

66
2 ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

"RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA GESTION PUBLICA: LA IMPORTANCIA DE ACTUALIZAR NUESTRAS INSTITUCIONES"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA (ESPECIALIDAD ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :
CAR GUILLERMO DE LA ROSA ZAMORA



FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES
ASESOR: MTRRO VALENTIN YAÑEZ CAMPERO



CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F

JULIO DE 1999

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

26/10/14



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.

In Memoriam Rigel De la Rosa Zamora

por tí Titel

Agradecimientos:

A Dios por haberme dejado dar este paso en mi vida.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, mi Alma Mater.

A la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, a mis profesores y compañeros.

A mi asesor el Mtro. Valentín H. Yáñez Campero.

A los revisores de la tesis: Lic. Leopoldo Ruiz Gómez, Dr. Ricardo Campos Álvarez-Tostado, Lic. Jorge Valencia Sandoval y especialmente al Dr. Ricardo Uvalle Berrones.

A la Lic. Rina Aguilera Hintelholher, quien en todo momento me brindó su apoyo.

A la Lic. Felisa Sandra Salgado Escorcia, por recordarme en todo momento el término de este trabajo.

A la Lic. Alma Gabriela Alcántara Sánchez, por sus críticas y comentarios sobre este trabajo.

Al Dr. Ricardo Uvalle Berrones y a la Dirección General de Asuntos del Personal Académico por darme la oportunidad de participar en el Proyecto de Investigación PAPIIT "La Profesionalización del Servicio Público en México: retos y perspectivas".

A mis compañeros y profesores.

A Janeth y Daniel.

A mis Amigos.

Dedicatorias:

A la persona que en todo momento ha estado tras de mí, ese ser que me ha levantado de mis caídas, que de sus lecciones he aprendido un modo de vida, y quien espero algún día este junto a mí...

A mis padres: María de Lourdes Zamora y José Luis De la Rosa, que son los seres más maravillosos de este planeta.

A mi tío Fidel De la Rosa, que ha sido confiado ciegamente en mí y quien es de los principales culpables de que yo allá llegado a está meta.

A mi hija: Rigel Mariela.

A mis hermanas: Berenice y Alderamín.

A mis abuelitas: Francisca Chávez (q.p.d.) y Ana María De la Rosa.

A mis sobrinos: Luis Fernando, José Alejandro, Athonatiu y Vrenel Etza.

A mi cuñado: Alejandro.

A mi tía: Adelina Zamora

A todos los que dudaron.

Haré que mis actos hablen tan alto que no dejen escuchar las palabras.

César Guillermo De la Rosa Zamora

RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA GESTIÓN PÚBLICA: LA IMPORTANCIA DE ACTUALIZAR NUESTRAS INSTITUCIONES

INDICE

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I: LA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

Introducción.....	1
1.1 La Visión Institucional.....	3
1.1.2 La Teoría Neoinstitucionalista.....	11
1.2 Una Gran Institución: el Estado.....	17
1.3 La sociedad.....	25
1.4 La Reorientación del Gobierno.....	27
1.5 Una propuesta conceptual de Gestión Pública.....	29

CAPÍTULO II: MÉXICO ENCRUCIJADO EN EL MUNDO DEL CAMBIO INSTITUCIONAL.

Introducción.....	34
2.1 La sociedad mexicana de cara al Siglo XXI.....	39
2.2 Los cambios institucionales y tecnológicos en la administración pública.....	44
2.4 La nueva gestión pública y sus tecnologías.....	52

CAPÍTULO III. LA IMPORTANCIA DE PROFESIONALIZAR EL SERVICIO PÚBLICO MEXICANO PARA MEJORAR LAS TECNOLOGÍAS DEL BUEN GOBIERNO

Introducción.....	61
3.1 La Importancia del Servicio Profesional.....	62
3.2 Las Políticas Públicas.....	72
3.3 La Gerencia Pública.....	76
3.4 Gerencia Social.....	78

CAPÍTULO IV. EL FUTURO INMEDIATO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

4.1 Los retos y perspectivas.....	84
-----------------------------------	----

EPÍLOGO.....	96
--------------	----

CONCLUSIONES.....	113
-------------------	-----

BIBLIOGRAFÍA.....	116
-------------------	-----

ANEXOS.....	122
-------------	-----

INTRODUCCIÓN

México vive un proceso de transformación sin paralelo, cambios en el mapa político, en las políticas económicas, en la participación ciudadana, es decir el rostro de México es otro.

Nuestro país necesita de criterios, estrategias y tácticas que vayan de acuerdo con las condiciones de la era actual. Su tratamiento debe partir desde una perspectiva coyuntural y estructural, encrucijada en un contexto mundial globalizado, en el cual ya no existen problemas independientes, y las fronteras territoriales han pasado a ser sólo barreras sociales, las cuales no impiden el tránsito de los problemas políticos, económicos, ambientales, sociales y así mismo, no son obstáculo para el libre tránsito de canales de comunicación. Por lo cual éste contexto exige de visiones alternativas para afrontar los problemas.

El visualizar respuestas en un mundo globalizado es una tarea magistral por lo cual fue indispensable la consulta de textos y artículos: actualizados y propositivos, con la finalidad de abordar el estudio desde una perspectiva novedosa y alternativa.

El contexto actual exige de propuestas alternativas, con un alto grado de creatividad e inventiva, para la atención de problemas o situaciones. Por lo cual la vertiente principal por la que circula esta investigación esta basada en una propuesta novedosa, así como ambiciosa para tratar un tema como lo es el desarrollo de la gestión pública dentro de los lineamientos del cambio institucional. En virtud de lo anterior el enfoque principal por el que circula la investigación está basado en una perspectiva sistémica institucional en la que la economía, la sociedad, el Estado, así como, sus estructuras y funciones se relacionan entre sí, minimizando la controversia sobre la importancia analítica y práctica que ocupan cada una de estas esferas.

Y aunque la economía es pionera y va a la vanguardia en lo que se refiere a estudios sobre el institucionalismo, este enfoque ha traspasado límites restrictivos y estrechos, logrando tener seguidores en diferentes disciplinas. En disciplinas como la administración pública, encuentra un campo fértil, son pocos, sino es que nulos, los estudios que abordan los problemas gubernamentales y públicos desde esta óptica, más ésto no es factor para detenernos, por el contrario es un estímulo mayor ahora que la administración pública busca nuevas vertientes para dar respuestas a sus problemas.

El propósito de esta investigación es motivar una reflexión teórica y analítica de los principales problemas por los que atraviesa México: por un lado, la actualización del ámbito público y el gubernamental, y por el otro la necesidad de actualizar las herramientas y tecnologías que ayudan al desarrollo de la vida pública, reflejándose en el mejoramiento de la gestión pública.

La investigación se dio a la tarea de incursionar en la búsqueda de respuestas tanto conceptuales como teóricas de los conceptos principalmente utilizados. Por lo que el Capítulo I hace un minucioso análisis de las categorías y elementos, introduciendo algunos enfoques, teorías y herramientas que ayudan al desarrollo de la investigación.

Esta perspectiva analítica nos permite introducirnos en el campo de las funciones y estructuras de las instituciones, el Estado , el gobierno y la gestión pública, visualizándolos como elementos autónomos pero a su vez, relacionados y articulados de una forma extremadamente compleja.

La actualización de la gestión pública es esencial para el desarrollo del trabajo, por lo que se hace un breve análisis de los factores que nos han llevado a proponer su modificación. El capítulo II hace referencia de las condiciones

imperantes en nuestro entorno, analizando los puntos más importantes y revisando las vertientes que han llevado a proponer su actualización.

La actualización de la gestión pública es un punto clave en el trabajo, por lo que el análisis y exploración de los lineamientos propuestos por el gobierno es un punto importante, que se aborda en este mismo capítulo.

El Capítulo III es la propuesta factual de entrelazar los elementos tanto institucionales como tecnológicos para dar respuesta a la situación que actualmente vive nuestra nación, es el capítulo más ambicioso, su importancia no sólo radica en su estructuración si no en el vasto conglomerado de ideas para dar cause a los problemas de la sociedad. Esta relación nos lleva a analizar los procesos de retroalimentación. A fin de dejar ver algunos caminos por los que se puede llegar a la solución de problemas sociales y públicos.

CAPÍTULO I. LA PERSPECTIVA INSTITUCIONAL

"Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, son limitaciones ideadas por el hombre que dan forma a la interacción humana. Por consiguiente, estructuran incentivos en el intercambio humano, sea político, social o económico."

Douglass North (1995)

Introducción

La sociedad por sí misma no garantiza estabilidad y seguridad, pero en cambio sí resalta la naturaleza¹ humana, es decir se exagera la diferencia de intereses y deseos, y no cesan en ningún momento, por lo cual la presencia de mecanismos que regulen el accionar humano es indispensable.

De acuerdo con North, "la estabilidad se logra mediante un conjunto complejo de limitaciones que incluye reglas formales anidadas en una jerarquía, donde cada nivel es más costoso en cuanto a cambiarlo que el anterior. Incluye también limitaciones informales que son extensiones, acondicionamientos y calificaciones de reglas que tienen una tenaz aptitud de sobrevivencia porque se ha vuelto parte de la conducta habitual. Permiten a la gente seguir su proceso diario de realizar intercambios sin tener que pensar o medir cuáles son los términos de un intercambio en cada punto y en cada instancia: rutinas, costumbres, tradiciones y convenciones son palabras que usamos para detonar la persistencia de limitaciones

¹ Véase Hobbes, Thomas. *Leviatán*. México, Fondo de Cultura Económica, 1980, pp. 100-137.

informales, y es precisamente la integración compleja de reglas formales y de limitaciones informales junto con el modo en que se hace cumplir, lo que determina nuestro diario vivir y nos dirige en las actividades ordinarias que dominan nuestras vidas".²

Al interior de la sociedad las instituciones forman una vasta red, como lo menciona Ayala, "las instituciones constituyen el cemento que organiza y unifica al sistema socioeconómico; son, al mismo tiempo, las redes que sirven para enlazar y encauzar institucionalmente las relaciones de intercambio económico, social y político entre los subsistemas o distintas partes del sistema."³

Las instituciones están como respuesta a la inestabilidad del accionar humano, dando una nueva vertiente para desarrollarse y lograr mitigar los conflictos, marcando el sistema que establece los campos de acción, líneas de interacción, bases para la cooperación, códigos de comunicación, acuerdos formales y códigos de conducta.⁴

Ahora bien, dichos sistemas de reglas pueden variar en cuanto a la fuerza imperativa de la que están revestidos; pueden también variar en resistencia que opongan al cambio; pueden ser sistemas puramente normativos o sistemas organizativos; pueden ser arreglos informales o adoptar la configuración de una

² North, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 110.

³ Ayala Espino, José. *Límites del Estado, límites del mercado*. México, INAP, 1992, p. 10.

⁴ Véase, Del Castillo, Arturo. *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional México*, CIDE, 1998, p. 3.

organización formal; y por último, su alcance puede ser regulativo o consultivo, y también regulativo y consultivo a la vez.

Autores como North y Ayala hablan de dos tipos de instituciones: formales e informales. Las formales en su gran mayoría son el producto de las transformaciones llevadas a cabo por la sociedad, buscan de una manera palpable tomar en cuenta las condiciones que prevalecen, y unificar en un sólo criterio lineamientos de acción para la convivencia y conservación de la sociedad: normas, leyes, reglamentos, etcétera. Por otra parte, la característica principal de las instituciones informales es que con el paso del tiempo fueron evolucionando y adquiriendo una presencia importante en la sociedad, arraigándose, hasta llegar a ser tan naturales como la existencia misma (costumbres y tradiciones).

Tipo de instituciones	Institución	Objetivos	Cumplimiento	Campo
Formales	Leyes y reglamentos	Atacar problemas específicos	Obligatorio y coercitivo	Dominio Público
Informales	Reglas no escritas y convenciones	Códigos y valores (costumbres)	Voluntario y autocumplido	Dominio Privado

Fuente: Ayala. *Instituciones y Economía*. México. p.58

1.1 La Globalización y las Instituciones.

Los avances científicos son verdaderas revoluciones tecnológicas, que afectan los modos de producción, afectando al mismo tiempo las demandas de bienes y

servicios, y por ende, la vida cotidiana, efectuado verdaderas rupturas epistemológicas que se reflejan en los cambios científico-tecnológicos.

Vivimos en penumbra de una era marcada por la microtecnología; un impresionante dominio y avance de las telecomunicaciones; el perfeccionamiento de los sistemas de información; avances en la robótica; problemas ambientales extremos; la exacerbación de las economías globales, y una exigencia de sustitución o transformación de las materias primas, y la redefinición del papel del ser humano en el trabajo, entre otros factores.

Los umbrales del siglo XXI son testigo de un hecho sin precedentes, acontecimientos mundiales que se perciben de forma diferente, sólo perceptible desde una perspectiva sistémica económica, social y política del mundo, reflejada en fenómenos como la globalización, o bien desde una perspectiva ecosistémica, que se refleja en el deterioro ambiental.

La globalización modifica sustancialmente la organización y estructura de los Estados Nacionales, reflejándose en:

- Las políticas y estrategias están predeterminadas con base a las acciones realizadas en los países del primer mundo.
- El aumento de la interrelación de los mercados, ésto es que cualquier decisión tomada por los agentes que actúan en el mercado, afectará a terceros independientemente de cualquier voluntad.

- Las políticas de gobierno se definen con base en políticas de orden mundial.
- La noción clásica de soberanía queda desfasada, por lo cual se comienza a hablar de una nueva conceptualización del término.

No es posible negar que ya no existen acontecimientos aislados, sino más bien fenómenos globales, entrelazados y encajados, que nos llevan a una situación en donde los problemas no pueden ser debatidos separadamente, sino que son problemas que conciernen por igual a todos los países. Entre los que podemos destacar:

- La redefinición del papel de los seres humanos en el campo laboral. La automatización y la tecnología son las principales promotoras. Los modos y las prácticas de producción han cambiado.
- Los mercados financieros internacionales no tienen el control institucional, propiciando una lucha descarnada entre las naciones.
- Son mayores las demandas de la sociedad, que los avances en materia de soluciones definitivas.
- Un aumento sin precedentes de la desigualdad social, desempleo, marginación, migración, pobreza, todo esto asociado a la industrialización, movilidad laboral y las erróneas políticas sociales y asistenciales, que provocan una diferenciación en los rubros social, económico y político de la sociedad.
- La carencia de las instituciones sociales que hagan frente a las demandas de orden social.

- La información que se genera carece de control, alterando las relaciones entre países, agentes y mercados.
- Aumentan las fallas del gobierno⁵ y también las fallas del mercado.⁶
- La incertidumbre se vuelve la nueva constante de la vida actual. Una perspectiva internacional más incierta, compleja, competitiva y desafiante.

Derivando en el fin de los modelos económicos proteccionistas, como el mexicano, estableciendo los lineamientos que dan pie a economías abiertas, competitivas e incluso sin límites. Buscando nuevas formas de organización económica y social. Paralelamente los actores políticos siguen una línea de acción, mayormente encaminada al tratamiento de los problemas de orden social. Así mismo se busca la

⁵ "Los argumentos a favor de la intervención del Estado no excluyen el análisis de sus posibles implicaciones negativas para la eficiencia y el bienestar. El Estado también es un mecanismo de asignación de recursos y, al igual que el mercado, puede llegar a fallar por distintas causas. La escuela de la elección pública, por ejemplo sostienen que el gobierno puede fallar porque los burócratas buscan maximizar el tamaño del presupuesto y de sus funciones, más allá del nivel socialmente necesario y económicamente eficiente, en medida que esto les permite aumentar su poder político, económico y electoral". Ayala Espino, José. **Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado.** México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, p 40.

⁶ La teoría de las fallas del mercado postula que la economía, conducida por las fuerzas del mercado, no es necesariamente eficiente. Esta teoría sostiene que los mercados no producen resultados eficientes si se presenta cualquier factor que viole alguno de los supuestos básicos: racionalidad, competencia perfecta, mercados completos, información completa, e inexistencia de costos sociales y de transacción. Por ejemplo, en la realidad es común la presencia de estructuras monopólicas, la existencia de mercados incompletos (es decir, existen bienes que no se producirían con los precios del mercado vigentes), la información es incompleta y asimétrica, lo cual genera conductas económicas (como la aversión al riesgo, el daño moral y la selección adversa) distintas a las que postula el modelo de elección racional, existen importantes externalidades, etcétera. La presencia de estos factores invalidan el cumplimiento de los supuestos restrictivos del modelo básico de mercados competitivos. Ayala llama fallas del mercado y fallas del gobierno, propiciando un ambiente dominado por el riesgo y la incertidumbre, esto es que "los mercados tienden a ser débiles e incompletos, las políticas públicas

reestructuración de las instituciones públicas prevalecientes. Todo estas tendencias están contenidas dentro de las cinco principales características que contextualizan el mundo moderno.

