⁰ "...consiste en un conjunto de medidas para introducir o ampliar prácticas más competitivas en mercados configurados como monopolios legales, o en aquellos que constituyen monopolios técnicos. Ello se puede lograr a través de: la simplificación de los reglamentos regulatorios y, de que la Administración Pública deposite la confianza en los agentes privados". *Ibid.*, 165.

¹¹ "...es el camino que la sociedad y el Estado pueden articular para iniciar nuevos procesos de transformación entendidos como nuevos modos de vida...con la descentralización es posible transformar sin desestabilizar, ordenar para transformar y desarrollar a la sociedad para conservar mejor al Estado". Ricardo Uvalle Berrones. "Descentralización y desconcentración; medios para administrar la república federal", en, *Civitas*, julio-septiembre No. 2, p. 2.

como resultado el cuestionamiento del Estado como ineficaz. Cuando sus resultados no son eficaces, se desvincula de la sociedad y la Administración Pública también es cuestionada.

De este modo, la modernización de la Administración Pública en México es la respuesta al declive del rendimiento del Estado. El concepto de modernización se utiliza para aludir a: ajuste de funciones, simplificación de procedimientos y desempeño.

B). El impulso de la modernización administrativa en México

Para fines de exposición "La modernización es un proceso multifacético que implica una serie en cambio en todas las zonas del pensamiento y la actividad humana."¹²

Relacionado con la Administración Pública se refiere al conjunto de capacidades que, al incorporar los avances de la tecnología, tienen por objeto racionalizar el desempeño y los rendimientos de su actividad. Modernizar la Administración Pública no sólo es adaptarla a los procesos de cambio, sino dotarla de más y mejores sistemas de gestión.

La modernización surge como un proceso que erradica de la Administración Pública el desperdicio de recursos, impide la conformación de un aparato administrativo con

¹²P.S. Huntington. *El orden político en las sociedades en cambio*, p. 85.

exceso de personal y evita su agotamiento y decadencia. En este sentido, la modernización significa la aplicación de tecnología para reproducir condiciones de vida institucional con un alto grado de eficiencia.

En el aspecto operativo, la modernización del aparato administrativo se refiere a la racionalización de los recursos técnicos, financieros y materiales. En época de crisis, la acción de la Administración Pública debe cuidarse para que medidas correctivas como los ajustes en las plantillas de personal, la supresión de oficinas y la reducción presupuestal sean racionalizadas con alcance tecnológico, no meramente con criterios y costos financieros.

La modernización -vía redimensionamiento- de estructuras administrativas, significa aumentar la eficiencia, dando énfasis a la capacidad de gestión en favor de la sociedad. Actualmente se discute si la incorporación de la tecnología administrativa que ha demostrado su eficiencia en la gestión privada, puede dar resultados semejantes en la Administración Pública. Es el caso de la Calidad Total. Sin embargo, la modernización tecnológica tiene que contextualizarse en los fines públicos y políticos del gobierno.

Los procesos de mejoramiento estatal han demostrado que no se pueda modernizar la Administración Pública con simples decretos de ajuste, reasignación de funciones, medidas de austeridad y disciplina presupuestal.

El gobierno en México afronta una crisis sobre todo de credibilidad . Uno de los retos principales para la modernización de la Administración Pública es la aplicación de medios que recojan la participación de la sociedad y la revaloración del aparato estatal.

Otro de los aspectos que habrá de destacarse y que se ha dejado de lado en los procesos de reforma en México es la capacidad del capital humano en un mundo administrativo profundamente marcado por tradiciones de control y reglamentación.

C). Las perspectivas de la Administración Pública

El Estado mexicano contemporáneo se caracteriza por la crisis que afronta su Administración Pública. Esta no sólo ha sido reducida. Es importante ahora, que se vincule más a la sociedad para asegurar mejores formas de cooperación y corresponsabilidad.

"Una de las enseñanzas valiosas de la crisis de los tiempos contemporáneos es que el Estado no puede ni debe hacerlo todo. Se han redescubierto sus límites y se reconocen sus capacidades no tanto por lo que debe hacer sino por lo que objetivamente puede hacer. Uno de los límites del Estado está dotado por la existencia de recursos públicos escasos... que administra en favor del bien público."¹³

¹³Ricardo Uvalle Berrones. *Los nuevos derrotados...*, p. 93.

En este contexto se plantean los nuevos retos que deben considerarse en los procesos de modernización de la Administración Pública. Así, la complejidad administrativa y organizacional deberá necesariamente incorporar la tecnología para superar la realidad en que vivimos.