1. El derrumbe de los países comunistas. Este acontecimiento ha mostrado un panorama novedoso en el campo de las relaciones internacionales, así como el papel que desempeñan las estructuras de poder de los Estados Nación. La caída del comunismo es reforzada por el triunfo del neoliberalismo⁷ como idea imperante. Hoy mismo los ataques brutales de la OTAN a Kosovo, son el más claro ejemplo del triunfo de la economía de mercado.
2. El dominio abrumador del neoliberalismo caracterizado por una descarada apertura de las fronteras de los países, la unión de fuerzas, la flexibilidad de los países pobres para seguir lineamientos de orden económico, político y social; una redefinición de los límites del control político supeditándolo al flujo comercial; la conformación de bloques comerciales que no sólo propician el cambio de mercancías, bienes y servicios, sino también el de ideas.

ineficientes, la conducta económica de los agentes oportunista, los encadenamientos productivos precarios y la distribución del ingreso socialmente injusta". *Ibid.* p 167.

⁷ "Es una noción cuyo uso se ha extendido desde los años setenta para denotar la vuelta de un nuevo liberalismo económico y el embate entre los contra el Estado del bienestar, las políticas keynesianas, el estatismo, el intervencionismo...Por su puesto que en la acepción laxa del término los políticos, los economistas y los periodistas lo usan más en un sentido, lo cual le impide cierta ambigüedad. Algunos analistas niegan que tenga sentido hablar de neoliberalismo más allá de un concepto ideológico y de un uso político y publicitario". Ayala Espino, José. **Economía Pública**. México, Facultad de Economía, 1997, p 38.

3. Un ajuste estructural de la participación del Estado en todos los países en desarrollo, como requisito para que el mercado sea funcional en estos países. Un ajuste estructural que afecta el funcionamiento de la administración pública.
4. Una recesión económica en los países subdesarrollados, con intensas manifestaciones de crisis que se reflejaron en problemas del sistema financiero internacional. Altos índices de inflación, crecimiento del desempleo, deterioro de los términos de intercambio, una agobiante deuda externa, el acrecentamiento de los niveles de pobreza, inestabilidad de las instituciones (carencia de una identidad), problemas de legitimidad y racionalidad del Estado.
5. El incremento de los movimientos democráticos. Los movimientos prodemocráticos han tenido un notable impacto en las gestiones públicas. Los funcionarios públicos han aprendido que cualquier política pública hecha al margen de la ciudadanía, está altamente condicionada a su fracaso. Este hecho ha complejizado la formulación de las mismas, puesto que la participación de la ciudadanía en los procesos decisorios requiere de canales de comunicación institucionales. Esto se puede lograr a través de la creación de estructuras *ad hoc* que sean flexibles, adaptables y con alto dinamismo participativo.

Estos factores que ponen de manifiesto una situación sin precedentes en la que los países como el nuestro toman como premisa fundamental, un estado permanente de crisis.

La crisis es una situación en la cual un sistema histórico, debido a su desarrollo interno, ha acentuado sus contradicciones hasta el punto en que no puede continuar manteniendo la misma estructura básica y ello obliga a su transformación.

Una crisis invoca la actualización de las organizaciones e instituciones, esto es adaptarse a las condiciones imperantes, *so pena* de desaparecer. Por lo que el cambio de las instituciones es imprescindible en el mundo actual.

Por tal motivo en los últimos años los gobiernos, los organismos multilaterales y académicos, entre otros, han volteado su interés para revisar y analizar el rol que desempeñan las instituciones. Lo anterior está en gran parte fundamentado por las experiencias de los países de primer mundo, que muestran que para lograr un desarrollo estable y a largo plazo, es indispensable contar con las instituciones necesarias y que sean eficientes.

De tal modo los demás Estados reconocen que para lograr un crecimiento y desarrollo estable, equitativo y eficiente, no es suficiente con crear políticas adecuadas y programas excelentes; tener una gran infraestructura; tener tecnología de punta; contar con personal altamente capacitado, sino además de todo ésto, es importante contar con instituciones efectivas.

El fortalecimiento y actualización de nuestras instituciones es menester para lograr certidumbre y estabilidad. "La función principal de las instituciones en la sociedad es el reducir la incertidumbre estableciendo una estructura estable (pero no

necesariamente eficiente) de la interacción humana. La estabilidad de las instituciones de ningún modo contradice el hecho de que estén en cambio permanente...las instituciones se encuentran evolucionando y por consiguiente, están alterando continuamente las elecciones a nuestro alcance".⁸

La estabilidad⁹ de las instituciones garantiza el desarrollo de la vida política, económica y social. La estabilidad no significa que no haya problemas, contratiempos o contingencias, sino que, en términos de correlación de fuerzas, significa saber institucionalizar lo que es diverso, contrastante y aún opuesto.

La incertidumbre es parte del acontecer cotidiano de las organizaciones, es característica de las sociedades que viven en transformación permanente. Las instituciones no son estáticas o sólo un conjunto de reglas preestablecidas, por el contrario cambian y evolucionan. El cambio institucional no debe quedarse en una moda pasajera, por el contrario es de suma importancia que los marcos institucionales estén al día y lograr institucionalizar la incertidumbre.

Institucionalizar la incertidumbre es diseñar los instrumentos que permitan afrontar los problemas de una manera creativa "categorizando la realidad con base a sus problemas, soluciones, restricciones, agendas, decisiones, recursos, instituciones, actores, condiciones, tiempos y eficacia."¹⁰

⁸ North. *Op. Cit.* p. 16.

⁹ "La estabilidad no es condición dada, sino un conjunto de capacidades encaminadas a que la sociedad pueda vivir con reglas, civilidad, productividad y justicia". Uvalle Berrones, Ricardo. "Visión del Estado contemporáneo", en Revista Prospectiva No. 9, p. 22.

¹⁰ *Ibid.*, pp. 19-24.

El cambio institucional es un proceso pausado, lento; en cambio los procesos de cambio estructural son más rápidos, por lo que si no se actualizan las instituciones al ritmo de los cambios estructurales se corre el riesgo de caer en un desfase entre estructuras e instituciones.

1.1.2 La Teoría Neoinstitucionalista

Economistas con un gran prestigio internacional, Premios Nobel (R. Coase, G. Becker, H. Simon, y D. North), han impulsado este campo de estudio y sus teorías han comenzado a formar escuelas y paradigmas.

A lo largo de los veinticinco años el término neoinstitucionalismo ha sido utilizado en la economía para enmarcar una serie de categorías e instrumentos de la teoría económica convencional, utilizándolo para estudiar el papel de las instituciones, las normas, los valores y la cultura en el intercambio, asumiendo explícitamente una perspectiva de análisis *interdisciplinario*.

El neoinstitucionalismo es "un programa de investigación interdisciplinario que trata explícitamente con las relaciones entre instituciones, cambio institucional y desempeño económico. El análisis neoinstitucionalista es una línea de investigación que parte de la economía neoclásica pero la abandona. En el centro de su agenda de investigación está puesto el énfasis en los derechos de propiedad, la medición de costos de transacción, el cumplimiento de la ley y los problemas de información

incompleta. El programa de investigación ha sido enriquecido y fertilizado con el estudio del derecho, la ciencia política, la sociología, la antropología y la historia".¹¹

Es un movimiento intelectual rico, complejo y diverso. Se fundamenta en el estudio del comportamiento y de las elecciones individuales, y el modo en que las instituciones los afectan, partiendo del supuesto de que los individuos crean, demandan, rechazan, operan y alteran las instituciones existentes, resultado de sus elecciones egoístas y racionales.

En la realidad, los individuos se relacionan social, económica y políticamente a través de las instituciones construidas, mantenidas y cambiadas. Rebasando los enfoques de la economía clásica, existentes, no se enmarca dentro de límites estrechos, por el contrario, amplía la visión para la investigación, para poder aceptar temas que no tiene plenamente contemplados. Así mismo, reconoce que tienen limitaciones, es un enfoque que requiere de mayor trabajo analítico, conceptual e instrumental, exigiendo un mayor esfuerzo de trabajo de investigación empírica que el que se ha hecho hasta ahora. Dentro del neoinstitucionalismo se tratan temas como:

- el papel de los procesos políticos,
- la organización y operación de la empresa, así como la división entre empresa y mercados,
- la formación de sistemas de mercados y de las instituciones necesarias,

¹¹ Ayala Espino, José. *Instituciones y Economía*. México. Facultad de Economía, 1998 p. 8.

- los costos de transacción.¹²

Dentro de la teoría neoinstitucionalista la incertidumbre juega un papel fundamental "para analizar problemas de información incompleta y asimétrica, riesgo moral, selección adversa y problemas de agencia y el principal. La idea central que se desprende es que los individuos, la mayoría de las ocasiones, toman decisiones y eligen bajo la influencia de la ignorancia y la incertidumbre, lo cual limita la racionalidad de su conducta".¹³

El enfoque neoinstitucional se preocupa por el estudio de un conjunto amplio de temas y enfoques entre los que destacan:

- Las fricciones sociales, los conflictos distributivos y las estructuras del poder que surgen en el mundo real cuando se relacionan la economía, las instituciones, por medio de los contratos, las regulaciones de los derechos de propiedad y, en general, las leyes que reglamentan el intercambio económico. Enfoca estructuras de poder desde una doble perspectiva: la organización y el control del sistema económico y el proceso jurídico, es decir, el nexo marco jurídico-proceso económico,

¹² "Cuando los agentes económicos realizan una transacción incurren en una serie de costos...Kenneth Arrow definió los costos de transacción como los costos de la administración de un sistema económico... Entre los factores que originan los costos de transacción se encuentran los relacionados con los individuos que llevan a cabo la transacción (racionalidad ilimitada y oportunismo), y los relacionados con la transacción en particular." Ayala Espino, José. *Economía Pública*. México, Facultad de Economía, 1997, p. 191.

¹³ Ayala Espino, José. *Instituciones y Economía*. México, Facultad de Economía, 1998, p. 25.

que es el proceso central que organiza y estructura la relación: marco jurídico-gobierno-política y economía.

- Enfoca los problemas de asignación de recursos como un proceso de ajuste complejo y de negociaciones entre individuos, grupos, el Estado, etc., y no normativamente como la economía convencional, para la cual siempre hay una solución óptima de equilibrio que es eficiente independientemente de los conflictos distributivos que surgen de las contradicciones a las cuales conduce la conducta egoísta y maximizadora.
- Estudia las relaciones entre el tipo de instituciones y los costos de transacción. El neoinstitucionalismo supone que los costos de transacción se elevan dramáticamente si las instituciones son ineficientes, ambiguas o no existe una autoridad que las haga cumplir.
- Sugiere que los problemas de información¹⁴ elevan los costos de transacción, en el ámbito del diseño y aplicación de las políticas públicas y, en consecuencia, éstas pueden resultar de la asignación de recursos ineficientes.
- La influencia negativa de las instituciones ineficientes se expresa no solamente en el nivel macroeconómico y macrosocial, sino también en el

¹⁴ "Es poco realista suponer que la información que proporciona el mercado es completa y libre de costos. Lo que ocurre en la realidad es, justamente, lo contrario. La información no siempre está disponible, y tiene costos adquirirla y procesarla. Es prácticamente imposible que los consumidores y los productores conozcan la naturaleza y los precios de todos los bienes. Los economistas de los mercados imperfectos sostienen que los supuestos de que las empresas tienen una información perfecta sobre la productividad de los trabajadores, o que los inversionistas conocen perfectamente los rendimientos de sus distintas inversiones no son supuestos realistas...Sucedee que la información es incompleta y se encuentra desigualmente distribuida entre los individuos." Ayala Espino, José. **Mercado, elección pública e instituciones. Una revisión de las teorías modernas del Estado**. México, Miguel Ángel Porrúa, 1996, p. 167.

nivel de la empresa y de la estructura de la organización industrial afectando la eficiencia en la asignación de recursos en la microeconomía.

- Para el neoinstitucionalismo son importantes los cambios en los precios relativos para las decisiones de invertir, ahorrar y consumir, pero se preocupa además, por introducir el papel del cambio institucional, y cuales son sus implicaciones positivas o negativas para la asignación de recursos. Las instituciones y las estructuras jerárquicas en las organizaciones económicas son aspectos que puede cambiar las elecciones y acciones de los individuos y grupos.
- Subraya la necesidad de un marco conceptual y de una perspectiva *metodológica, por medio de la cual se analicen los aspectos económicos, políticos y sociales.*
- Enfatiza la necesidad de estudiar los procedimientos involucrados en los fenómenos a través de los cuales la economía, el mercado y las instituciones se estructuran y/o reestructuran. Ello supone que los agentes económicos actúan colectivamente, a través del mercado, pero también y de manera decisiva del proceso político jurídico, que se sigue para encontrar soluciones a problemas de asignación de recursos y distribución del ingreso, para los cuales el mercado no ofrece respuestas o soluciones eficientes.
- Introduce el papel de la cultura en el proceso de evolución de una economía como un proceso acumulativo de conocimientos, hábitos y valores. La cultura es importante en la formación de identidades individuales y colectivas, las metas individuales y sociales, las

preferencias sociales y económicas en cuanto al ahorro, el trabajo, la inversión, el consumo, la innovación y la incorporación de tecnologías y, en general, en los modos y estilos de vida individuales y sociales. En segundo lugar, plantea que la cultura es una construcción que, a su vez, es un producto de la interdependencia entre individuos y grupos. Los individuos son formados y moldeados por las reglas que acepta y que la sociedad sanciona. Su comportamiento y elecciones contribuyen a reforzar o cambiar las reglas del juego existentes.

Indudablemente, el neoinstitucionalismo ha contribuido a renovar enfoques y agendas sobre temas que había recibido escasa atención.

Las teorías neoinstitucionalistas surgen con una visión nueva y más rica, ya que incorporan supuestos y categorías que permiten crear modelos más realistas. Aunque debemos de reconocer que se encuentran en una etapa de búsqueda de homogeneidad metodológica.

Es cierto que aún queda mucho camino por recorrer, por lo cual es necesario un esfuerzo mayor, para mejorar teorías y avanzar en el estudio empírico.

En síntesis el neointitucionalismo se fundamenta en la importancia que tienen las reglas y normas que marcan los pasos del sistema. Es decir, explicar cómo esferas con cierta autonomía (Estado, economía y sociedad), al mismo tiempo se relacionan e influyen unificándose en un sistema.

“En el sistema se reflejan y relacionan las decisiones y acciones racionales de los individuos y agentes, de la burocracia y los grupos sociales, pero estas acciones están influidas y restringidas por la política, y aun por la ideología, y a su vez la política y la ideología están condicionadas por las restricciones económicas. Los individuos y agentes toman decisiones económicas y políticas en una economía con información incompleta y asimétrica de poder, lo cual genera incertidumbre y conflictos distributivos. Por ello la racionalidad individual no implica la racionalidad social, y la maximización individual no se extiende a la maximización social. Por esta razón también los beneficios sociales difieren de los beneficios privados, y los costos sociales marginales difieren de los rendimientos sociales, y en consecuencia los supuestos maximizadores de los individuos racionales no operan a plenitud”.¹⁵

Este enfoque proporciona una visión novedosa para abordar el estudio de las instituciones actuales.

1.2 Una Gran Institución: el Estado

El Estado como institución el poder suficiente para garantizar a la sociedad su desarrollo, alejada de discrepancias, así mismo, dirigir la sociedad con la menor cantidad de conflictos posibles, a fin de garantizar que se respete el marco de restricciones y obligaciones establecidas en las constituciones, leyes, contratos, acuerdos e instituciones formales, las cuales son el vasto marco de restricciones bajo las cuales se organizan y estructuran las funciones sociales, económicas y políticas.

¹⁵ Ayala Espino, José. *Instituciones y Economía*. México, Facultad de Economía. 1998, p 43.

El Estado no sólo se reduce a las funciones de la clásica definición jurídica, que dice: el Estado es el ente en el que por lo menos coexisten tres elementos palpables: un territorio, una población y un gobierno, así como el que éstos están enmarcados por un régimen jurídico y una forma de gobierno.

El Estado va más allá de esta definición, se vuelve imperante tomar en cuenta factores tales, como los cambios históricos, las relaciones de poder y la forma en que utiliza los medios que le asisten y apoyan a cumplir sus obligaciones.

Durante los siglos XVI y XVII, en la Europa renacentista, se acelera la gestación de la sociedad moderna, tiempo durante el cual la lucha de la sociedad¹⁶ de esa época y la estructura del feudalismo conforman lo que Uvalle llama, la *razón de Estado*,¹⁷ tomando sentido y proyección como tecnología peculiar del Estado. Sintetizada en los siguientes puntos:

¹⁶ "Convenio hecho con otros hombres de juntarse e integrarse en una comunidad destinada a permitirles la vida cómoda, segura, pacífica de unos con otros, en el disfrute tranquilo de sus bienes propios, y de una salvaguardia mayor contra cualesquiera que no pertenezcan a esa comunidad". Locke, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Barcelona, Alianza Editorial, 1970, p. 73.

¹⁷ "Es la clave que permite que el estado como centro de poder con autodeterminación y autonomía, transite por los caminos que amplían sus fuerzas y capacidades. Le señala asimismo, cómo proceder frente a los adversarios y cómo gobernar para acrecentar su carácter regio. Con la razón de Estado la dominación política atiende a la conservación de su poder dentro de la sociedad.