Es necesario buscar nuevos métodos de análisis para utilizar lo tecnológico, dado que es útil para su aplicación en la Administración Pública. En este punto lo cuantitativo es básico para medir lo cualitativo en términos de progreso y bienestar social. En este sentido, con la modernización de la Administración Pública, el Estado mexicano puede revalorar su vida pública, diseñando políticas de gobierno abiertas y flexibles "lo público-estatal dio lugar a que la creación y expansión de los organismos gubernamentales y administrativos fuera ilimitada. No hubo tope alguno para detener a veces su crecimiento desmesurado diríase que en muchos casos la irracionalidad convertida en uso y abuso de un poder estatal con orientación prebendaria fue la constante que propicia la disminución del que hacer productivo de la sociedad."¹⁴

"La revalorización de lo público social significa que a la vez la vida privada se erige nuevamente en el pivote de una sociedad democrática, propia de las economías de mercado."¹⁵ A la Administración Pública le corresponde integrar propuestas y ejecutar

¹⁴Ricardo Uvalle Berrones, "La calidad de la Administración Pública moderna", en, *Revista de Estudios Políticos*, p. 102.

¹⁵*Ibid.*, p. 104.

decisiones que le permitan acercarse a la ciudadanía y proponer en forma conjunta soluciones alternativas. Ante las nuevas realidades el Estado y la Administración Pública tienen que replantear sus modos de relación con la ciudadanía.

El proceso acelerado de transformaciones que se vive exige tomar en cuenta los problemas fundamentales de mayor democracia y participación ciudadana, la sociedad mexicana es más abierta y compleja. Esto exige la transformación de la Administración Pública en favor de la vida pública y la vida política. Esto permitiría plantear otras opciones y perspectivas para superar la crisis y formular nuevas alternativas de desarrollo significa tener medios tecnológicos que permitan acercar la Administración Pública al ciudadano.

El horizonte actual de la Administración Pública tiene que definirse en el perfil del Estado necesario "El perfil del Estado socialmente necesario conlleva a precisar la actividad en términos de lo que significa el buen gobierno. Es sabido que en el Estado la función de gobierno se cumple con base en un sistema e instituciones, que tiene por objeto conducir, normar, reglamentar, salvaguardar y garantizar tanto las libertades civiles, como las públicas y políticas. Se gobierna mediante la legitimidad, la legalidad y el consenso y la autoridad. En este caso, gobernar alude a la responsabilidad que el Estado tiene para conservar y desarrollar las instituciones de la sociedad."¹⁶

¹⁶Ricardo Uvalle Berrones. *Los nuevos derroteros...*, p. 103.

Las condiciones del contexto actual impulsan en forma vertiginosa la concepción de un aparato que funcione de manera efectiva como vínculo entre el Estado y la sociedad, destacando la racionalidad tecnológica para integrar de manera funcional y flexible una dinámica de discusión, apertura y creatividad en el propio seno del aparato y hacia los grupos sociales, permitiendo así, el surgimiento de acciones que retroalimenten de abajo hacia arriba (sociedad-Estado) o que se concierten en ambas instancias.

"El Estado socialmente necesario ha de gobernar con tecnologías que permitan crear y reformar instituciones; que permitan diseñar y ejecutar programas gubernamentales tomando en cuenta la participación y opinión de los ciudadanos y que coadyuven a que la estructura y los procesos de la sociedad sean objeto de una institucionalización flexible adaptativa y funcional... son tecnologías a través de las cuales se mejoran e incrementan la aptitud del gobierno para conseguir sus fines públicos."¹⁷

En este caso, las tecnologías blandas como las políticas públicas son opción de gobierno que resalta elementos novedosos para dar mayor consistencia a la relación del Estado con los ciudadanos. Gobernar, hoy día, obliga a conducir sin excluir, a dirigir sin mediatizar y a coordinar tomando en cuenta la opinión ciudadana.

¹⁷Ibid., p. 105.

Esto significa que el proceso de gobierno no es algo acabado, sino que se ajusta y reajusta en razón de las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales. Por eso, las tecnologías de gobierno tienen como objetivo "...diseñar, organizar y ejecutar políticas y programas que mejoren la calidad de la acción gubernamental... son asimismo tecnologías adaptativas y flexibles para encarar los retos de la vida pública."¹⁸

III. LA REFORMA DEL ESTADO

A). Objetivo

Es sabido que los Estados se reforman para sobrevivir mejor, más aún el Estado contemporáneo, dado que sus relaciones con la sociedad son más amplias y complejas. La democratización del poder y su distribución son el centro de la reforma estatal. En la vida democrática, el Estado tiene mayor compromiso con los ciudadanos. La democracia política demanda el rediseño creativo y funcional del Estado para impulsar la vida en común "...en lugar de un Estado burocrático, ajeno a los ciudadanos, impenetrable, desalentador de la participación, de estilo de gestión autoritario, se

¹⁸ *Ibid.*, p. 108.

requiere todo lo contrario."¹⁹

Es frecuente que el concepto de reforma del Estado tenga posiciones ideológicas encontradas. La mera cuestión de su tamaño no permite comprender plenamente su misión en la sociedad "...del papel del Estado frente a los problemas de la economía y de la sociedad, el mundo de interrelación que se establece entre el Estado y sociedad civil, así como la capacidad de gestión real del Estado para cumplir el papel convenientemente que lleve a cabo históricamente."²⁰

El interés público y las necesidades del país exigen una creciente democratización y el reconocimiento de la pluralidad política que propicie cambios en capítulos que se dejan de lado como el federalismo, la división de poderes y el combate a la pobreza extrema. Las transformaciones del Estado exigen disminuir la creciente separación entre el gobierno, la toma de decisiones y el ciudadano. Los cambios requeridos deben ser profundos en los diversos ámbitos de la acción estatal. En el mercado abierto, competitivo e interdependiente debe procurarse que el Estado estimule e impulse condiciones apropiadas para la empresa privada y la sociedad civil, evitando el "enfrentamiento entre la inversión pública y privada."²¹

¹⁹Bernardo Kliksberg. *El rediseño del Estado una perspectiva internacional*, p. 27.

²⁰*Ibid.*, p. 27

²¹Bernardo Kliksberg. *El rediseño del...*, p. 28.

En el caso de la reforma del Estado en México se plantearon dos objetivos:

- 1). Disminuir y racionalizar el intervencionismo estatal en la economía, y**
- 2). Sustituir el Estado propietario por un Estado promotor.**

El proceso de reforma del Estado en México tiene su origen en el excesivo intervencionismo que propició resultados negativos en la administración de las empresas y los programas de gobierno. El Estado crecientemente intervencionista no es funcional cuando las condiciones de la vida declinan y con ello, se incumple con los objetivos del bienestar social.

Para disminuir el excesivo intervencionismo estatal en la economía se impulsó el proceso de privatización como fórmula para reducir los gastos gubernamentales. La privatización como elemento correctivo, ha permitido depurar la vida administrativa del Estado mexicano. Ha permitido también que los costos burocráticos disminuyan para cuidar mejor los recursos públicos escasos.

Paralelo a la privatización, la desregulación, se impulsa para eliminar los elementos normativos que obstruyen los movimientos necesarios del mercado. En México, las principales medidas adoptadas en materia de desregulación se relacionan con la eliminación de los controles de precios, las restricciones al transporte de carga

nacional, la eliminación de requisitos para la inversión extranjera directa y los subsidios innecesarios.

Otro aspecto de la reforma del Estado es la liberalización. La economía se rige ahora por prácticas libra-cambistas, distantes de las regulaciones propias de una economía cerrada, la cual prevaleció hasta principios de la década de los años ochenta.

Un aspecto más de la reforma ha sido la transformación de un Estado propietario a un Estado promotor. Esto significa limitar los programas estatales para apoyo de la industria orientada básicamente a elevar las exportaciones e incrementar la productividad.

B). La redistribución de competencias Estado-sociedad

Piedra angular de la reforma del Estado es situar las relaciones de la sociedad y del propio Estado. La reforma del Estado permite fortalecer la vida democrática y ampliar la participación ciudadana en términos más justos e igualitarios. Sin referencia a la sociedad, la reforma del Estado carece de sustento, legitimidad y justificación política. "La reforma no es la mera modificación de los aspectos puramente institucionales, se orienta a la transformación del aparato político básico del Estado en su conjunto, democratizándolo se busca transformar correlaciones de poder, juegos de intereses,

pautas culturales, resistencias, niveles tecnológicos, caudillismo."²²

El modelo de reforma del Estado conlleva delimitar las relaciones entre el Estado y sociedad. La redefinición de la intervención estatal en ciertas áreas y en los ámbitos públicos implica determinar "cuáles asuntos deben de ser desahogados y contenidos dentro de las interacciones libres y (competitivas y cooperativas), entre privados y los cuales tienen el rango de interés público y de agenda de gobierno."²³ La redefinición de lo público, como competencia no es exclusivamente gubernamental. Busca no privilegiar intereses de grupo con decisiones que se habían confeccionado a la medida de diversos demandantes de intereses particulares.

La redefinición de lo público en favor de la vida ciudadana provoca un cambio en la formulación de políticas, redefiniendo los problemas públicos y las opciones para su tratamiento. Cuando el gobierno se retira de ciertas áreas económicas como la producción o prestación de servicios, los problemas no dejan de ser públicos, dado que de acuerdo con la revaloración de lo público, los organismos privados y sociales también pueden atenderlos. Por eso el gobierno replantea su actividad como "...síntoma e impulso de una sociedad plural que desborda los canales, las reglas y procedimientos establecidos, es efecto y causa de una sociedad con muchos centros

²²Bernardo Kliksberg. "Hacia un nuevo paradigma de la gestión pública", en *Memoria del Seminario Internacional*, p. 181.