La trama de la razón de Estado consiste en gobernar de modo tal que, la dominación política sea ejercida para proteger y ampliar el poder del propio Estado, la dominación política consiste en la superioridad que se tiene sobre los hombres y las cosas y es manifestación del poder estatal que se traduce en decisiones y actos que permiten materializar su voluntad a través de la función de gobierno. En este caso, gobernar es ejercer imperio, es decir, es imponer el poder supremo sobre el aspecto de poderes no estatales". Uvalle Berrones, Ricardo. *La Teoría de la razón de Estado y la administración pública*. México, Plaza y Valdez Editores, 1991, p. 32.

- potestad y espacio para el ejercicio del poder.
- autodeterminación para dirigir a la sociedad sin mediatizar sus acciones.
- autonomía para decidir por sí mismo aquello que concierne a su ámbito de competencia.

Entendiendo al Estado actual, como el resultado del proceso evolutivo de la sociedad, en la que diversos factores participaron en el proceso de transformación, pero sin lugar a dudas el económico, social y político, han sido los mayores copartícipes de está.

Así mismo, el Estado ha dejado de ser un ente abstracto, y aunque físicamente es algo que no se puede palpar, sabemos que existen diferentes formas en las que se puede expresar.

El Estado como institución

- Es una abstracción objetiva o un complejo institucional que se manifiesta en una serie de acciones que están en una constante búsqueda de objetivos.
- Ha evolucionado de acuerdo con el ingenio y la razón, apegado a los valores culturales, por lo que es perfectible.
- Está conformado por estructuras de diferentes rangos, enlazadas unas con otras, las que a su vez se rigen por reglas y lineamientos que garantizan su conservación dentro de la estructura.
- Regula y estimula el desarrollo la vida de la sociedad.

El Estado como organización:

- Estimula el desenvolvimiento de las capacidades y talentos de la sociedad.
- Tiene por objeto concentrar, ejercer y retener el poder para gobernar y administrar los conflictos de la sociedad.
- Da un orden a lo heterogéneo de la sociedad.

El Estado como aparato:

- Se concibe como una maquinaria económica, administrativa, jurídica y política.
- Desarrolla los recursos que permiten crear un sistema productivo y distributivo.
- *Necesita de instrumentos que le garanticen desarrollar sus tareas, para alcanzar fines y objetivos útiles y necesarios.*

Desde estas perspectivas, el Estado se encuentra dotado de elementos y medios, los cuales están en un proceso de cambio constante y que se relacionan con diferentes fuerzas, las cuales se encuentran en lucha permanente dando pie al desarrollo de la vida política, económica, social, así como administrativa.¹⁸

¹⁸ El accionar del Estado se realiza por medio de los gobiernos, a través de instrumentos y aparatos que le facilitan la ejecución de su voluntad, esta acción es conocida con el nombre de administración pública (la acción del estado es el primer elemento fundamental de la ciencia de la administración). "La ciencia de la administración, en cualquiera de sus tradiciones, parte del mismo principio: la administración pública es el Estado en actividad". Guerrero, Omar. ***El Estado y la administración pública***. México, INAP, 1989, p. 42.

Así, el Estado no puede ser concebido como un elemento autónomo, ya que él forma parte de un sistema conjunto en el que interactúan la política, la economía, la sociedad, así como sus estructuras y funciones: la cultura, la historia, etcétera.

La visión institucional nos ayuda a entender éste sistema como: "la relación entre Estado, economía y sociedad como un proceso complejo y con múltiples determinaciones. La evolución del Estado, su estructura y funciones no dependen ni están determinadas únicamente por alguna de las partes de la relación, sino por el grado de organización, articulación, y complejidad socioeconómica y política de los sistemas".¹⁹

Luego entonces la vida del Estado no está predeterminada, sino por el contrario, es contrastante, diversa y regida por las mutaciones que alteran, impactan y transforman a la sociedad. Por lo que es necesaria una reforma del Estado²⁰, en la que se puntualice la reestructuración del espacio del Estado y el ámbito estatal.²¹

¹⁹ Ayala Espino, José. *Límites del Estado, límites del mercado*. México, INAP, 1992, p. 10

²⁰ "Es una toma de conciencia que implica valorar lo que son y lo que deben ser en el futuro. Esta toma de conciencia relacionada con sus cuotas, estructuras y procesos que sustentan el poder que detenta, los cuales deben revisarse de cara a las nuevas realidades que les toca encarar. Cuando los Estados traducen su toma de conciencia en procesos de reforma, significa que conjugan la cosmovisión que de la realidad tienen y los medios necesarios para darle cuerpo. La reforma del Estado constituye una alternativa para responder con eficacia inteligente e institucional al cúmulo de necesidades, retos y desafíos de la vida social y política.

La reforma del estado pone a prueba la aptitud del propio Estado para asegurar su sobrevivencia combinando estabilidad y bienestar social. Los Estados se reforman para no sucumbir como centros de poder supremo. La aptitud de los Estados para absorber las exigencias de contextos cambiantes y complejos, es uno de los puntos básicos de su quehacer. La realidad contemporánea, entendida en su dimensión mundial, global e interdependiente, da cuenta de cómo los Estados deben adaptarse a los escenarios de la competitividad y las aperturas externas" Uvalle Berrones, Ricardo. *Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea* México, IAPEM-UAEM, 1997, p. 90.

²¹ "Lo estatal se caracteriza por el cumplimiento de tareas relacionadas con la recaudación fiscal; la preservación de la soberanía; la gobernación de la sociedad; la

Lo estatal hace referencia al *imperium* que asegura la obediencia, refrendado en el carácter político, basado en los principios de soberanía.

El espacio del Estado se reajusta en la medida en la que la vida privada²² y la vida pública²³ reclaman sus ámbitos de acción. Por lo que corresponde al propio Estado definir su límites y ámbitos de acción, de la misma forma fortalecerse y hacer más imperativa su presencia. Sin lugar a dudas, las capacidades del gobierno que se desenvuelven en las esferas públicas y políticas, fortalecen esta postura.

Los Estados que tradicionalmente asumían la responsabilidad del desarrollo, ahora disminuyen su participación pero sin descuidar las políticas de bienestar, y sólo actúan como rectores del mismo, ya que ahora el desarrollo esta a cargo de los sectores productivos, dando un reconociendo de extrema importancia a los mercados. Esta forma de llevar el desarrollo ha distorsionado y derivado en una errónea polémica, sobre la necesidad de existencia del Estado. La funcionalidad del Estado es el punto de debate, más no su misión y papel, pues dentro de la

conducción de las relaciones exteriores, la impartición y administración de justicia; la aplicación de la ley, el ejercicio de la facultad reglamentaria, la producción de bienes y servicios públicos que son estratégicos; la regulación de los mercados, el fomento a la economía del bienestar, la definición y aplicación de la política económica, la administración de la deuda pública externa e interna, en suma, por todo aquello que valora el Estado como organización suprema de poder, tomando en cuenta los valores, alcances e intereses de la razón de Estado". Uvalle Berrones, Ricardo. "Visión del Estado contemporáneo", en Revista Prospectiva No. 9., p. 19.

²² " Lo privado es el mundo de la realización individual, de las asociaciones productivas y de la prosperidad empresarial. Aquí los individuos se reconocen como agentes del mercado y fincan sus unidades productivas. La vida privada se define como el conjunto de elecciones preferencias y decisiones que dan cuenta de las elecciones objetivas y subjetivas de la vida." *ibid* p. 20.

²³ " La vida pública por su parte, trasciende lo individual y se integra por relaciones de sociabilidad que nacen con el acuerdo de las voluntades particulares. Lo público es un

sociedad contemporánea se reconoce como institución importante e imprescindible, así mismo, insustituible, ya que "la importancia del estado es un asunto de carácter estratégico, pues sin él, no es posible que la vida individual y colectiva tengan elementos de realización".²⁴

Sobre el Estado recae la responsabilidad de procurar que la vida individual sea próspera para que la vida colectiva sea consistente y productiva, respetando la vida privada, alentando la vida pública y fincando en ambas la clave del crecimiento económico y el bienestar social.

Otra de sus responsabilidades es la de vigilar y regular las actividades de los sectores productivos, buscando eliminar las prácticas negativas para el desarrollo de la vida social, de tal modo que garantice seguridad, estabilidad y desarrollo a la vida política y social. Al mismo tiempo afronta la responsabilidad de conducir las demandas nacientes de la ciudadanía, en especial las políticas de orden social.

Se deja a un lado visión de Estado benefactor sustituyéndola por la figura de un Estado visionario²⁵, lo cual exige una mayor eficacia y eficiencia para la realización

sistema de vida que se apoya en la cooperación, la solidaridad y las preocupaciones comunes". *ibid.*

²⁴ Uvalle Berrones, Ricardo. "El carácter multifacético de la gestión pública" en Revista IAPEM, No. 37, p. 4.

²⁵ "...es premisa de un Estado visionario procurar que la vida individual sea próspera para que la vida colectiva sea consistente y productiva. El Estado visionario respeta la vida privada, alienta la vida pública y finca en ambas la clave del crecimiento económico y el bienestar social. No se define así mismo como institución pública, sino que abre canales de participación y representación para que los grupos de la sociedad tengan oportunidad de opinar y deliberar en lo relativo a los asuntos públicos.

El Estado visionario responde a la sociedad, reivindica la importancia de los espacios privado y público; toma en cuenta lo social para impulsar políticas orientadas a

de sus responsabilidades para lograr un mayor fortalecimiento, así mismo adquiriendo un mayor compromiso en el cumplimiento de sus tareas.

El tan polémico *adelgazamiento* del Estado, no es precisamente la eliminación de funciones, por el contrario, es la búsqueda de una eficientación de los servicios que brinda el gobierno (el Estado, a través del gobierno busca el bien común de la sociedad). "La efectividad del Estado no depende de su volumen burocrático y administrativo, sino del modo en que es capaz de articular los deseos de la sociedad y de cómo las organizaciones son convocadas en la definición de metas colectivas, a través de la cooperación entre las instituciones".²⁶

Cuando se gobierna, el Estado adquiere movimiento, personalidad, versatilidad y consistencia para que la convivencia de los contrarios no sea destructiva, sino viable aun con las imperfecciones de la vida humana.

Dentro de este nuevo contexto, el Estado se toma un nuevo papel: conducir y administrar el cambio tratando de evitar la incertidumbre, fortaleciendo las instituciones que le son necesarias.

la búsqueda del desarrollo con equidad. Así mismo, se apoya en la política para convocara la atención de tareas que son de interés público. También se aleja de los valores que tienden a erigirlo en el centro majestuoso y faraónico de la convivencia pública.

El Estado visionario no realiza todo ni pretende inhibir a la sociedad es un espacio de creatividad, iniciativa y realización para fomentar la cultura empresarial y el trabajo productivo. Considera a la sociedad como un espacio de recursos, energías y organizaciones que deben aprovecharse con sentido público." *Ibid.* p. 5.

²⁶ *Ibid.* p.4.

1.3 La sociedad

El Estado Propicia las condiciones para que la sociedad pueda aspirar a desarrollar un *proyecto* de vida. La sociedad le proporciona sentido e identidad al Estado, el Estado sin la sociedad es institución que carece de sentido e identidad. La sociedad y el Estado viven, conviven y sobreviven.

La sociedad organizada garantiza dominación y expansión, fortaleciendo su presencia y existencia. La sociedad entendida como la conjunción de individuos, asociaciones, grupos, y organizaciones, pero no como la unión de voluntades anónimas o de ciudadanos en abstracto.

Uvalle menciona "La sociedad se organiza en el Estado y el Estado es la organización política de la sociedad".²⁷

La sociedad se vuelve por el respeto a la vida, la libertad, la igualdad y la justicia. Presentando una etapa en la que las condiciones de vida se fincan en el consentimiento de los particulares a la "adopción de fórmulas para la pervivencia del bien común".²⁸

Las condiciones de vida se alteran, los nuevos valores exigen la construcción de instituciones que respondan a los intereses de hombres libres, iguales e

²⁷ Uvalle. Notas del curso "La función pública en los contextos de cambio y transformación".

²⁸ Uvalle Berrones, Ricardo. **Los nuevos derroteros de la vida estatal**. Toluca, IAPEM, 1994, p. 66.

independientes, garantizando su conservación y la vida en armonía. La sociedad moderna ha adquirido una nueva forma, los problemas económicos y sociales se vuelven cada vez más profundos dentro de una sociedad en la que sus principales anhelos son acrecentar su libertad y tenerla garantizada.

Los diferentes sectores de la sociedad a lo largo de los últimos años, están más dispuestos a ejercer sus libertades privadas y públicas, los sectores políticos y gubernamentales más dispuestos ~~ha~~ iniciar cambios en el sistema político, en el patrón de la administración pública y la economía. Una sociedad, gustosa de ser partícipe, con mayor margen de libertad, reclamando derechos de elección y decisión sobre su propia vida, en la que los individuos buscan participar en las decisiones de gobierno.

Estamos en los umbrales del inicio de una nueva época en la cual las relaciones de poder tienen otra vertiente, en la cual la interrelación humana se rige por las condiciones políticas, económicas, sociales y en forma incremental por los fenómenos naturales (cambios climáticos, ecosidios, desastres naturales, etcétera), por lo que el rumbo que comienza a tomar la sociedad es la de una participación más activa, cambiando su anterior postura (de indiferencia) para comenzar a gestar una forma nueva de ver a la sociedad.

Por eso, los gobiernos tienen que diseñar y aplicar respuestas puntuales a problemas específicos y tomar distancia de las soluciones que pretenden abarcar de manera homogénea lo que en el mundo es diverso.

Por lo cual los Estados son organizaciones que fincan en los gobiernos la tarea de alentar el progreso y la calidad de vida en la sociedad. Los gobiernos son un conjunto de sistemas de dirección, estímulo y desarrollo que tienen como objetivo traducir en realidad los compromisos axiológicos del Estado. Su capacidad de realización es la clave para ubicar su consistencia o insuficiencia. Comprometidos con el destino de la sociedad, tienen a su cargo la definición de las grandes tareas sociales, económicas y políticas.

1.4 La Reorientación del Gobierno

Hoy día el gobierno es prestador y vendedor de servicios públicos; receptor de impuestos y patrón, por lo cual está directamente vinculado con consumidores de los servicios, contribuyentes, clientes, y los empleados del sector público. El gobierno deja de ser un organismo netamente "burocrático"²⁹ para procurar un carácter en favor de la sociedad. Su papel es el de organismo que cimienta sus acciones en la premisa de ayudar al desarrollo, tomando en cuenta los recursos disponibles, la integración de la agenda institucional, el respeto por la agenda constitucional y el grado de dinamismo de los grupos de interés.

Deja de lado los términos políticos, es decir, sin distinción de ideologías o creencias, sólo dependiendo de la disponibilidad cuantitativa y cualitativa de recursos que tenga.

²⁹ Entendido como se maneja de un modo simple y vulgar, no dentro de la concepción weberiana.

Toma en cuenta la dinámica sociedad-mercado-ciudadanos, par dar cause a la inventiva, organización y maximización de los recursos para la atención de los problemas y las carencias públicas.

Este gobierno incluye la participación de las organizaciones civiles, sociales, académicas, etcétera, para la coparticipación en la solución de los problemas públicos.

Es promotor porque enlaza recursos, capacidades y organizaciones. Es emprendedor, porque toma la iniciativa en favor del desarrollo, utilizando la inventiva para articular medios institucionales, con los esfuerzos disímolos de los grupos de la sociedad.

La consistencia institucional de este tipo de gobierno no radica en su tamaño, "es un tipo de gobierno que depura su volumen burocrático, a efecto de no incurrir en duplicidades, costos innecesarios, atribuciones difusas, trabajos de control inconexos y arreglos politizados que le confieren más importancia a los medios, no a la necesidad de cumplir tareas que otros grupos de la sociedad pueden tener a su cargo".³⁰

Este gobierno no favorece las estructuras administrativas costosas y deficientes, esta postura da mayor importancia a los espacios públicos que demandan una economía productiva y atención eficaz a los rubros de bienestar social.

³⁰ Uvalle Berrones, Ricardo "El carácter multifacético de la gestión pública", en Revista IAPEM, No. 37. p. 8.

La identificación de los cambios que afectan al gobierno, son fundamentales para aproximarse a las variables organizacionales que inciden en la administración pública.³¹

La administración pública necesita de medios e instrumentos que le garanticen alcanzar los fines y objetivos. El reto principal de la administración pública es procurar que la sociedad viva con estabilidad, procurando se adapte lo más pronto posible a los cambios (Sólo la estabilidad permite el intercambio complejo a través del tiempo y el espacio).

Los problemas que ahora nos aquejan (Uvalle y Aguilar), exigen a los gobiernos actuar con una mayor creatividad y raciocinio, previendo que hoy día, no se pueden ni deben afrontarse los problemas con una sola estrategia; el cause de respuestas institucionales debe ser amplio, ya que "los problemas que enfrentan los gobiernos son erráticos, aleatorios, causísticos, y retorcidos".³²

1.5 Una propuesta conceptual de Gestión Pública

El punto de sus capacidades de gestión es importante para determinar los modos y formas idóneos para gobernar la sociedad. Hoy día la revaloración del espacio de lo

³¹ El pensador francés Bonnin, define la administración pública como: "una potencia que arregla, corrige y mejora cuando existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas...". Bonnin citado por Guerrero, *Op. Cit.*

³² Uvalle Berrones, Ricardo. "Visión del Estado contemporáneo", en Revista Prospectiva No. 9, p. 20.

público³³ marca nuevos caminos, las necesidades de los gobiernos de buscar alternativas para desempeñar su función, se vuelve imperativo para la solución de problemas.