²³Luis F. Aguilar Villanueva. *El modelo redimensionador...*, p. 199.

de decisión, de una sociedad con iniciativas propias e impulsa la democracia electoral como canal para desahogar las demandas que antes eran resueltas por la vía administrativa. Más aún muestra que no todo es política, en las sociedades contemporáneas y que la sociedad es crecientemente autosuficiente en el planteamiento y solución de los problemas."²⁴

De acuerdo con la vida pública, la reforma del Estado y de la administración "exigen cumplir con tareas sustantivas relacionadas con el progreso, el bienestar y el desarrollo de la población. Lo sustantivo es lo que justifica su razón de ser como actividad continua del Estado su actividad se manifiesta a través de organismos y funciones diversas que se encargan de resolver los problemas y carencias y demandas de las sociedad, la Administración Pública se encarga de aquello que es la vida en común. Su misión es cuidar lo general o universal (el Estado), para que la sociedad viva bien aspirando a vivir mejor."²⁵

La reforma del Estado significa impulsar cambios institucionales que fortalezcan la democracia en busca de un proyecto nacional que promueva la competitividad, la productividad, el crecimiento y que combine de manera eficaz el mercado con la acción de gobierno. De este modo, el Estado debe atender aquellos sectores que exigen su

²⁴ *Ibid.*, p. 200.

²⁵ Ricardo Uvalle Berrones. "Objetivo y alcance...", p. 104.

intervención para promover las vías de organización, desarrollo y participación social. Por eso, el rediseño del Estado y la nueva distribución de competencias Estado-sociedad implican "ir más allá de los enfoques tradicionales que se circunscriben en definitiva a más de lo mismo y pensar el problema desde nuevos planes de análisis."²⁶

C). El sentido de la reforma del Estado

La redistribución de competencias entre el Estado y la sociedad implica darle otro sentido a la reforma "Esta deja de consistir en un proceso intraburocrático, como ocurre en el mejoramiento administrativo y pasa a ser, esencialmente un nuevo tratado sobre los límites legítimos que deben trazarse en ambas esferas."²⁷

El alcance es mayor considerando los nuevos movimientos y actores sociales como son las organizaciones no gubernamentales. La transformación del papel del Estado debe de ir acompañada de otros procesos como: reestructuración y reducción del aparato administrativo.

¿Qué rumbo debe darse a la reforma? debe dirigirse no sólo a eliminar estructuras, personal, dependencias y organismos innecesarios, sino dotar al Estado de capacidades

²⁶Bernardo Kliksberg. *El rediseño del...*, p. 31.

²⁷Oskar Oslak. "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", en, *El rediseño del Estado una perspectiva internacional*, p. 55.

modernas de dirección, coordinación, regulación y promotoría. Un Estado reformado tiene visión de futuro y puede con mejores elementos de gobierno, alertar la vida de la sociedad.

De acuerdo con el nuevo papel del Estado en los procesos de cambio, la lógica reduccionista es insuficiente en nuestro país, sobre todo cuando se suprimen estructuras y despide personal "no puede llamarse seriamente modernización o transformación del Estado a medidas que apuntan unívocamente a su contracción y ajuste extremos."²⁸

Tales medidas sólo consiguen desnaturalizar la función económica del Estado, es decir, le impiden adecuar la combinación de recursos requerida para el logro de sus fines y por tanto, reducen su capacidad institucional. Comprender y dar sentido a la reforma del Estado, implica una redefinición no sólo de la cuestión de su tamaño, sino de su calidad funcional. El Estado puede fortalecer su estructura devolviendo a la sociedad funciones que ésta puede cumplir mejor, superando con ello la crisis de credibilidad.

Ante los retos de la integración mundial, el Estado y su Administración Pública deben modernizar los procesos de gestión institucional para entrar de lleno en los procesos de calidad y competitividad "Los procesos de integración económica exigirán mayor

²⁸Ibid., p. 57.

competitividad en extensos sectores de la Administración Pública, que deberán adoptar nuevos procesos y sistemas decisorios... será , pues, necesario introducir cambios profundos en las tecnologías de gestión utilizadas en las prácticas burocráticas... una nueva cultura de la función pública deberá inducir las actitudes y los comportamientos de los funcionarios, de modo que los mismos sean congruentes con las nuevas orientaciones y tecnologías de gestión empleadas."²⁹

Re-definir el papel del Estado y de la Administración Pública en la organización social y democrática del mundo moderno, implica dar cauce a la innovación tecnológica en favor del bien común y del progreso amplio, multiplicado y constante de la vida ciudadana. En el caso de México significa que el Estado se reforma para gobernar con mayor eficacia y para que las organizaciones públicas tengan más presencia en los espacios sociales.

Un elemento clave de la reforma del Estado es atenuar la irracionalidad del mercado, cumpliendo con la satisfacción de las necesidades sociales "lo que se necesita es un Estado que pueda organizar mercados eficientes, gravar aquellos que tienen capacidad contributiva y utilizar los recursos para asegurar el bienestar de todos... los Estados no han tenido éxito en esta tarea tan simple en ninguna parte."³⁰

²⁹Ibid., p. 75.

³⁰Ibid., p. 78.

IV. LA AGENDA DE LA REFORMA DE GOBIERNO.

Quando se gobierna es fundamental tener claro cuáles son los puntos de partida y llegada para asegurar la dirección de la vida pública. Uno de los medios centrales de la acción del Estado es, sin duda, la agenda de gobierno. Para fines de este trabajo se analizan cuatro puntos medulares de la agenda de gobierno en el Estado mexicano que son: A). El impulso a la descentralización política; B). El federalismo cooperativo; C). La simplificación y desregulación de la Administración Pública federal y D). La profesionalización del servicio público.

A). El impulso a la descentralización política

Después de la reforma del Estado es importante dar cauce al proceso de reforma de gobierno. "Se entiende por ésta el conjunto de acciones que tienen como propósito, revisar, revitalizar, y mejorar el desempeño del gobierno para que sus acciones sean más eficaces, útiles y productivas."³¹

Para tal fin, se adopta, tomando en cuenta la vida plural y compleja de la sociedad la categoría de agenda de gobierno, "la cual puede caracterizarse como la institucionalización de los problemas públicos para darles solución, tomando en cuenta

³¹Rina Aguilera Hintelholer. "Apuntes del seminario de metodología" 2a. Opción de titulación, noviembre 1994- marzo 1995.

recursos y decisiones de trascendencia. En la agenda de gobierno destacan los aspectos más relevantes para gobernar mejor a la sociedad."³² La agenda de gobierno es el modo de priorizar necesidades, programas y políticas con el fin de racionalizar el desempeño institucional del propio gobierno.

Es el caso de la descentralización, la cual es una estrategia para mejorar y modernizar el desempeño del gobierno. Para ello requiere en cuanto condición, la democratización política, misma que se relaciona con el ejercicio y distribución del poder, tomando en cuenta la relación sociedad-Estado.

La descentralización es un asunto político pero tiene definiciones administrativas. Cuando la administración no da cabida al carácter político de la descentralización significa que se rezaga ante las demandas por democratizar el poder "Los retos administrativos asociados al nuevo formato político, aunados a nuestro déficit político administrativo, pondrían en riesgo el funcionamiento efectivo y la legitimidad que dicho formato pudiera convocar."³³

La división de poderes, el federalismo y la descentralización real del poder resurgen como fuerzas que proclaman, "su capacidad de autodeterminación de la política y del

³² *Ibid.*

³³ José Luis Méndez. "La reforma del Estado en México alcances y límites", en, *Gestión y política pública*, p. 207.

Estado y reanima así la sustancia original de la Reforma y la Revolución: la República Federal."³⁴

De este modo la reforma de gobierno implica mejorar el desempeño del aparato administrativo y modernizar sus funciones tomando en cuenta los nuevos contextos de la sociedad civil. La reforma del gobierno es medio para conseguir mejores resultados. Su importancia radica en que contribuye a racionalizar el poder, base de las transformaciones institucionales.

En los marcos de la descentralización política, la revisión de la estructura y el funcionamiento de las relaciones intergubernamentales es necesaria sobre todo las relacionadas con la recaudación fiscal de los estados y municipios. Esto para que los gobiernos locales tengan autonomía fiscal en favor del proceso de programación-presupuestación.

La descentralización política es importante estímulo y deberá acompañarse de una capacitación a los funcionarios locales cuando se transfieran atribuciones que permitan fortalecer la administración de los ingresos municipales. Es común que los municipios no cuenten con los elementos técnicos, operativos y administrativos que les permitan ejercer de manera eficiente esta función. En este sentido, la descentralización

³⁴Luis F. Aguilar. *Política y racionalidad...*, p. 125.

coadyuvará a que los gobiernos locales sean autosuficientes, fuertes y autónomos.

Un rasgo característico de las reformas emprendidas en el país para descentralizar funciones a los gobiernos locales no es sólo la falta de recursos para implementarlos. El problema principal es el aspecto político. Los costos del cambio institucional requerido se dan en términos de reacomodo del poder, sobre todo en un marco de presidencialismo concentrado.

El reto fundamental de la descentralización tiene que ver con la reforma del poder para democratizarlo, "significa acabar con la excesiva concentración del poder, concentración que da lugar a decisiones equivocadas, al monopolio de iniciativas, a los abusos, a los excesos ... reformar el poder significa un presidencialismo sujeto a los límites constitucionales de su origen republicano y democrático fortalecer y respetar las atribuciones del congreso federal, reformar el poder significa hacer del sistema de impartición de justicia, una instancia independiente de máxima respetabilidad y certidumbre entre las instituciones de la República, reformar el poder significa llevar el gobierno a las comunidades a través de un nuevo Federalismo, significa también nuevos métodos de administración para que cada ciudadano obtenga respuestas eficientes y oportunas cuando requiera servicios, cuando plantea problemas o cuando sueña con horizontes más promisorios al alcance de sus hijos."³⁶

³⁶Luis Donald Colosio Murrieta. Discurso del 85 Aniversario del Partido Revolucionario Institucional, 6 de marzo de 1994.

B). El federalismo cooperativo

El Estado federal es la base de la organización política en México. El sentido y los cambios estructurales apuntan a disminuir la tensión entre el gobierno federal y los gobiernos estatales. Los procesos de cambio exigen revisar las atribuciones y competencias para transformar el federalismo centralizado el cual no es acorde a la realidad del México de fin de siglo, en un federalismo cooperativo en el cual el gobierno federal y los gobiernos locales tengan una relación de competencias claras en los aspectos de coordinación y colaboración.