El espacio de lo público envuelve la presencia de nuevos actores, por lo cual ya no tiene como única alternativa la respuesta del gobierno y la administración pública, lo cual posibilita un mar de alternativas para la solución de las demandas ciudadanas.

El espacio de lo público lo podemos identificar por la siguientes características:

- Lo público cobra una importancia, como la reivindicación del espacio de convivencia, asociación e independencia.
- Lo público no es la posición contrapuesta del espacio privado, sino que se integra de las necesidades que los individuos tienen en común.
- Frente a los poderes particulares y estatales, el espacio público es el derecho de la ciudadanía para mantenerse unida en aquello que les es común.
- Lo público es donde confluyen los individuos y bajo previo acuerdo, deciden asociarse para encarar aquellos los puntos que son comunes.
- Lo público no es lo gubernamental, aunque lo gubernamental si puede ser público.

³³ Véase Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros la vida estatal*. Toluca, IAPEM, 1994, pp. 70 -76.

El surgimiento de nuevos actores interesados en la forma de gobernar y la forma de llevar a cabo la gestión³⁴ pública, impulsan los medios que les permitan participar como prestadores de servicios que necesita la sociedad, por lo que la prestación de servicios públicos ha dejado de ser exclusividad de los gobiernos.³⁵

A diferencia de la administración pública, la cual se relaciona con teorías y conceptos, resultado de años de reflexión intelectual, relacionada con la profesión de quienes están involucrados en el sector público, la gestión pública es un término que carece de conceptualización, y comúnmente se utiliza como sinónimo de administración pública, o de todo aquello que tiene que ver con la acción gubernamental.

Hoy día no existe una definición concreta, válida y definitiva para el término. El término gestión comprende toda diligencia realizada para la consecución de un fin determinado, así mismo se refiere a las acciones encaminadas a la protección y

³⁴ "por gestión entendemos un modo organizado de realizar las cosas, entonces el *modus operandi* del Estado que es el gobierno que tienen que desenvolverse con calidad, productividad y eficiencia." Uvalle Berrones, Ricardo. "La Gerencia Social: una opción de gobierno abierto" en Revista de Estudios Políticos No. 5, 1994, p. 116.

³⁵ La atención sobre la posibilidad de aceptar teórica y profesionalmente que las (algunas) funciones públicas del Estado y (algunas) Políticas Públicas del gobierno puedan ser llevadas a cabo principalmente por organizaciones de gobierno u organizaciones públicas formales, así como también, substitutiva o complementariamente, por las organizaciones civiles, es decir, por las organizaciones no gubernamentales y no lucrativas, y por las organizaciones comunitarias. Adicionalmente afirman que se requiere una reivindicación de una administración pública en la que tengan mayor cabida y participación organizaciones sociales externas a las organizaciones formales del gobierno, reivindicación que se inspira en la idea de la ciudadanía y de lo público, cuya revalorización en México se manifiesta en el actual desdoblamiento y diferenciación entre el Estado y la sociedad civil, después de décadas de sociedad predominante estafizada. Esta posición de índole valorativa se sitúa en el aprecio por una vida pública animada por una ética y política liberal basada en derechos. Estas afirmaciones se encuentran sostenidas en el trabajo intitulado: Aguilar Villanueva, Luis. "La administración pública y el público ciudadano" en Revista del Senado de la República, No. 6, p. 6.

uso racional del patrimonio y en la esfera jurídica, equivale comúnmente a administrar.

La gestión vinculada con la noción de los asuntos de gobierno (gestión gubernamental) y atención de los problemas públicos (gestión pública), alude a un sistema de dirección, que a su vez, se conduce basado en la institucionalidad. En un siguiente momento alude al buen gobierno, el cual se caracteriza por su aptitud para conjugar en favor del bien público, una vida de civilidad donde sobresalen el goce de las libertades civiles y políticas, así como un constante mejoramiento de la calidad de vida en favor de individuos, grupos y regiones.

"El término *Gestión Pública* connota una orientación más agresiva, orientada a la acción y a la solución creativa de los problemas de la administración dentro del contexto de innovación con la ayuda de instrumentos racionales. Esta es una concepción más globalizante e integral, basada en la aplicación de conocimientos y técnicas modernas apoyadas por ejercicios de reflexión sistemática en la práctica profesional del contexto del trabajo".³⁶ De tal forma la gestión pública no es una acción puramente gubernamental, es propiedad de todas las instancias involucradas e interesadas en la búsqueda del bien común de la sociedad.

La gestión pública es punto capital entre las capacidades del gobierno y los privados que permite atender necesidades sociales y los requerimientos de la vida

³⁶ Martínez Puón, Rafael. "Los Retos de la gestión pública" en Revista Prospectiva No. 9, p. 40.

social, en este sentido tiene como punto de partida la diversidad y la pluralidad de las demandas que debe atender.

"No es un instrumento neutral y avalorativo, sino comprometido con el sistema axiológico de la vida pública. Es un instrumento que responde a contextos públicos de gran densidad y a procesos que ubicados en el ámbito de las sociedades abiertas, demandan al gobierno y la administración pública respuestas puntuales y eficaces. La gestión pública es pieza clave de los procesos gubernamentales y administrativos. En este sentido es palanca de acción organizada del Estado y punto de confluencia para que los grupos organizados de la sociedad tengan oportunidad de enlazarse con el gobierno a través de acciones específicas".³⁷

La gestión gubernamental se entiende como el cúmulo de los medios y herramientas para ejercer la acción de gobierno, de una manera organizada, desglosada en una actividad interna de índole económica, ética y técnica, manifestada como la respuesta gubernamental a los procesos administrativos gubernamentales. Vista de esta forma es equiparable a la función pública o las capacidades del gobierno.³⁸

³⁷ Uvalle Berrones, Ricardo. "El carácter multifacético de la gestión pública" en Revista del IAPEM, No. 37, p. 4.

³⁸ Véase Uvalle Berrones, Ricardo. *Las transformaciones del Estado y la administración pública...* Toluca, IAPEM-UAEM, 1997, p. 51.

CAPÍTULO II. MÉXICO ENCRUCIJADO EN EL MUNDO DEL CAMBIO INSTITUCIONAL.

Introducción

Para nadie es secreto que con la conclusión de la Revolución Mexicana se instauró un grupo en el poder que construyó las condiciones para la consolidación de la forma de hacer gobierno, que anteponiéndose a las instituciones y aprovechando la naturaleza programática de la Constitución, incidiendo gradualmente en el desarrollo y aptitudes de los órdenes estatal y municipal, instaurando su debilitamiento y la relegación del federalismo.

El desarrollo de nuestro sistema político derivó por diversas razones de carácter histórico, que obedecieron a coyunturas específicas, en una centralización de la administración pública; un desequilibrio de la división de poderes, y una concentración de la responsabilidad en el ejercicio del poder público.

El Gobierno Federal fue albergando funciones y recursos, fortaleciéndose hasta el grado de dominar las acciones gubernamentales más importantes, y por ende debilitando los otros órdenes de gobierno. Los gobiernos y municipios no estaban en posibilidad de ejercer sus atribuciones que en teoría le atribuían a los diferentes ámbitos jurídicos.

En consecuencia la tradición de gobernar desde un centro siguió con pasos firmes. Primero fue desde Tenochtitlán a todo el territorio azteca, después gobernar Nueva

España desde Madrid y posteriormente la tradición de gobernar la República Mexicana desde la Ciudad de México.

El gobierno federal para lograr el desarrollo nacional, recurrió a un tipo de gestión caracterizada por:

1. La supremacía del orden de gobierno federal sobre los otros ámbitos, estatal y municipal. La inexistente comunicación entre gobiernos y gobernados dio como resultado la falta de iniciativas y propuestas para mejorar su situación. La gestión pública se realizaba de acuerdo con criterios de carácter personal de los gobernantes, dejando a un lado las prioridades y necesidades de las comunidades y municipios del país.
2. El gobierno opera sin restricciones, la participación de la ciudadanía se vio limitada. Ocasionalmente se les tomaba en cuenta, pero no sin existir algún interés de por medio.
3. Este tipo de gestión fue el brazo legitimador del gobierno. La eficacia en la toma de decisiones fue fundamental para mantener el poder. El conocer los lugares y momentos precisos donde canalizar recursos a favor de una causa que les trajera el apoyo necesario para seguir conservando el poder. Una sociedad acostumbrada a recibir sin ofrecer nada a cambio, fue resultado de este tipo de acciones. Aguilar lo llama la economización de la política.¹

¹. Aguilar Villanueva, Luis. "Gestión gubernamental y reforma del Estado" en Revista Cambio Político y Gobernabilidad, CNCPyAP, 1992, p. 133.

4. Una gestión directa aseguró el control de las políticas, y comprobando que la aplicación de las políticas traería los beneficios deseados. Este tipo de gestión nulificó la aparición de otros tipos de administración, como por ejemplo cooperación entre comunidad y gobierno. A este apartado de gestión directa pertenece la aparición de lo que conocemos como la empresas públicas². La falta de propuestas alternativas fomentó la subordinación de la ciudadanía, y así mismo el entendimiento de lo público como gubernamental.
5. Una conducta económica proteccionista a los empresarios mexicanos, no dejándolos afrontar iniciativas de alto riesgo o evolucionar a gran escala. El proteccionismo fue espina dorsal para mantener el sistema político mexicano.
6. La burocratización³ de procesos de la gestión pública. Es impresionante comprobar que la forma de arreglar la gestión pública no se realizaba de acuerdo con la ley sino más bien con arreglos o lealtades personales, y en muchos casos problemas de corrupción.
7. Uno de los puntos fundamentales y que aún hoy sigue pesando, fue la falta de conciencia de los costos que traería consigo este tipo de gestión gubernamental. No se preveía (hoy en muchos casos tampoco) que las

² "Existen muchas definiciones al respecto, pero en general todas coinciden en señalar dos características esenciales: 1) la propiedad parcial o total del capital por parte del Estado, y 2) que esta participación esté fundada en un fin específico. Ayala Espino, José. **Economía pública. Una guía para entender al estado**. México, Facultad de Economía, 1997 p. 96.

³ Haciendo referencia de las esferas de actividad de la burocracia y de su poder, sea su propio interés o el de su élite. Tiende a acrecentar la regulación de diferentes áreas de la vida social y en alguna extensión el desplazamiento de sus metas de servicio en favor de diferentes orientaciones e intereses de poder.

decisiones tienen consigo costos, que esas decisiones cuestan recursos públicos, que en algunos casos no son renovables.

El modelo que sustentó el desarrollo en México ha quedado obsoleto. Así como, que para nadie es un secreto que la crisis económica, política, social y cultural es el resultado de este.

La crisis financiera que da inicio en los años setenta provocó la recesión económica nacional, reavivó la discusión sobre el redimensionamiento del Estado, su tamaño, la magnitud de su intervención, y el estilo y forma de intervención. De ahí que los retos de los tiempos actuales circulen sobre la búsqueda de nuevas estrategias y mecanismos políticos, administrativos, económicos, sociales y jurídicos para asegurar las libertades y la ampliación de la justicia social.

La crisis económica, así como la de nuestras instituciones está de manifiesto, la incertidumbre se ha apoderado de nuestra sociedad, el futuro es incierto y las perspectivas de desarrollo se han reducido.

El mundo moderno cada vez se vuelve más complejo, difícil de estructurar, grandes cambios alteran los modos de vida bajando totalmente los umbrales de predictibilidad, y todas las posibilidades positivas y aún negativas están abiertas, lo verdaderamente real es que la incertidumbre se ha apoderado de nuestras vidas. Los avances científicos, la ruptura y surgimiento de nuevos paradigmas, las condiciones sociales, económicas y políticas, entre otros factores, estimulan la permanencia del cambio.

Tanto los cambios mundiales como los problemas nacionales nos ponen ante la necesidad de buscar un nuevo *paradigma* de racionalidad, que parta de la necesidad de eficientizar y maximizar recursos, así mismo, gestar los cambios institucionales con la finalidad de reducir la incertidumbre y aumentar la estabilidad.

Un gran reto que nos asecha es enfrentar un contexto dentro del cual la oposición a los cambios⁴ es constante. La mayoría de las comunidades no aceptan tan fácilmente los cambios. Un ejemplo que vivimos a diario, es ver que a nuestra sociedad le cuesta mucho trabajo adaptarse a los cambios, ya sean tecnológicos, estructurales, ideológicos, ambientales y así posiblemente sea en la gran mayoría de las sociedades.

No está a discusión la rapidez de los cambios institucionales, que al mismo tiempo son fundamentales para entender el modo en que se desarrollan las sociedades. Así mismo es innegable que los cambios pueden llevar un tiempo impredecible, por lo que la dimensión tiempo-espacio juega un papel fundamental en la vida de las instituciones.

La situación que afrontamos requiere de un gran reto de inventiva y raciocinio, por lo que la época mundial que vivimos, se caracteriza por una exhaustiva búsqueda de la redefinición de sus instituciones y organizaciones. En consecuencia la

⁴ Los cambios típicamente, "consisten en ajustes marginales a las normas, reglas, y cumplimiento obligatorio que constituye el marco institucional". North, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, FCE, 1995, p.7.

renovación de las instituciones y organizaciones debe girar sobre los siguientes puntos:

1. Las tecnologías de punta han redefinido la participación del hombre en el campo laboral, exigiendo personal mayormente capaz y preparado.
2. La reforma del aparato estatal debe contemplar el fenómeno de globalización y la nueva participación de los actores sociales.

Como se puede apreciar se han dado cambios que nos ha enseñado que no podemos ser ajenos a la acelerada desconformación y reformación de las sociedades, y que la incidencia es un punto fundamental en el desarrollo de la sociedad.

2.1 La sociedad mexicana de cara al Siglo XXI

Aunque en política hemos iniciado un proceso de aprendizaje para convivir en un sistema que inicia su democracia, es cierto también que la mayoría de la población no siente identificadas sus demandas con las instituciones y organismos existentes (partidos políticos, sindicatos, iglesias, ONG´s, etc.).⁵

Debemos reconocer que es una etapa política sin precedentes. La democratización de nuestro país ha estimulado a que la función pública se vuelva cada día más

⁵ Dentro de la democracia, los públicos que conviven son diversos y compiten con sus problemas y demandas para ganar reconocimiento en la agenda institucional de los gobiernos. Uvalle. Notas del curso "La función pública en los contextos de cambio y transformación".

abierta y plural, exigiendo dinamismo y creatividad en los procesos de gobierno. Nueva etapa de perfeccionamiento de la democracia.⁶

El entramado de las relaciones entre el Estado y la sociedad se ha hecho más complejo, las múltiples contradicciones vivas y conflictivas, propias de la pluralidad social y política, obligan a considerar la eficacia del aparato gubernamental como una de las fuentes de credibilidad, confianza y legitimidad del Estado.

La presencia de los altos índices de crecimiento demográfico y la exigencia de la *planeación de los asentamientos humanos, así como el imperativo de resolver un conjunto de rezagos e inequidades acumuladas*, deben ser resueltas sin dilación ante una sociedad cada vez más participativa, actuante y demandante.

No es secreto alguno que en la década pasada y en la actual se detonen más rápido los índices de pobreza extrema y acrecenten los problemas sociales (seguridad pública, bienestar social, salud, educación, alimentación).

Así mismo que en la actualidad el panorama, político, económico y social se caracterice por el cambio de estructuras, el transitando a un nuevo estadio de desarrollo económico, es decir a una nueva estrategia del desarrollo, cimentada en la actividad económica, exigiendo nuevos parámetros de productividad y competitividad.

⁶ "la democracia no sólo representa una redistribución del poder político, sino una readecuación del poder económico. Democracia y crecimiento económico están ampliamente ligadas". Avalos, Roberto. *"Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva"* en Revista Gestión y Estrategia, UAM-AZC. (versión para internet).

La misma estrategia repercute en los criterios de racionalidad de la gestión gubernamental, donde la asignación de recursos responde a razones de eficiencia económica que a conveniencias políticas. En el ámbito social es evidente la transferencia paulatina de poder político a la sociedad, por lo que ésta adquiere un *papel mayor en la solución de sus propios problemas.*

El reclamo democrático; la creciente consolidación de la opinión pública; la demanda de participación comunitaria en la definición y tratamiento de los problemas sociales; la exigencia de honestidad y eficiencia en la administración pública; la democratización interna de las organizaciones políticas, sindicales y empresariales, así como la reivindicación de las autonomías locales y regionales, han sido algunos de los formidables signos y tendencias de la transformación política de la sociedad.

Se ha rebasado el ámbito de acción de las instancias que dan respuestas a estos problemas. Así mismo existe una confusión del ámbito de participación del Estado en los problemas económicos; de los límites de autoridad en el trato con los particulares; de la participación de los gobiernos estatales y municipales, por lo que el cambio institucional que de respuestas claras y precisas es una imperante de nuestra sociedad.

Dos grandes retos enfrenta nuestra nación, por un lado, la modernización del aparato público y sus procedimientos, así como la reforma de Estado; mientras por el otro una innovación en el desarrollo de la gestión pública, a fin de responder a las necesidades de la época actual.