"Lo cierto es que no tenemos una legislación adecuada y mucho menos existe un intercambio de recursos acordes a las necesidades políticas y económicas de las regiones."³⁶ La problemática actual plantea retos básicos para proponer con imaginación mecanismos alternativos de distribución el ingreso y del gasto destinado para los estados y municipios.

Es importante que la distribución de los recursos fiscales sea más equitativa "El reparto de recursos expresa con nitidez el problema: El gobierno federal se queda con un porcentaje de 79%; las entidades federativas y municipios el 21%."³⁷ Son comunes

³⁶ Alberto Aziz Nassif. "Federalismo y cambio político", *La Jornada*, 28 de marzo de 1995.

³⁷ *Ibid.*

las prácticas discrecionales en el manejo y distribución de recursos en los niveles federal-estatal-municipal. Estas prácticas deben erradicarse para dar paso a fórmulas de distribución justas en las participaciones federales (ingreso), recursos presupuestales (gasto), así como instituir esquemas alternativos de coordinación del gasto sectorial y recursos crediticios, estableciendo acuerdos de colaboración más claros y efectivos que permitan dar sentido y orientación a las transformaciones, permitiendo a los estados y municipios una planeación-programación más racional, para que propongan políticas planes, programas y presupuestos.

Estos elementos permitirían dar mayor cohesión al carácter cooperativo del Sistema Federal. Es previsible y necesario que las propuestas provengan de los estados y municipios y no que el poder central imponga nuevamente las propuestas argumentando que es el interés nacional (central) el que prevalece. La centralización del poder sigue siendo el principal estanco para que el pacto federal tenga el sentido original y de cooperación entre los distintos órdenes de gobierno.

"Se necesita construir un nuevo pacto federal, no sólo para el intercambio de recursos que suele ser lo más visible del problema, sino para la delimitación de competencias y autonomías."³⁸ Cómo establecer y definir los procesos respectivos es el reto fundamental en los aspectos colaboración, acuerdos y prestación común de servicios,

³⁸ibid.

no sólo con la federación, sino mediante una colaboración horizontal reemplazando el actual mecanismo vertical-centralizado.

De acuerdo con la agenda de gobierno, el papel de la Administración Pública como medio de integración y ejecución de políticas públicas, tiene que construirse sobre nuevas bases de equidad, imaginando fórmulas para dar forma y contenido real a la República Federal "...es necesario elaborar un nuevo pacto federal, que sea la base para una nueva relación entre el gobierno federal, estados y municipios."³⁹

C). La simplificación y la desregulación en la Administración Pública Federal

La reforma de gobierno implica necesariamente la revisión de los programas de simplificación para garantizar la transparencia en los procesos del aparato administrativo. La Administración Pública considerada como la actividad del Estado en la Sociedad, es además la casa de los ciudadanos. En consecuencia, su mundo institucional no debe obstruir, limitar o inhibir la relación de los ciudadanos con el gobierno. La simplificación de sus procesos, trámites y procedimientos es necesaria para que vida social y económica sea más productiva, eficiente y competitiva.

La simplificación administrativa entendida como un proceso que tiene por objeto

³⁹ibid.

agilizar, impulsar y fortalecer la relación de los ciudadanos con el gobierno, procura que lo que corresponde a trámites, instancias, peticiones y prestación eficiente de servicios, se realice sin demoras, costos innecesarios y ritualismos exacerbados.

En tiempo de gobiernos abiertos, la relación entre los ciudadanos y el Estado tiene que efectuarse de manera directa, fluida y constante. Es sabido que cuando el gobierno y la Administración Pública se rigen por procesos lentos, densos y excesivamente triangulados, se pierde la oportunidad de servir con eficacia.

La simplificación administrativa es una necesidad institucional para gobernar mejor la sociedad civil. Tanto la producción como los servicios deben estimularse para que el público ciudadano y los factores productivos de la economía reciban no sólo atención esmerada, sino los beneficios de la acción gubernamental útil y oportuna.

Por su parte, la desregulación es otro punto medular en la vida del gobierno. Su contraparte que es la sobrerregulación no es ya funcional en contextos demandantes, plurales y con intereses en competencia. La desregulación entendida como un proceso que se encamina a revisar, depurar y actualizar las normas legales y reglamentarias sin obstaculizar las actividades productivas y de servicios, es hoy día, un imperativo de la buena acción de gobierno.

Su cobertura depende de la calidad de los resultados que la Administración Pública genera en favor de los ciudadanos. En cuanto política correctiva, la desregulación contribuye a eliminar el cosmos normativo que impide el aprovechamiento pleno de las actividades productivas de la sociedad. Sus ventajas consisten en que la sociedad civil y sus grupos organizados puedan acercarse mejor al gobierno para estimular su participación en tareas industriales, comerciales y de servicios.