Luego entonces la actualización del Estado debe de tomar en cuenta las siguientes premisas:

1. El papel de las instituciones públicas se ubica dentro de un nuevo contexto, en el cual los actores participantes actúan de un manera libre, apegados a las nuevas reglas de participación, y donde los canales de participación alternativos han aumentado, por ejemplo los debates, foros, referendums, consultas ciudadanas, entre otros.
2. La nueva relación entre la sociedad y gobierno, exige adoptar niveles de eficacia, eficiencia y calidad en el desarrollo de la gestión pública.
3. La búsqueda de herramientas alternativas en el quehacer de la gestión, que tomen en cuenta que en el mundo actual las premisas imperantes son el disenso y la escasez de recursos.
4. Las instituciones gubernamentales relacionadas con el accionar de la gestión pública deben involucrar a su personal en todos los niveles operativos.

Por lo que el Estado mexicano están comprometido con el desarrollo y estabilidad de la sociedad mexicana, por lo cual, el objetivo primordial es transformar los mecanismos que han obstaculizado el desarrollo, así como establecer las condiciones que permitan mejorar los niveles de vida de la mayoría de los mexicanos.

En su momento, diversos procesos de desconcentración⁷ administrativa fueron paliativo que redistribuyeron territorialmente la presencia de organismos públicos en los estados; políticas de descentralización⁸, que concedieron autonomía de gestión y atenuaron la presencia del gobierno federal en el orden local; políticas de desarrollo regional pretendieron con afán metodológico canalizar apoyos a regiones necesitadas de un flujo importante de recursos.

Estas políticas de gobierno ayudaron a definir el alcance y límites del desarrollo local e incluso alentaron sus potencialidades y vocaciones productivas.

Hoy no puede soslayarse que en la realidad nacional, es posible encontrar estados que podrían asumir una nueva competencia que le fuera atribuida, y otros que estarían en franca incapacidad de hacerlo, por la insuficiencia de recursos, infraestructura, capacidad técnica, personal calificado, entre una diversidad de razones.

⁷ "Proceso jurídico-administrativo que permite a una institución, por una parte, delegar en sus funciones y órganos subalternos las responsabilidades del ejercicio de una o varias funciones que le son legalmente encomendadas- excepto las que por disposición legal debe ejercer personalmente- y, por otra, transfiriendo recursos presupuestales y apoyos administrativos necesarios para el desempeño de tales funciones o responsabilidades sin que el órgano desconcentrado pierda la relación de autoridad que los supedita a un órgano central". Ayala Espino, José. **Economía pública. Una guía para entender al Estado**. México, Facultad de Economía, 1997, p. 119.

⁸ "Se refiere a la tendencia del sistema político a reforzar las cláusulas de la Constitución mediante una difusión real del poder entre varios centros sustancialmente autosuficientes que, en general, coinciden con los estados constituyentes establecidos por el convenio federal. La descentralización Garantiza, cualquiera que sea la distribución de ciertos poderes entre el gobierno general y los constituyentes, la imposibilidad de privar a alguna de las partes del derecho de participar en su ejercicio sin el consentimiento de ambas". *ibid.* p. 291.

Por ello, es urgente la necesidad de diseñar mecanismos que permitan, con perspectiva de justicia y de equidad equilibrar los factores reales y al mismo tiempo, dignificar a los estados y municipios, y encaminar esfuerzos para lograr ayuntamientos fuertes que coadyuven a engrandecer a los estados.

2.2 Los cambios institucionales y tecnológicos en la administración pública

Así mismo, subsanar las huellas de la política distributiva de los gobiernos pasados, la cual trajo consigo un gasto enorme, acompañada de la falta de conciencia de los costos acarreados, por las decisiones erróneas.

Una compleja (a veces confusa) designación de atribuciones a las dependencias, la carencia de criterios claros y específicos en la aplicación de las normas, el aprovechamiento de la ignorancia de sus funciones reales son factores que han propiciado la discrecionalidad y la corrupción, obstaculizando el desarrollo de sus procedimientos y la capacidad de respuesta de la administración pública.

Este desconocimiento de los límites de autoridad no sólo es generador de molestia, también de desconfianza y deterioro de los gobiernos, las instituciones, instancias públicas y de los burócratas que laboran en ellas.

Debemos reconocer que no es sencillo abordar estos problemas tan complicados desde una sola óptica, debemos ser conscientes de que las condiciones actuales del país no son las adecuadas para darle una sola solución.

Por lo tanto las decisiones deben de llevarse paralelamente con los principios de eficacia, eficiencia y productividad, alejados de ideologías y tendencias políticas.

Como se aprecia, el Estado enfrenta restricciones "*institucionales*" que limitan su poder y marcan sus líneas de acción.⁹

El Estado enfrenta el reto de emprender y promover las respuestas a los problemas de orden social, político, económico y cultural. Debe de afrontar la responsabilidad de entrelazar los recursos, capacidades y organizaciones hacia compromisos específicos.

El gobierno que debe afrontar la responsabilidad de gobernar en y la incertidumbre, es decir que debe existir la capacidad de respuesta ante los problemas emergentes. Gobernar y administrar la incertidumbre es reconocer que todo se encuentra en un constante cambio, reconociendo que la realidad cambia día con día.

Sin darle más vueltas, para poder avanzar en la búsqueda del bien común, entre otras muchas cosas, es *urgente* la modernización de las instituciones del Estado, especialmente el aparato administrativo.

⁹ "Aunque las normas formales pueden cambiar de la noche a la mañana como resultado de decisiones políticas o judiciales, las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas.". North, Douglass. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México, FCE, 1995, p. 17.

La administración pública se encuentra en la encrucijada de modernizar su funcionamiento, así como fortalecer sus rutinas¹⁰, valores, eficiencia adaptativa¹¹, eficacia, responsabilidad, disciplina y realismo, aterrizando en una administración accesible y funcional, ayudando al incremento de la productividad y eficiencia de la estructura institucional, es decir, una eficientación de los costos.¹² Esto es utilizar nuevas tecnologías que le permitan mejorar el desempeño de sus funciones.

Las novedosas formas organizacionales, han incentivado la necesidad de crear una conciencia teórica que le de legitimidad ética a su discurso y responsabilidad social a su práctica; es decir, necesita un conjunto de planteamientos teóricos rigurosos a partir de los cuales reconocer sus propias especificidades y su identidad.

La administración pública como espacio organizacional relevante de la sociedad; reclama una reorganización de los marcos interpretativos, para alcanzar una realidad que va en ascenso mucho más rápido que nuestras ideas.

La estrategia y el poder en el plano organizacional son fundamentales ahora para comprender la administración pública, la estructura de las dependencias públicas y las oficinas burocráticas.

¹⁰ "Rutina es el comportamiento normal de las organizaciones. Se debe de tomar en cuenta la rutina para preparar y orientar la solución de los problemas. Dentro de la organización funciona como un sistema de valores. Un trámite es una rutina formalizada. Es una forma de conservación de la institución". Uvalle. Notas del curso de Teoría de la Administración Pública II.

¹¹ "Eficiencia adaptativa es la capacidad de las organizaciones en combinar la innovación y la rutina, para lograr cambios". *Ibid.*

¹² "Costos de negociación y costos de transacción dependen del desempeño de las instituciones, son los costos en términos generales (económicos, políticos y sociales)". Ayala. Notas de curso "Instituciones y Economía".

La reforma institucional y tecnológica de la administración pública no debe ser un proceso coyuntural, se requiere que se lleve de manera inteligente, ya que su reestructuración afecta costumbres y tradiciones, valores y modos de vida. Esta reforma debe aterrizar en el nuevo tipo de relaciones del gobierno con la sociedad, sin pasar por encima de la prosperidad y el Estado de derecho.

Para lograr una reforma efectiva se debe tomar en cuenta la participación social, especialmente en lo referido con las demandas sociales. Exigiendo que esa participación sea funcional y cuente con legitimidad (apego a las formas permitidas de participación) en las actividades que realiza.

Para llevar a cabo esta reorganización, lo primero es identificar sus deficiencias y limitaciones. El Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP)¹³ plantea cuatro deficiencias y limitaciones fundamentales:

1. Una limitada capacidad de infraestructura ante las demandas crecientes del ciudadano ante la gestión gubernamental;
2. Excesivo centralismo;
3. Deficiencia de los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno; y
4. Carencia de instrumentos adecuados para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

¹³ Véase, Poder Ejecutivo Federal. **Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000**. México, SECODAM, 1995, pp 81.

El mismo PROMAP reconoce la falta de ingenio para la utilización de los recursos tecnológicos, aunque no podemos especular que con el aprovechamiento de estos recursos se simplificarían procesos. La utilización de los avances tecnológicos, como teléfono, fax, correo electrónico, internet, pueden ser respuesta a un sinnúmero de trámites y procedimientos, lentos, fastidiosos y engorrosos.

No es que la administración pública se sistematice, sino que existen procedimientos y trámites que pueden utilizar los recursos tecnológicos y brindar un mejor servicio. Estos mismos instrumentos pueden servir de canales entre la sociedad y las autoridades, que es fundamental para mejorar y superar deficiencias en el desarrollo de la gestión pública.

Los niveles de gasto han sido utilizados como evaluadores de su actuación y desempeño, así como en función de su respectiva asignación a programas y ha rubros presupuestarios, "por lo general se ha omitido medir la contribución del gasto público al logro de los objetivos que a éste se destina. Lo anterior se debe a que el planteamiento programático-presupuestal vigente ha tenido como prioridad la disciplina fiscal, sin incorporar criterios de eficiencia y efectividad para cumplir con las expectativas de la población a las que se pretende servir".¹⁴

Los procesos de evaluación no unifican criterios para reconocer la calidad de los servicios que ofrecen, mucho menos se usan parámetros de desempeño y rendimiento para evaluar la gestión.

¹⁴ *Ibid.* p. 25.

Los procesos de evaluación se han visto limitados repercutiendo así en la implementación de mecanismos que favorezcan los resultados.

El cambio administrativo recae en gran medida en la transformación del personal público. La burocracia reconoce su papel estratégico, como factor de desarrollo de las instituciones públicas.

El reconocimiento de revalorar y estimular el desarrollo de los seres humanos permite la construcción de instancias más productivas y eficientes.

No es un proceso que se de sólo, es fundamental el desarrollo de organizaciones más productivas, eficientes e inteligentes, que coadyuven al desarrollo de nuestros servidores públicos.

Reconociendo la interconexión, la complejidad y el dinamismo en esta época se crean procesos de aprendizaje y autorenovación, que promueven la existencia de sujetos libres, conscientes, responsables y críticos en su hacer.

Por lo que la modernización de la administración pública debe girar en las siguientes vertientes:

1. Racionalizar e innovar sus procesos (reducción de trámites, acortar tiempos y gastos), la búsqueda de soluciones no sólo debe enfocarse en los métodos tradicionales, procesos como reingeniería pueden ser una respuesta factible.

2. La adquisición de tecnología de vanguardia es un imperativo en el mundo actual, por lo que se deben incorporar las herramientas tecnológicas adecuadas, así como una capacitación profesional, al personal, para el uso de está.
3. Algo fundamental en el mundo moderno, es una redefinición de su estructura organizacional, promoviendo la profesionalización del servicio público, buscando el fortalecimiento de la propia administración.
4. Una búsqueda constante de la congruencia entre medios y fines para el logro de objetivos, incluyendo simplificación y factibilidad.
5. La consolidación e institucionalización de los procesos de descentralización política (un federalismo real), y adecuación del sistema presupuestario, principalmente manifestado en la correlación real entre ingresos, gastos, tipos de inversión y beneficiarios reales; una cultura del cambio institucional.
6. Es necesaria una autonomía de las unidades operativas que permita más responsabilidad y más eficacia. Es necesario que exista una unidad de mando responsable.
7. La revisión y modernización de la gestión pública debe tomar en cuenta la nueva relación gobierno-sociedad, orientada por un camino de capacidad productiva y creativa.
8. Una promoción del carácter adjetivo de la administración pública: eficiencia, eficacia, responsabilidad, disciplina y realismo, valores poco conocidos por nuestra burocracia.

Otro de los imperantes para reformar la administración pública es la adecuación del marco jurídico, el cual debe:

1. Fortalecer las capacidades de los gobiernos locales y la libertad de los municipios, que refuerce la capacidad de llevar a cabo sus propias decisiones;
2. Establecer mecanismos que fortalezcan la estrategias y políticas que permitan mitigar la crisis económica y social;
3. Reconocer a los municipios como órganos capaces de ejercer facultades propias;
4. Fortalecer los ayuntamientos para que éstos consigan promover programas de desarrollo que optimicen el equilibrio de recursos y oportunidades, por medio de la descentralización de funciones; consolidar criterios de eficacia y equidad en los procesos de descentralización;
5. Apoyar las iniciativas de estados y municipios, a fin de consolidar su hacienda pública y sus propias fuentes de financiamiento;
6. Promover el apoyo de la zonas rezagadas y de menores recursos, impulsando nuevos polos de desarrollo;
7. Promover sistemas de cooperación entre la ciudadanía y los gobiernos locales (autogestión).

Y reconocer un punto fundamental, que gran parte de las respuestas a los problemas de la administración pública se encuentran en la sociedad.

2.3 La nueva gestión pública y sus tecnologías

La reforma de la administración pública no sólo nos presenta corporaciones públicas con modelos jerárquicos obsoletos, estructuras rígidas, órganos encargados de cumplir sólo tareas específicas y casi nunca importar los estándares de calidad. Este contexto nos presenta una administración pública que deja de ser productiva y, que por otro lado, monopoliza sus acciones.

Los críticos del aparato estatal toman la anterior premisa, más para cuestionar la incursión del sector privado en el cumplimiento de tareas que tradicionalmente efectuaba el gobierno.

En México se ha reconocido que incumplimiento y disfuncionalidad de la acción gubernamental tiene diferentes vertientes. Se ha desechado la vieja idea de que lo único que fallaba era la administración; ante las evidencias, se ha reconocido que las relaciones Estado-sociedad no son del todo sanas.

De ahí que el gobierno ya no es el único que controla la toma de decisiones. La legitimidad del gobierno depende de la certeza en las decisiones, es decir la capacidad de satisfacer las necesidades de sectores estratégicos de la sociedad. La gestión pública deja de aplicarse desde el centro.

La raíces del problema van más allá de la burocracia, se encuentran en gran medida en la estructura misma que había propiciado el Estado revolucionario, social, asistencial: en la magnitud de su ámbito de dominación y propiedad, en su

corte autoritario, en el patrón homologador y vertical que el gobierno seguía al realizar las funciones públicas.

El proceso de democratización de la política ha ocasionado que el proceso decisorio administrativo de las políticas haya comenzado a perder proverbial autonomía y discrecionalidad gubernamental, a reducir sus amplios e independientes márgenes de maniobra, y a ser crecientemente condicionado por la opinión pública, las elecciones, los movimientos sociales, los otros poderes estatales, los ciudadanos contribuyentes.

La creciente democratización ha exigido gobernantes y administradores que sean representativos, legalmente responsables, físicamente cuidadosos e imparciales en el cumplimiento de sus funciones.

La responsabilidad de la gestión pública está estrechamente ligada a los procesos de democratización que emanan de la sociedad, y que se ejercen a través del funcionario. En este sentido, la responsabilidad en el servidor público va más allá del mero uso de recursos financieros, sino en la eficaz respuesta de los mismos a las demandas de la ciudadanía.

Las demandas de ciudadanos, electores y contribuyentes, exigen servicios públicos de calidad, que sean ofrecidos con eficiencia e imparcialidad. La situación actual nos presenta una ciudadanía más autónoma y activa frente a un gobierno que se ha ido volviendo más conservador y permeable.

La administración pública anteriormente se entendía como única y exclusivamente rectora del conjunto de organizaciones y procesos (directivos y operativos) del gobierno, era la rectora independiente de una sociedad supuestamente atrasada, heterogénea, desorganizada, incomunicada, conflictiva, incapaz de descubrir y estructurar los intereses generales, públicos, nacionales, debe quedar atrás.

La visión de lo público ha cambiado, por lo que se busca incorporar y validar la posición del ámbito, la materia, la extensión del gobierno y de la administración pública, en el que los ciudadanos mediante sus organizaciones privadas, sociales, no gubernamentales, comienzan a ser también sujetos de la administración pública, haciéndose cargo de algunos asuntos públicos.

La gestión pública debe ser el medio por el cual el gobierno establezca los vínculos funcionales con la pluralidad ciudadana, mediante la articulación de recursos, capacidades, valores, negociaciones y resultados orientados a la transformación de las condiciones operantes de la vida pública.

El desarrollo de la gestión pública no puede ser más un pretexto para favorecer intereses particulares, por lo que debe tomar en cuenta las estructuras de poder y la suma de intereses que concurren en la determinación de las acciones del gobierno.

Su postura está comprometida en convocar a los grupos ciudadanos u organismos interesados (en la solución de problemas), en emprender el cumplimiento de las

responsabilidades públicas, las cuales deben de vertirse en obras y beneficios de interés común.

Las alternativas que se gesten en la función pública deberán de ser reconocidas como inacabables. Es un proceso de constante revisión y adecuación, para explicar los principios sustantivos que conforman la administración pública. No hay que olvidar que el proceso administrativo es por definición cambiante.

El cambio puede ser definido no sólo por la adecuación de nuevos esquemas administrativos, sino por el reconocimiento de que las estructuras administrativas actuales son inoperantes.

La Teoría del Caos (auto-organización: caos-orden), es un ejemplo de un orden no racional dentro de una percepción racional-instrumental clásica. Este paradigma requiere mayor profundidad de análisis, para explicar el comportamiento organizacional de la gestión pública mexicana.

En México, pocos autores han tratado a la teoría del caos como una posible explicación a la gestión pública. El limitado conocimiento de estos nuevos paradigmas presenta una veta de investigación interesante que puede contribuir al mejor conocimiento de las organizaciones de la gestión pública.

La gestión pública debe ser incluyente, es decir, incorporar la opinión de los ciudadanos en los asuntos de gobierno, reconociendo elementos de interlocución entre la vida privada y la pública, dando respuesta a la vida factual de los

ciudadanos. En este sentido, se puede entender que rebasa la esfera de lo gubernamental para incrustarse en un carácter democrático, abierto y dinámico.

- Lo democrático radica en su consentimiento de valores tales como libertad, igualdad, representatividad y participación.
- Lo abierto establece los canales de coparticipación sociedad-gobierno.
- Lo dinámico enfatiza la forma en que se lleva a cabo, sus formas y costos.

El mundo de la gestión pública es lo factual, no lo formal, su éxito es correlativo a los fracasos, los costos, los resultados intermedios y finales, así como de las insuficiencias.

Tiene como premisa contribuir a que el gobierno garantice las mejores condiciones de vida al mercado, sociedad y la acción ciudadana, para lograr su desarrollo fructífero.

La gestión pública en una idea de gobierno facilitador¹⁵, es un conjunto de medios de realización que enlazan capacidades institucionales en las cuales se articula la acción de los grupos ciudadanos con los recursos, la información, la organización y las tecnologías del gobierno para emprender la atención de problemas y demandas. La gestión pública no se refiere al rubro de los procedimientos o de las técnicas administrativas, sino que tiene como horizonte el cúmulo de problemas

¹⁵ Véase, Uvalle Berrones, Ricardo. "El carácter multifacético de la gestión pública" en Revista IAPEM, No. 37, pp. 4-23.

públicos que afectan a lo diverso del público ciudadano. Es, por tanto, un sistema de capacidades diseñadas, organizadas, implementadas y evaluadas que corresponden a contextos abiertos, plurales y democráticos. Su efectividad deriva de la variedad de pruebas que enfrenta para conseguir la solución o re-solución de los problemas públicos. Su carácter factual es producto de la interacción gobierno-ciudadanos, dado que en la misma concurren expectativas, negociaciones, acuerdos y decisiones a implementar.

Tres elementos de análisis importantes en el desempeño de la gestión pública son: eficiencia, eficacia y legitimidad.

1. La eficiencia demanda el uso racional de los recursos materiales y financieros, su prudente y más óptima colocación en las economías bajo criterios cuantificables y claramente expresos. En la administración pública, la eficiencia se demanda en los niveles operativos. Para lograrla, se requiere de una modernización de la tecnología administrativa a nivel operativo. En este sentido, el cambio organizacional tiene como criterios los procesos decisorios bajo cánones cuantificables, claros y explícitos. La inmediata resolución de los procesos administrativos surge en este nivel jerárquico, por lo que su principal preocupación es la maximización de los recursos disponibles. La situación es más demandante en nuestros días, puesto que la crisis económica obliga a un uso adecuado de los recursos, haciendo que los criterios eficientistas tengan altas posibilidades de subordinar a otros. En este sentido, los funcionarios de este nivel jerárquico requieren de

técnicas administrativas claras y de impacto inmediato. Así, la instrumentación de las mismas tiene como referente temporal, el corto plazo.

2. La eficacia está dedicada al nivel medio de la administración pública. Aquí, la preocupación radica en la funcionalidad y calidad del aparato público. Las técnicas administrativas y su eventual modernización están enfocadas a su funcionalidad. La eficacia demanda que los procesos administrativos respondan a los objetivos de la propia organización. La importancia del factor humano en el ámbito de la eficacia es muy peculiar, puesto que comprende la coordinación entre el nivel operativo y estratégico de las organizaciones. La coordinación se desarrolla en dos vertientes: la parte meramente administrativa y la parte política. En la primera, el criterio estriba en la lógica interna de la organización; en el segundo, la dimensión política subyace en la organización y su entorno. En este caso, la estructura política que dió origen a la organización y que afecta en sus insumos bajo una perspectiva sistémica.
3. La legitimidad comprende varias vertientes. En primera instancia, la capacidad de respuesta de la organización como un todo ante un medio ambiente turbulento, no exento de las vicisitudes político-ideológicas. Es decir, el medio ambiente y su relación con la organización es el puente en el que la legitimidad se sustenta. La legitimidad, tampoco se limita a las teorías de la democracia y su voto, sino más bien al accionar cotidiano que la organización pública hace frente a su sociedad. La crisis de legitimidad es una característica que impera en las organizaciones

públicas. Con ella, los organismos de la administración pública, han tenido una limitación muy importante en sus gestiones.

Así mismo abarca tres problemáticas: la institucional, la organización y los procesos de acción. Por lo que se refiere a la institucional, ésta se localiza dentro del sistema administrativo., que a su vez comprende dos vertientes, lo normativo y lo positivo. En el primero estamos hablando del derecho administrativo y, en el segundo, nos estamos refiriendo a la ciencia administrativa. El terreno del deber ser y del ser, respectivamente.

Por lo tanto, la gestión pública innovadora debe de reconocer cuatro niveles de profundidad.

1. En su función: uso racional y eficiente de los recursos a través del mejoramiento de los procesos administrativos.
2. En su estructura: las modificaciones estructurales y organizacionales de la administración pública deben de estar acorde con el contexto.
3. En su comportamiento: fomentar la construcción de valores y costumbres, regidos por la eficiencia y la eficacia.
4. En su relación: tomar en cuenta la nuevas formas de relación organizacionales en la sociedad.

Con estos cuatro elementos se tiende un puente entre la funcionalidad y la innovación en la gestión pública.

En cuanto a los procesos de acción se refiere nos encontramos con tres perspectivas: las políticas públicas, la gerencia pública y la gerencia social, tres de las principales tecnologías del buen gobierno.¹⁶

¹⁶ Véase, Uvalle Berrones, Ricardo. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*. Toluca, IAPEM, 1994, pp. 64-97

III. LA IMPORTANCIA DE PROFESIONALIZAR EL SERVICIO PÚBLICO MEXICANO PARA MEJORAR LAS TECNOLOGÍAS DEL BUEN GOBIERNO

"La incertidumbre se ha apoderado de los procesos que vive México en el tránsito a la democracia, por lo que hoy es un imperativo orientarnos por senderos que persigan la certidumbre."

Ricardo Uvalle (1999)

Introducción

Los cambios en el mapa político han obligado a vislumbrar mecanismos que pongan a salvo la administración pública de los procesos de alternancia política, evitando la incertidumbre que se genera con la rotación de autoridades.

Los funcionarios públicos deben quedar al margen de la contienda política, ésto es, que ésta se efectúe sólo en el campo de los partidos políticos y las contiendas electorales. En consecuencia surge la necesidad de diferenciar a los políticos de los funcionarios y servidores públicos, creando las instituciones que den pie a la especialización de los administradores públicos. Sintetizado en el ámbito de la profesionalización¹ del servicio público.

¹ Las burocracias modernas se caracterizan por contar con sistemas de competencia interna para la promoción (sistema meritocrático), restricciones en la remoción arbitraria y neutralidad política (dirigidas por un órgano regulador independiente). Existen otras características en las burocracias modernas que son más o menos compartidas por los países con sistemas profesionales en el sector público: las posiciones son establecidas centralmente y clasificadas escalafonariamente (rank); los empleados reciben un salario

La profesionalización del servicio público puede entenderse como el establecimiento formal, público, abierto y competitivo del sistema de carrera administrativa con el propósito de que la función pública se desarrolle con base en reglas de certidumbre y permanencia.

Además, la necesidad de contar con elementos que no sólo le permitan legitimar su práctica profesional, de exigencia creciente, sino también en el plano estructural y en el social, exigiendo administradores públicos con una mayor preparación y especialización.

3.1 La Importancia del Servicio Profesional

La función pública en México, que ha caminado de la mano con los cambios políticos, es decir, que la permanencia dentro de la función pública estaba basada (principalmente) en la permanencia de los actores políticos, hoy no puede seguir por ese sendero, debe de protegerse y actualizarse para no ser afectada por los cambios de nuestro mapa político.

De esta manera, se rompe con los resultados negativos que la situación política y administrativa que la burocracia ocasiona, recuperando la dimensión humanista, para dotarla de conocimientos e instrumentos que aseguren su eficiencia y colaboren a recuperar su prestigio perdido, *al trasformarla en instrumento de*

que está relacionado con su posición jerárquica más que con el trabajo que desempeñan; generalmente, existen trabas para la entrada "lateral" del servicio civil en los niveles de arriba; ofrecen contratos permanentes e incentivos laborales no económicos (particularmente una jubilación digna). Uvalle. Notas del curso "La función pública en los contextos de cambio y transformación".

cambio al servicio de la sociedad. Y donde la alternancia política, no sea un pretexto para cambiar el personal que labora en las dependencias de gobierno.

El camino recorrido para alcanzar la democracia, hasta el momento es importante, así mismo, falta todavía un buen tramo para que sea una institución madura. Más debemos de reconocer que la etapa que vivimos es oportunidad para exigir una mejor acción del gobierno, así como crear los mecanismos para poder evaluarla.

El gobierno para todos da cuenta de que en la democracia moderna el servicio público es algo más que corrupción, costumbres, trámites y procedimientos. Es, ante todo, vía institucional para satisfacer las demandas de la sociedad. Es el puente que comunica permanentemente al gobierno con los ciudadanos. Es la parte tangible de la administración pública, manifestación fehaciente del gobierno para que la convivencia no sea tensionada e irreductible.

Así, el servicio público se vincula con el logro de la estabilidad política, el reconocimiento de la autoridad, la coordinación de los esfuerzos para alcanzar las metas sociales, la capacidad de gobierno, así como el destino pacífico, productivo y justo de la sociedad.

El anhelo democrático de nuestro país se manifiesta por la manera en que organiza sus capacidades institucionales. En este caso, el servicio público capta la idea de lo que significa el gobierno democrático, ésto es, que rebasa el área de los escritorios y las oficinas para introducirse en los lugares en los cuales se manifiestan los problemas y las carencias sociales, considerando al público no sólo como claves,

nomenclaturas, códigos o números de expediente, sino como un ser que necesita, exige y demanda bienes y servicios, y que además quiere evaluarlos.

En los gobiernos de primer mundo, la burocracia se integra por personal calificado, competente y profesional, el cual tiene a su cargo el cumplimiento de las tareas públicas. Es un personal que desarrolla la carrera administrativa de acuerdo con la idea del mérito, la superación, la permanencia, las promociones y el retiro digno.

De igual forma los funcionarios son profesionales, es decir, personas que dominan un saber especializado para atender los asuntos gubernamentales y administrativos. Dicho saber combina experiencia, conocimiento y prácticas que dan vida a las rutinas necesarias y a la modernización de las instituciones.

El conocimiento utilizado es aplicativo, lo que Uvalle llama la *razón práctica*, fruto de la reflexión y que debe articularse como un sistema de realizaciones para generar resultados específicos. De este modo, el vínculo del Estado con las universidades y las instituciones de educación superior es crucial, dado que en éstas se forman los funcionarios competentes que se necesitan.

Por otra parte, el servicio público profesional exige como imperativo de la lealtad continua y demostrada de los cuadros burocráticos con el gobierno. Lealtad que se ha de manifestar a través de conductas disciplinadas, formales y continuas.

La lealtad no es tan sólo un símbolo, sino un tipo de conducta que compromete al servidor público con los objetivos del gobierno. De este modo, la lealtad también

se manifiesta por las formas y modos en que se cumplen las tareas públicas. "Cuando son eficientes, la lealtad se fortalece. Cuando predomina la ineficiencia, la lealtad se quebranta. Lealtad y eficiencia configuran la pertenencia responsable a la institucionalidad del gobierno. Lealtad y eficiencia testimonian el significado que para los cuadros burocráticos tiene la función pública. Lealtad y eficiencia son los atributos del servicio público democrático, mismo que responde a la complejidad plural de la sociedad contemporánea".²

Ser leal al gobierno no es asumir conductas silenciosas. Implica discernir, deliberar y proceder responsablemente para dar forma y respuesta a los asuntos de carácter público. Implica cumplir las reglas que preservan al gobierno como institución necesaria, útil y pública. Implica la aceptación de reglas y valores que orientan la cultura de la institucionalidad para cumplir con eficacia las tareas asignadas.

Tal situación se reproduce hasta convertirse en un modo de vida que propicia valores, lealtades y costumbres que no son consecuentes con la institucionalidad. En México el juego del poder ha derivado en que la función pública asuma posturas en favor del partido en el gobierno. Una función pública partidista no es garantía para que el reclutamiento, la selección, la promoción y el desarrollo de los cuerpos burocráticos sea equitativa.

La nueva dimensión de la función pública requiere de cuerpos de profesionales y técnicos altamente preparados, con amplios conocimientos y especialización dentro

² *Ibid.*

de la gran variedad de rangos que permitan enfrentar las demandas de manera y forma multidisciplinaria.

El servicio público es un cuerpo que no puede perder continuidad, por lo que surge la necesidad de que sea un cuerpo independiente de la temporalidad de los procesos políticos, que sea un cuerpo profesionalizado.

El servicio público tiene cada vez más importancia, pues a través de él, los ciudadanos formulan a los gobiernos demandas, expectativas y problemas que tienen como objetivo mejorar su calidad de vida. Además, cumple con la misión de que no se interrumpan los servicios al público ciudadano, que no se interrumpan los trámites y procedimientos, los intercambios y transiciones en el mercado, para que los cambios de gobierno no afecten el desarrollo de la vida social. El servicio público es fundamental en el comportamiento, desarrollo y destino de la vida pública.

El servicio público es una red de comunicación, atribuciones e instituciones que relacionan al gobierno con el mercado político y el mercado electoral. Dichos mercados tienen oferentes y demandantes y, por tanto, deben considerarse como un lugar de expectativas y preferencias que se traducen en que el público ciudadano tiene diversas alternativas para recompensar o castigar a los gobiernos con su voto electoral.

Un servicio público profesionalizado contribuye a la certidumbre de la vida nacional y permitiría que la administración pública tenga la confianza ciudadana, dado que

contribuye a erradicar de su ámbito las tendencias del favoritismo o de lealtad partidista, las cuales son contrarias al espíritu sano de la convivencia.

Con un servicio público profesionalizado, se disminuyen aquellas prácticas que tienen como meta erigir los intereses grupales por la calidad de intereses públicos o nacionales. Un servicio público competente, eficaz y responsable es el que la sociedad contemporánea reclama para considerar al gobierno digno de confianza.

La profesionalización es un cambio institucional, el cual tiene por objeto modificar significativamente la organización, las funciones y los procesos de la función pública, tomando en cuenta la actualidad.

En este sentido, el cambio institucional no significa violentar el servicio público, sino proceder de manera incremental a darle nueva forma y contenido para que sea congruente con lo que la sociedad necesita y espera de él. Además, debe garantizar la seguridad en el cargo y favorecer la continuidad de las tareas, a fin de disminuir la incertidumbre que impide aprovechar plenamente esfuerzos, logros y capacidades.

Hoy día, la sociedad ha presionado y presiona para romper los cenáculos del poder y exige que la toma de decisiones sea más abierta. Se pronuncia en contra del burocratismo y de las prácticas que impiden la relación directa entre el gobierno y las organizaciones ciudadanas. Está atenta a los impactos y costos de la acción de gobierno y en los sistemas de evaluación, reclama sitios para opinar y proponer alternativas de desempeño gubernamental.

Referirnos a procesos para profesionalizar los cuadros administrativos, es pasar de esos esfuerzos aislados e incompletos, al establecimiento de nuevas reglas de funcionamiento que permitan a la administración pública contar con los mejores funcionarios, garantizarles seguridad y confianza para que ambos propósitos contribuyan a restablecer el prestigio de la función pública y a ser un instrumento vivo en el proceso democratizador.

Por ello, la revisión y modernización del servicio público es inaplazable. Un servicio público moderno, democrático y eficiente es lo que reclama la sociedad mexicana. Un servicio público comprometido, estable e institucional, es requisito para orientar la acción del buen gobierno.

Además, la profesionalización debe relacionarse con la necesidad de impulsar y consolidar la democracia, pero diseñando los sistemas de estabilidad institucional que eviten la reproducción de conflictos en los tiempos, condiciones y cursos de acción de los asuntos gubernamentales y administrativos. Dichos sistemas deben tener como referencia la continuidad de la función pública y la necesidad de dotarla de reglas de certidumbre.