Con la desregulación el gobierno coordina mejor y la Administración Pública recobra velocidad en su capacidad de respuesta, dado que la selva jurídica y administrativa propia de la formalidad de un Estado ampliamente interventor, es diluida en favor de una mejor comunicación entre el Estado con orientación promotora y los diversos grupos de la vida civil y política.

D). La profesionalización⁴⁰ del servicio público

Mejorar el desempeño del servicio público implica la revisión y revitalización de su perfil profesional. La figura del nuevo servicio público es necesaria en el nuevo contexto de la acción de gobierno, que requiere continuidad y mejoría en los órdenes de la

⁴⁰ "La profesionalización del servicio público implica habilitar a los responsables y ejecutores de las decisiones de nuevas capacidades relacionadas con el modo de gobernar y administrar la vida social y dotarlos de medios que por su carácter innovativo contribuyen a mejorar los rendimientos de la acción gubernamental." Ricardo Uvalle Berrones. "El nuevo papel del servicio público", en, Revista Enlace, Número 36, p. 11.

administración central, estatal y municipal. El objetivo es alcanzar un servicio público eficiente para que la Administración Pública cumpla mejor sus cometidos sociales.

La institucionalización del Servicio Civil de Carrera como paso cualitativo de la profesionalización es un imperativo. La estrategia de cambio en este sentido, implica considerar la importancia del factor humano como elemento central. No es sólo el cambio de estructura, funciones y atribuciones a considerar; se busca un cambio de actitud y procesos de identificación. El cambio deberá ser inducido desde los niveles de mayor jerarquía hasta verse a los mandos medios y de operación.

Se requiere para tal tarea, la incorporación de nuevos métodos y sistemas de gestión en los cuadros directivos del aparato administrativo, para conseguir mayor productividad e inducir los cambios en el funcionamiento de los sistemas decisorios, lo que implica, sin duda, una nueva actitud para asegurar el desempeño institucional.

Las propuestas de cambio institucional deben integrar niveles de eficiencia, eficacia y legitimidad permitiendo abarcar la plenitud del aparato administrativo debido a su creciente cuestionamiento por parte de la sociedad. Exige el cambio que los altos niveles de decisión tengan mística de servicio y que los cuadros medios y operativos también sean más copartícipes y co-responsables de los compromisos públicos.

Este proceso requiere cuando se llega al nivel operativo, el diseño de nuevos sistemas administrativos, los cuales, sin la convicción de los cuadros medios y superiores, no tendrán ningún efecto sobre el cambio en el funcionamiento a nivel global del aparato administrativo. Este deberá combinar la eficiencia técnica con la legitimidad política. Esto implica romper con el esquema tradicional de excluir de la política y la técnica. Este enfoque requiere de nuevas estructuras y la utilización de nueva tecnología vinculada a la nueva relación Estado-sociedad.

Por lo anterior, el factor humano es el factor fundamental del proceso de cambio de la Administración Pública. Sólo en la medida en que el perfil de los cuadros públicos cambie y se adapte a las nuevas dinámicas de decisión, es posible ratificar la confianza en el aparato administrativo como agente de cambio.

Es pues, el elemento humano "el recurso esencial el que va a dar la diferencia de largo plazo ... ya no por su número sino por su calidad, adaptabilidad capacidad de desarrollo ...el carácter esencial del recurso humano, implica un cambio profundo de razonamiento especialmente en su mundo administrativo profundamente marcado por tradiciones de control y reglamentación."⁴¹

⁴¹Michel Crozier. "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad obligaciones y oportunidades", en, *Memoria del Seminario Internacional*, p. 28.

CONCLUSIÓN

La Administración Pública entendida como la actividad externa del Estado en la sociedad tiene un compromiso público y moral que debe traducirse en un mejoramiento constante de la vida ciudadana.

El Estado y la Administración Pública tienen que modernizarse de acuerdo a su naturaleza social dada por el cumplimiento del bien común. Para tal fin, es indispensable la incorporación de tecnología de acuerdo al contexto que se vive en México, para mejorar los procesos de toma de decisiones, así como la ejecución de las políticas de gobierno.

El contexto externo plantea mayores retos. En efecto, ante la globalización, la apertura externa, la innovación científica y tecnológica, el Estado y la Administración Pública tienen que mejorar su estructura y funcionamiento, ya que la sociedad exige una mayor democratización del poder y mejor calidad en materia de resultados gubernamentales. Por eso, es importante racionalizar los medios de acción y orientarlos hacia procesos de cambio. En este caso la reforma de gobierno, vía descentralización política-administrativa, la desregulación la simplificación y la profesionalización del servicio público, son elementos a considerar de manera estratégica en la agenda de gobierno.

El proceso de gobierno exige conocer cómo funciona éste para transformarlo y dar un nuevo sentido al Estado y mejorar su dirección en la sociedad. Los gobiernos no son mejor por lo que hacen sino por cómo lo hacen y en qué medida sus medios contribuyen a cumplir las expectativas de la sociedad. En consecuencia, toca a la Administración Pública racionalizar los procesos de cambio para fortalecer las relaciones civiles y políticas con la sociedad mexicana y sus ciudadanos.