Así pues, se exigirá que los que tengan vocación de servicio lucharán por un lugar en los puestos de la función pública y, los que tengan una vocación política, irán a los partidos políticos. Como resultado habrá una creciente distinción entre los funcionarios públicos y los políticos electos. Volviendo para los partidos políticos las administraciones públicas como lugares poco atractivos, pero al mismo tiempo se exigirá la profesionalización de los burócratas, con el fin de satisfacer las

necesidades del electorado en forma eficiente y honesta. También es de interés contar con una burocracia profesionalizada y eficiente que reduzca la arbitrariedad y la corrupción, fenómenos que demeritan fuertemente la imagen de honestidad, eficiencia, legitimidad y autoridad.

En lo que a la eficiencia en el desempeño público se refiere, en la actualidad la coordinación de diversos esfuerzos públicos, tanto gubernamentales como no gubernamentales, demandan la adopción de criterios de oportunidad y calidad en la producción y distribución de bienes públicos.

El aumento de eficacia y responsabilidad, está orientado al servicio y la atención de las necesidades de la ciudadanía, poniendo especial énfasis en las políticas sociales, por lo que la necesidad de mejorar el sector público es imperativo de la sociedad contemporánea.

En la actualidad, el servicio público es limitado en cuanto a la falta de continuidad y la alta movilidad del personal en el desarrollo de los programas y políticas gubernamentales. Su profesionalización, es abrir las puertas de la competencia profesional para que sea el mérito, y no lo circunstancial de las decisiones discrecionales, lo que determine la permanencia en la función pública.

De conjuntar la certidumbre institucional con el ejercicio democrático del poder, la administración pública no será más instrumento innecesario de politización, medio por el cuál se acredita el pago de lealtades partidistas.

De ahí que el servicio público cumpla tareas relacionadas con la formación de la conciencia pública y la preservación de la vida ciudadana. En las sociedades plurales y democráticas, el servicio público no debe politizarse en términos de limitar y excluir a grupos determinados. Perdería su carácter público para significarse únicamente por su contenido y alcance gubernamental.

El ciudadano tiene derecho y la obligación de calificar las acciones que desde el ámbito gubernamental y público realicen las autoridades responsables; y éstas, no como un acto de buena voluntad, sino por una convicción y obligación, deben rendir buenas cuentas al ciudadano. Los servidores públicos deben ser los administradores de los bienes públicos. Deben ser los depositarios de la cosa pública, no los dueños.

Con la evaluación es posible que la confianza ciudadana sea refrendada en favor del gobierno, ya que sin el conocimiento público de lo que se realiza, no es factible que la información sea un recurso para relacionar en términos de aceptación y confianza, tanto al gobierno como a los ciudadanos.

En cambio, cuando la evaluación es pública, es decir, de acceso a los ciudadanos, la confianza en el gobierno es un importante capital para que sea aceptado como una institución responsable a la opinión y el juicio de los gobernados. La evaluación es un modo de hacer público lo que el gobierno realiza, y es un método

institucional para que los resultados sean objeto de verificación y aceptación por parte de los ciudadanos.³

También es imperativo contar con las instituciones burocráticas eficientes, cuya integración y reclutamiento sea el resultado de un proceso ampliamente publicitado, con el objetivo de seleccionar a los mejores hombres y mujeres, a través de los procedimientos abiertos y con la participación de la sociedad; su permanencia y ascenso deberán de sustentarse en estándares claros de desempeño, evitando así que la falta de incentivos y motivación, necesarios para asegurar la eficiencia y efectividad de las acciones, se traduzcan en inercias e inmovilismos que irremediablemente conducen a burocratismos, ineficiencia y corrupción.

Hablamos de un difícil equilibrio entre prácticas y recursos tecnológicos modernos con formas tradicionales, reflejadas en las formas de cómo acciona el personal, atendiendo a criterios como la amistad, así como las que se utilizan para promover y hasta remover al personal público, que dependen más de la voluntad política, lo mismo que lo relativo a compensaciones económicas.

Las demandas señaladas tocan el sistema nervioso del gobierno integrado por el conjunto de capacidades de dirección, gestión, administración y coordinación, que tienen como objetivo asegurar para la sociedad una mejor calidad de vida.

³ "La eficiencia y la democracia no son elementos contrarios. Es una visión del gobierno abierto y democrático. Ángulo idóneo de la institucionalidad, para que la sociedad tenga confianza en las organizaciones gubernamentales." *Ibid.*

Cuando el servicio público es apto, responsable y oportuno, la relación gobierno-ciudadanos es alentadora y se ratifican los compromisos en favor del bien público.

De ahí que el servicio público sea considerado como elemento de gran importancia en el funcionamiento de los gobiernos. Esto significa que el servicio público no es sólo un asunto de trámites y expedientes, sino un medio para que la relación gobierno-ciudadanos sea constructiva, respetuosa y confiable.

Por eso, su capacidad de respuesta depende de la preparación del personal público. Éste es el centro que acredita y justifica el servicio público como el puente que comunica a los ciudadanos con el gobierno, exigiendo un alto contenido cualitativo de preparación de los servidores públicos, ya que dirigir y coordinar a los ciudadanos implica que los gobiernos son aptos para recoger demandas, escuchar problemas y seleccionar opciones de solución.

El servicio público valora y revalora la condición de vida de los ciudadanos y los ubica en el ámbito de expectativas, preferencias, apoyos y disidencias. En una visión moderna, el servicio público se rige por los valores de la democracia y por el imperativo de que su eficacia es fuente de ventajas y beneficios compartidos.

3.2 Las políticas públicas

No sólo la profesionalización garantiza alcanzar los objetivos que se propone el Estado, además de contar con estructuras administrativas eficaces y eficientes, en las que se logre un equilibrio costo-beneficio, y dentro de las cuales el diseño y la

ejecución estén en gran medida determinadas por la participación ciudadana, como lo son actos de negociación, consenso y/o corresponsabilidad. A su vez el Estado necesita de las políticas adecuadas, necesita que la política⁴ y las políticas públicas⁵ en una visión del cambio institucional, sean reconocidas en su correspondiente ámbito de realización.

Las políticas públicas buscan el mayor bienestar posible, partiendo de una disciplina intelectual que busca entrelazar la práctica con la teoría, tratando de obtener la mayor racionalidad posible, fundamentada en la capacidad de los actores en la capacidad de influir en la toma de decisiones, es decir, tomar en cuenta las condiciones del escenario nacional (político, económico y social), así como el manejo y distribución de los recursos, en el marco de cálculo analítico-estratégico para la asignación imparcial y óptima de los recursos.

En la medida que la sociedad mexicana se agrupa y organiza la búsqueda del equilibrio entre Estado y sociedad se vuelve imperante. Esto con la finalidad de orientarse y darle mayor racionalidad a todo el marco del proceso decisorio de las políticas públicas, entendiéndolas como un instrumento para legitimar las medidas del Estado, así como ampliar los consensos necesarios para fortalecer los planes y programas de gobierno

⁴ Véase Caso, Andrés. **Cuatro ensayos de política, administración y empresa pública**. México, INAP, 1988, pp. 111-130.

⁵ Véase Aguilar Villanueva, Luis. **El estudio de las políticas públicas**. México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.

Las condiciones actuales se contraponen a la unilateralidad en la toma de decisiones, por lo que las políticas públicas, se presentan como respuesta a esta interactividad gobierno-sociedad (de aquí surge la necesidad de la utilización de políticas con un carácter público). El hablar de políticas públicas no equivale a conceptualizarlas como cualquier otra política de gobierno.

“Como una alternativa se encuentran las políticas públicas, tecnología que evita la burocratización y estatización de los problemas sociales, pues su naturaleza plural y abierta las erige como una estrategia viable para aprovecharlas, para maximizar la calidad en planes y programas de acción. Se entiende por política pública una tecnología de gobierno que tiene como propósito publicitar el proceso de la toma de decisiones relacionada con el bien común, incorporando la opinión pública, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de la ciudadanía”.⁶

Una de las formas de gestión que mayor auge ha ocupado en los últimos años en México es el denominado uso de las políticas públicas. Las políticas públicas son la ciencia más acabada de la ciencia política y de los enfoques de la administración pública.

El uso de las políticas públicas permite coordinar el trabajo entre los tres niveles de funcionarios gubernamentales. Es decir, los operativos, los coordinadores y los estrategas.

⁶ Uvalle Berrones, Ricardo. *Los Nuevos derroteros de la vida estatal*. Toluca, IAPEM, 1994, p. 112.

El uso de las políticas públicas requiere de una serie de elementos de análisis. Éstas abarcan desde su gestación hasta el impacto de las mismas, pasando por las instancias de decisión tanto institucionales como informales (relaciones políticas), así como el sistema administrativo y el político.

Por otra parte, el uso de las políticas públicas permite minimizar la problemática existente dentro de las propias organizaciones, además de que permite definir cuál es su origen, su instrumentación, su control y evaluación. En la gestión pública las formas y usos de la política pública varían de acuerdo a la dinámica interna de la organización, como al contexto externo.

La exigencia de nuevas reglas y estilos de gestión gubernamental, es ampliar la base de acuerdos y pactos que permitan un mayor margen de participación de la ciudadanía, para afrontar problemas públicos de mayor complejidad.

El uso racional de modelos cuantitativos, la explicación del comportamiento organizacional y la identificación de intereses en la instrumentación de políticas públicas, identifica la forma en la que el proceso decisorio se lleva a cabo, permite y fomenta el desarrollo de instrumentos administrativos, peculiarmente necesarios en la gestión.

En este contexto surge la necesidad de contar nuevas formas organizacionales, institucionales; de variadas prácticas políticas y sociales entre Estado y ciudadanía, afín de fomentar la legitimidad de la gobernabilidad. O en el caso contrario el enfoque de política pública corre el riesgo de caer en sólo una oferta intelectual.

3.3 La Gerencia Pública

Las corrientes en boga de gerencia pública y la gerencia social, tienen la pretensión de utilizar de manera óptima recursos escasos ante demandas incrementales; diseñar estructuras organizacionales y procesos operativos en donde conceptos tales como la visión y la misión, sean establecidos consensadamente entre estado y sociedad.

La gerencia pública se relaciona con la conducción de los asuntos públicos, es decir la formulación y administración de las políticas públicas. Ésta tecnología tiene como punto de partida la organización de la sociedad actual. Como tecnología orienta, formula, organiza y postula en favor del interés público.

La complejidad al interior de la organización, únicamente se localiza entre los funcionarios, coordinadores y operativos. Cabrero señala que es muy importante distinguir el origen y las formas en las que se da el cambio organizacional en dichos niveles.⁷

Una nueva visión de la gestión pública exige que en puestos clave de la administración se encuentren funcionarios, administradores o burócratas estrategas, que se desliguen del enfoque político y se preocupen por producir bienes y servicios de calidad. La promoción de servidores públicos responsables, eficaces y honestos ayudará a equilibrar y legitimar la distribución de costos y

⁷ Cabrero Mendoza, Enrique. *Evolución y cambio en la administración pública. Del administrador al gerente público*. México, INAP, 1993, p. 45.

beneficios. Cuando se busca una innovación integral de las organizaciones, se debe recurrir a alguien que trace el puente entre el contexto y la organización. En este sentido, surge la idea del llamado funcionario estratega.

La funcionalidad, va más allá de las propias estructuras administrativas de la organización. La preocupación estriba en la direccionalidad de la organización, por ello, las actividades del funcionario estratega son más las de un catalizador del cambio. "Entendemos por gerencia pública, el conjunto de prácticas especializadas, diferenciadas y jerarquizadas que se relacionan con el cuánto, el cómo y el por qué de los recursos del Estado. Significa la utilización de métodos, tecnologías y técnicas que tienen por objeto la utilización eficiente de los recursos financieros, materiales y técnicos".⁸ Las cuales deben estar regidas por:

1. Autonomía en la decisión gerencial. Se realiza generalmente en el nivel operativo, en este tipo de decisión el administrador requiere resolver el problema sin la consulta del público.
2. *Decisión modificada de la autonomía gerencial.* En este segundo tipo, se busca que el administrador localice la información necesaria de los segmentos del público, se informe de ideas y sugerencias, para que la decisión tomada refleje la influencia del grupo. Este segundo tipo es común dentro de los niveles coordinadores.
3. Consulta pública segmentada. El administrador comparte el problema en forma separada con segmentos del público, también obtiene ideas y sugerencias.

⁸ Uvalle. Notas del curso de Teoría de la Administración Pública II.

4. Consulta pública unitaria. El administrador comparte los problemas con el público, como un grupo único.
5. Decisión pública. En este tipo de decisiones el administrador comparte el problema con el público en su conjunto. Así, el administrador y la comunidad buscan alcanzar un acuerdo en las soluciones. Este tipo de decisiones son comunes en el nivel estratégico.

3.4 Gerencia Social

En cuanto al sector público, el cambio en los esquemas administrativos tradicionales a esquemas gerenciales, es el ámbito donde surge la gerencia social como parte de las nuevas tecnologías gubernamentales. Toma elementos de la gerencia pública, tiene por objeto aumentar el nivel de vida de la población más afectada, por el actual proceso de reestructuración económica, donde el aumento considerable de la pobreza, sobre todo en los países periféricos se ha convertido en el principal problema en el que se enfrenta el Estado y por ende la administración pública .

La gerencia social es una modalidad de la acción gubernamental encaminada a combatir el deterioro de la calidad de vida, se apoya en los nuevos mecanismos tecnológicos de la administración pública.

Inscrita en los procesos relacionados con la calidad de vida de la sociedad da tratamiento básico a los capítulos que corresponden al bienestar social. Es un tipo

de gerencia que se explica en una sociedad activa; en una sociedad donde las políticas estatizantes no son receptivas.

La gerencia social tiene como línea de acción organizar la participación social, recuperando el valor de la vida ciudadana para la solución de problemas y demandas comunes, a través de una manera organizada. Partiendo de los problemas, necesidades y demandas de la ciudadanía, haciendo partícipe y corresponsable de la solución y búsqueda de alternativas, y soluciones públicas a las diversas organizaciones involucradas.

Por su diversidad, el pluralismo cívico es uno de los factores que influye para replantear la actividad del Estado en la sociedad desde el ángulo de la función de gobierno.⁹ Ante estos hechos, el Estado tiene que buscar nuevas formas de actuación en este rubro, sin caer en los *viejos esquemas*, que como se analizó, son la base de las grandes dificultades que actualmente estamos padeciendo.

La gerencia social, tiende a darle solución a esta profunda problemática, tomando los elementos de la gestión pública, es decir rompiendo con los viejos esquemas administrativos, para vincular a los diversos grupos sociales en nuevos esquemas de participación como es el apoyo a la autogestión y diversas formas de organización comunitaria.

⁹ Uvalle Berrones, Ricardo. "La Gerencia Pública: una opción para mejorar la acción del buen gobierno" en Revista Estudios Políticos, No. 5, 1994, pp.101-102.

La gerencia en su aspecto público, en este caso lo social tiene una significación cualitativa y a veces inconmensurable, la manifestación política de la gerencia pública, deviene de cómo los planes y programas del Estado recogen lo que la sociedad quiere y aspira. Cada demanda social, cuando se incorpora a la agenda del gobierno para su atención, tiene de manera expresa valores que considerar, expectativas que cumplir, aspiraciones que encauzar y esperanzas de vida que sopesar.

La participación ciudadana es uno de los requisitos imprescindible, para la puesta en marcha de una gerencia social sólida; es en este ámbito donde la aplicación de las políticas públicas, la gerencia tanto pública y en específico la social deben tomar en consideración ésta participación. La colaboración de los ciudadanos en la ejecución de algunas tareas implica una intervención más directa de la sociedad en las acciones de gobierno.

La corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanos, supone la existencia de un gobierno abierto y una sociedad madura, ambos capaces de compartir con la responsabilidad en el diseño y ejecución de programas y proyectos gubernamentales, para el tratamiento de problemas públicos. En la medida en que la sociedad advierte que el Estado y su administración pública cumplen con lo que ella solicita, da fe de su capacidad para recoger y establecer prioridades. Si no se consigue tal propósito, entonces las deficiencias o bien las insuficiencias desacreditan y deslegitiman al poder estatal.¹⁰

¹⁰ Uvalle. Notas del curso de Teoría de la Administración Pública II.

Mecanismos como las concesiones en el sector público hacen que los privados presten algún servicio público o exploten algún recurso, pueden agruparse dentro de este ámbito participativo, ésta modalidad permite avanzar en la mejora cualitativa de la prestación de servicios y restituir la actividad económica. Existen también otros mecanismos a través de los cuales las organizaciones sociales participan en programas de orden social, los cuales regularmente se dan a través de los programas manejados conforme a la nuevas tecnologías de gobierno, a saber, políticas públicas, gerencia pública y gerencia social.

Dichos programas sociales tendientes a enfrentar la pobreza bajo un nuevo esquema de relación entre el Estado y la sociedad a través de la actuación racional del gerente social.

Esto es que, la gerencia social "propone como condición de una acción eficiente, que los gobiernos recojan las iniciativas de los grupos no favorecidos con el bienestar social. De ahí la importancia de que el trabajo comentario sea la plataforma para que la sociedad participe en el proceso de revertir las condiciones de vida cuando son de injusticia y marginación".¹¹

La importancia de las ONG'S en la solución de problemas que las involucra es decisivo para el desarrollo de la gerencia social, a través de una colaboración con el Estado para dar satisfacción a las demandas más apremiantes derivadas de los cambios estructurales que se están llevando a cabo.