El período 1995-2000 plantea diversos retos. Entre ellos, asegurar la gobernabilidad en una etapa de crisis como la presente, evitando con una mejor acción de gobierno, los riesgos de un estallido social y político.

La redefinición de la actividad del Estado es necesaria para liberar las potencialidades tanto de la sociedad como de la acción pública y exige plantear una agenda de gobierno que incorpore los aspectos centrales del desarrollo económico y social para asegurar el goce de las libertades públicas, la vigencia de la democracia política y la estabilidad institucional del país.

La redefinición de los límites del Estado y de la Administración Pública en México, conlleva una delimitación clara sobre el espacio real y necesario de la intervención estatal para que sea más de carácter promotor y regulador. Así mismo se deben buscar formas de potenciar las enormes capacidades de la democratización real del

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

ejercicio del poder. En este caso, la reforma de gobierno es el camino para racionalizar la estructura y el funcionamiento del aparato político-administrativo en favor de la vida ciudadana.

El Estado con todas las dependencias, recursos y facultades no puede ser la única instancia protagónica para la transformación de la sociedad. Hay que tomar en cuenta a la sociedad en su conjunto, para orientar desde el Estado los procesos de cambio. En esta tarea la Administración Pública tiene que responder a los desafíos del cambio con mejores resultados finales para asegurar que el Estado y el gobierno se encuentren más cerca de los ciudadanos. En este punto es fundamental revitalizar la profesionalización del servicio público para adaptarlo inteligentemente a los tiempos, condiciones y retos del final de un milenio e inicio inevitable del siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. Política y racionalidad administrativa, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982.

Aguilar Villanueva, Luis F. "El modelo redimensionador: Supuesto y límites", en, Memoria del Seminario Internacional, México Instituto Nacional de Administración Pública, 1990.

Ayala Espino, José Luis. Límites del mercado. Límites del Estado, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1991.

Crozier, Michel. "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad: Obligaciones y oportunidades", en, Memoria del Seminario Internacional, México Instituto Nacional de Administración Pública, 1990.

González Tiburcio, Enrique. Reforma del Estado y política social, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1993.

Huntington, Paul S. El orden político en las sociedades de cambio, Buenos Aires, Paidós, 1974.

Kliksberg, Bernardo. El rediseño del Estado una perspectiva internacional, México, Instituto Nacional de Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1994.

Kliksberg, Bernardo. "Hacia un nuevo paradigma de la gestión pública", en, Memoria del Seminario Internacional, México Instituto Nacional de Administración Pública, 1990.

Oslak, Oskar. "Estado y sociedad: las nuevas fronteras", en, El rediseño del Estado, México, Instituto Nacional de Administración Pública y Fondo de Cultura Económica, 1994.

Rosental, Gert. "La magnitud del aparato estatal como centro de los debates: Las razones y las consecuencias", en, Memoria del Seminario Internacional, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1990.

Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos darroteros de la vida estatal, México, Instituto Nacional de Administración Pública en el Estado de México, 1994.

Dwight, Waldo. Estudio de la Administración Pública, México, Trillas, 1985

Bonnin, J. Carlos. "Principios de administración", Revista **Administración Pública**, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

Cardoso, Fernando. "Políticas sociales en la década de los ochenta", en Revista **Trimestre económico**, No. 197, México, Fondo de Cultura Económica, 1988.

Méndez, José Luis. "La reforma del Estado en México alcances y límites", en Revista **Gestión y política pública**, Primer semestre, Volumen III, No. 1, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Uvalle Berrones, Ricardo. "Descentralización y desconcentración, medios para administrar la república federal", Revista **Cívita**, No. 2, julio-septiembre, México, 1994.

Uvalle Berrones, Ricardo. "El nuevo papel del servicio público en la acción gubernamental". Revista **Enlace**, No. 36, México, Colegio Nacional de Ciencias políticas y Administración Pública, 1990.

Uvalle Berrones, Ricardo. "La calidad de la administración pública moderna", en Revista **Estudios políticos**, No. 2, enero-marzo, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 1994.

Uvalle Berrones, Ricardo. "Objetivo y alcance de la Gerencia Pública", en Revista **Administración Pública**, Volumen XXII, No. 1, Puerto Rico, Universidad de Puerto Rico, Escuela Graduada en Administración Pública, Diciembre 1989.

DOCUMENTOS

Aguilera Hintelholher, Rina., "Apuntes del Seminario de Metodología", 2a. Opción de titulación, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Centro de Educación Continua, noviembre 1994-marzo 1995.

Colosio Murrieta, Luis Donaldo. **Discurso del LXV Aniversario del Partido Revolucionario Institucional**, 6 de marzo de 1994.

ARTICULO PERIODÍSTICO

Aziz Nassif, Alberto. "Federalismo y cambio político", en Periódico **La Jornada**, México, 28 de marzo de 1995.