¹¹ *Ibid.*

Elemento básico de la gerencia social es la heurística, en este sentido el gerente social debe tener la capacidad de adaptación a los requerimientos inmediatos y locales que los *grupos menos desfavorecidos* tratan de solventar.

La aplicación de programas sociales a través de la gerencia social, tienen como base los siguientes elementos:

1. Una intervención cada vez mas decidida de las ONG'S y grupos comunitarios organizados, en la satisfacción de las demandas sociales mas apremiantes.
2. Una tendencia hacia la descentralización del Estado, cediendo a los municipios y comunidades locales un rol protagónico para las solución de *problemas de bienestar social* mas apremiantes.
3. La organización y funcionamiento de las comunidades deben basarse en su autonomía, la transparencia, eficiencia y flexibilidad de los diversos programas sociales.
4. Erradicación de procedimientos burocráticos y jerárquicos que disminuyen la capacidad de respuesta a las demandas sociales.

En suma, la gerencia social implica el establecimiento de metodologías flexibles que rompen con los esquemas paternalista por parte del Estado. Es la sociedad civil a través de las comunidades y las ONG'S la responsable principal de llevar a cabo los programas que tienen como objeto enfrentar la pobreza.

La participación ciudadana es la base de la gerencia social, en la que tanto la sociedad como el Estado juegan roles significativos, relativamente equilibrados en importancia. Juntos, el Estado con sus organizaciones, servicios y recursos económicos, y la sociedad civil, con su capacidad de trabajo, tratan de implementar soluciones a los problemas. No sólo los organismos del Estado reciben información sobre conflictos a resolver de parte de los interlocutores comunitarios, sino que discuten con ellos las posibles soluciones; se mantiene una considerable apertura en el nivel de la toma de decisiones.

IV. EL FUTURO INMEDIATO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

4.1 Los retos y perspectivas

Vivimos en penumbra de una era marcada por: la microtecnología; un impresionante dominio y avance de las telecomunicaciones; el perfeccionamiento de los sistemas de información; avances en la robótica; problemas ambientales extremos; la exacerbación de las economías globales; modelos de producción en los que está en entredicho el papel del hombre y una exigencia de cambio, sustitución o transformación de las materias primas. Evidenciando que los tiempos actuales giran sobre la búsqueda de nuevas estrategias y mecanismos políticos, administrativos, económicos, sociales y jurídicos para asegurar las libertades y la ampliación de la justicia social.

El mundo moderno cada vez se vuelve más complejo, difícil de estructurar, bajando los umbrales de predictibilidad. De igual forma la crisis nos pone ante la necesidad de buscar un nuevo *paradigma* de racionalidad, que parta de la necesidad de eficientizar y maximizar recursos, así mismo, gestar los cambios (institucionales) con la finalidad de reducir la incertidumbre y aumentar la estabilidad, tomando en cuenta la complejidad de nuestras instituciones.

La necesidad de pensar y reflexionar sobre el papel de las instituciones constituye un punto importante para poder incidir en la transformación. Analizar las estructuras del mercado, las instituciones del Estado y la postura de la

administración pública, el significado del nacionalismo, los problemas del ambiente. Fundamentan el estudio del proceso de transformación del mundo actual.

La estabilidad de las instituciones garantiza el desarrollo de la vida política, económica y social. La estabilidad no significa que no haya problemas, contratiempos o contingencias, sino, que en términos de correlación de fuerzas, significa saber institucionalizar lo que es diverso, contrastante y aun opuesto. Así institucionalizar la incertidumbre es diseñar los instrumentos que permitan afrontar los problemas de una manera creativa, categorizando la realidad con base a sus problemas, soluciones, restricciones, agendas, decisiones, recursos, instituciones, actores, condiciones, tiempos y eficacia.

En México la política distributiva de los gobiernos pasados, trajo consigo un gasto enorme, acompañado de la falta de conciencia de los costos acarreados por las decisiones arbitrarias. La carencia de criterios claros y específicos en la aplicación de las normas, el aprovechamiento de la ignorancia de sus funciones reales son factores que han propiciado la discrecionalidad y la corrupción, obstaculizando el desarrollo de sus procedimientos y su capacidad de respuesta.

Por lo que nuestra nación enfrenta un gran reto, la modernización del aparato público y sus procedimientos, paralelamente con la reforma de Estado, así como una innovación en el desarrollo de la gestión pública, que responda a las necesidades de la época actual. Por lo cual la reinención del Estado, la actualización del federalismo, el empapar a nuestro gobierno de nuevos valores y mecanismos, apegados a los valores de eficacia, eficiencia dentro de un marco de funcionalidad es un gran reto que debemos afrontar, teniendo como finalidad

estimular un desarrollo que fortalezca la unidad nacional y fomente la democracia, que se refleje en mejores condiciones de vida de los sectores marginales de la población.

Es indispensable la búsqueda de precisión entre los factores de orden político y administrativo que permitan dar impulso a una cooperación más eficiente y responsable. Debe existir una clara distribución de funciones y competencias entre el gobierno federal y los gobiernos locales, así como fortalecer los ámbitos de acción de los gobiernos locales, ellos mejor que nadie conocen los problemas que aquejan a su población, por lo que promover el desarrollo se basa en la articulación entre los diferentes sectores de la sociedad. La participación de los sectores productivo y social son fundamentales, en esta nueva etapa de desarrollo. El cambio organizacional se define y redefine caracterizando nuestra era.

Los gobiernos (Federal, estatal y municipal) hoy como nunca están comprometidos con el desarrollo y estabilidad de las comunidades, tienen un gran reto de cara al siglo XXI, administrar la crisis y sacarle el mayor provecho posible. La escasez de recursos es una imperante que nos ha marcado la pauta del desarrollo, el despilfarro de recursos no es posible que se siga dando en un país con un grave rezago.

El gobierno ha de canalizar el quehacer de los ciudadanos por la vía de las instituciones, reconociendo las distintas organizaciones de la vida pública como agentes de movilización, capaces de crear las estructuras para apoyar el orden establecido, o inconformarse contra él. Recordemos que la vida de la sociedad

depende de la forma en que funcionan sus instituciones. La confianza, estabilidad y continuidad son garantizadas por las instituciones, siendo estas el motor que garantiza institucionalidad en los conflictos, seguridad en la toma de decisiones y el diseño de las líneas de acción permitiendo al gobierno y la gestión pública funcionar con sistemas idóneos para lograr una gestión pública eficaz y democrática.

La institucionalización permitirá que a nivel del régimen político se reacomoden los pesos y contrapesos dados entre la rama ejecutiva y la legislativa. También permitirá que el gobierno mexicano no sea entendido como una entidad cerrada, en la cual no se conoce lo que se realiza. Exigiendo, además, que el ejercicio de la función pública se desarrolle con apego a los valores de la ética, para que los ciudadanos tengan nuevamente confianza en las instituciones gubernamentales y administrativas. Ésta situación implica una nueva mística en el desempeño profesional y la toma de conciencia de que la capacidad y las conductas honradas son indispensables. La función pública necesita de instituciones abiertas plurales, apartidistas, apolíticas, las cuales tengan como principal objetivo servir a los ciudadanos.

En nuestro país con el triunfo de gobiernos de oposición, el proceso de democratización comienza a vislumbrarse, cambiando las condiciones de manifestarse de la ciudadanía. Y en la medida que los vientos políticos y públicos soplan en favor de la democracia y la democratización del poder, tal y como sucede en la actualidad, el gobierno debe erigirse como una institución accesible y

sujeta a los sistemas de control y evaluación ciudadana, solo así se puede considerar que se tienen instituciones democráticas y plurales.

Una nueva cultura de la ciudadanía, de nuevas concepciones corporativas que hoy se denomina el tercer sector, ponen de manifiesto un nuevo accionar social en donde la lógica de la agregación de voluntades individuales en adhesión colectiva por tanto pública, constituye una vía racional para materializar tanto el interés individual como el interés colectivo.

La acción colectiva de la sociedad, surge como una nueva cultura ciudadana, teniendo un efecto sin precedente. En la actualidad la proliferación de organizaciones no gubernamentales pero de naturaleza pública, que constituyen el denominado tercer sector, cuya fortaleza, recursos y poder han remarcado que el espacio de lo público ha cambiado y gobierno ya no es sinónimo de lo público, así como que los asuntos públicos son motivo de debate, análisis y evaluación.

Las novedosas formas organizacionales, han incentivado la necesidad de crear una conciencia teórica que le de legitimidad ética al discurso y responsabilidad social a su práctica; es decir, necesita un conjunto de planteamientos teóricos rigurosos a partir de los cuales reconocer sus propias especificidades y su identidad.

La reforma institucional y tecnológica de la administración pública no debe ser un proceso coyuntural, se requiere que se lleve de manera inteligente, ya que su reestructuración afecta costumbres y tradiciones, valores y modos de vida. Esta reforma se debe de llevar a cabo sin pasar por encima de la prosperidad y el Estado de derecho. Para lograr una reforma efectiva se debe tomar en cuenta la

participación social, especialmente en lo referido con las demandas sociales. Exigiendo que esa participación sea funcional y cuente con legitimidad (apego a las formas permitidas de participación) en las actividades que realiza. Así mismo tomar en cuenta:

- Una limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano ante la gestión gubernamental;
- Excesivo centralismo;
- Deficiencia de los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno; y
- Carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

La sociedad mexicana está tomando conciencia de lo que es y debe ser la acción de gobierno dentro de la vida pública, ha comenzado un proceso de desestatizador de la vida pública para relacionarse más con tareas de regulación y desburocratización, ampliando los espacios para que la participación ciudadana tenga voz y representación en los procesos de gobierno. *Ciudadanizar* al Estado significa ampliar la base de participación individual tanto en el proceso de toma de decisiones, control y desempeño de funciones, de la misma forma integrar a la sociedad en la prestación de servicios, así como la producción y distribución de bienes que ella misma demanda. La ciudadanización del gobierno es propia de las sociedades abiertas, es decir, de aquellas sociedades en las cuales se reconoce la importancia de la vida individual y colectiva.

El reajuste de las trayectorias debe de convertirse en una tarea cada vez más importante, uno de los mayores desafíos a la hora de reformar la gobernación será elevar el tipo de valores perseguidos y la efectividad de los instrumentos para alcanzarlos. Mejorar la gestión pública, es modernizar recursos, técnicas, tecnologías y fuentes de información. Dentro de este marco, la gerencia social, la gerencia pública y las políticas públicas están como respuesta a las necesidades de la sociedad moderna. La aplicación de nuevas tecnologías gubernamentales tiene como base el desarrollo tecnológico en todos los ámbitos tanto científicos como sociales.

En este marco nuestro país esta entramado en la actualización de sus estructuras organizacionales e institucionales, está de manifiesto que en nuestra sociedad los problemas cada vez se vuelven más incontrolables, situaciones como: seguridad pública, contaminación, salud, educación, son problemas que exigen la atención por parte de las autoridades.

Por lo ésto la modernización de la administración pública gira en las siguientes vertientes:

1. Racionalizar e innovar sus procesos (reducción de trámites, acortar tiempos y gastos), la búsqueda de soluciones no sólo debe enfocarse el los métodos tradicionales, procesos como reingeniería pueden ser una respuesta factible
2. Adquisición de tecnología de vanguardia es un imperativo en el mundo actual, por lo que se deben incorporar las herramientas tecnológicas adecuadas, así como una capacitación profesional, al personal, para el uso de la tecnología.

3. Algo fundamental en el mundo moderno, una redefinición de su estructura organizacional, promoviendo la profesionalización del servicio público, buscando el fortalecimiento de la propia administración.
4. Una búsqueda constante de la congruencia entre medios y fines para el logro de objetivos, incluyendo simplificación y factibilidad.
5. Consolidación e institucionalización de los procesos de descentralización política (un federalismo real), y adecuación del sistema de presupuestario, principalmente manifestado en la correlación real entre ingresos, gastos, tipos de inversión y beneficiarios reales; una cultura de cambio institucional.
6. Es necesaria una autonomía de las unidades operativas que permita más responsabilidad y más eficacia. Es necesario que exista una unidad de mando responsable.
7. La revisión y modernización de la gestión pública debe tomar en cuenta la nueva relación gobierno-sociedad, orientada por un camino de capacidad productiva y creativa.
8. Una promoción del carácter adjetivo de la administración pública: eficiencia, eficacia, responsabilidad, disciplina y realismo, valores poco conocidos por nuestra burocracia.

Otro de los imperantes para reformar la administración pública es la adecuación del marco jurídico, el cual debe:

- Fortalecer las capacidades de los gobiernos locales y la libertad de los municipios, que refuerce la capacidad de llevar a cabo sus propias decisiones;

- Establecer mecanismos que fortalezcan la estrategias y políticas que permitan mitigar la crisis económica y social;
- Reconocer a los municipios como órganos capaces de ejercer facultades propias;
- Fortalecer los ayuntamientos para que estos consigan promover programas de desarrollo que optimicen el equilibrio de recursos y oportunidades, por medio de la descentralización de funciones; consolidar criterios de eficacia y equidad en los procesos de descentralización;
- Apoyar las iniciativas de estados y municipios, a fin de consolidar su hacienda pública y sus propias fuentes de financiamiento;
- Promover el apoyo de la zonas rezagadas y de menores recursos, impulsando nuevos polos de desarrollo;
- Promover sistemas de cooperación entre la ciudadanía y los gobiernos locales (autogestión).

Por lo que las decisiones deben de llevarse paralelamente con los principios de *eficacia, eficiencia y productividad*, alejados de ideologías y tendencias políticas.

La creciente democratización ha exigido gobernantes y administradores que sean representativos, legalmente responsables, físicamente cuidadosos e imparciales en el cumplimiento de sus funciones. La responsabilidad de la gestión pública está estrechamente ligada a los procesos de democratización, que emanan de la gente y lo ejercen a través del funcionario. En este sentido, la responsabilidad en el servicio público va más allá del mero uso de recursos financieros, sino en la eficaz respuesta de los mismos a las demandas del electorado. La demanda de

ciudadanos, electores y contribuyentes, que con justificadas razones exigen servicios públicos de calidad, que sean ofrecidos con eficiencia e imparcialidad.

La gestión pública debe ser el medio por el cual el gobierno establezca los vínculos funcionales con la pluralidad ciudadana, mediante la articulación de recursos, capacidades, valores, negociaciones y resultados orientados a la transformación de las condiciones operantes de la vida pública.

Por lo que tres elementos de análisis importantes en el desempeño de la gestión pública son: la eficiencia, eficacia y la legitimidad.

El cambio administrativo recae en gran medida en la transformación del personal público. La burocracia reconoce su papel estratégico, como factor de desarrollo de las instituciones públicas. El reconocimiento de revalorar y estimular el desarrollo de los seres humanos permite la construcción de instancias más productivas y eficientes. Más no es un proceso que se de sólo, es fundamental el desarrollo de organizaciones más productivas, eficientes e inteligentes, que coadyuven al desarrollo de nuestros servidores públicos. Reconociendo la interconexión, la complejidad y el dinamismo en esta época crean procesos de aprendizaje y autorenovación, que promueve la existencia de sujetos libres, conscientes, responsables y críticos en su hacer. Piezas fundamentales, ya que son transmisores de información, tienen una capacidad de aprendizaje y fundamentalmente una capacidad creativa que pueden desarrollar en medida que se lo permitan.

La búsqueda de mecanismos, instrumentos y tecnologías, que nos ayuden a tratar con inteligencia y razonamiento los problemas que nos aquejan es una imperante de nuestra sociedad. El reto principal que debemos de perseguir es la reducción de la incertidumbre.

Con el servicio público, el vínculo entre los ciudadanos y el gobierno es prueba de cómo se asegura la lealtad entre unos y otro. Para los ciudadanos, la lealtad se manifiesta en el cumplimiento del orden establecido, lo cual implica la observancia de la ley. Implica también, el pago de las obligaciones fiscales y el reconocimiento del gobierno como institución legal y legítima que tiene a su cargo la responsabilidad de preservar el bien común.

Para el gobierno, la lealtad se constata desde el momento en que responde a las expectativas y esperanzas de los ciudadanos, sin favorecer a unos y excluir a otros de las ventajas de la vida pública. El trato equitativo para los grupos y organizaciones ciudadanas es una de las cualidades más importantes de los gobiernos democráticos.

Hoy México necesita una función pública abierta, apartidista, estable, continua y segura.

- Abierta, en cuanto que su acceso sea mediante reglas que aseguren la equidad para quienes desean ingresar a la administración pública.
- Apartidista, para asegurar que los servidores públicos sean imparciales en el ejercicio de sus responsabilidades públicas.

- Estable, para que el ritmo y los tiempos de las tareas de gobierno no se interrumpen debido a la remoción y designación de los cuadros directivos de la administración pública.
- Continua, para que las tareas del gobierno y la administración pública se desarrollen no obstante los relevos que se dan en las esferas de la decisión política.
- Segura, para que los servidores públicos tengan certidumbre en el desarrollo de su carrera administrativa.

Lo anterior en virtud de evitar que los cambios, la discrecionalidad y los relevos de poder alteren el ejercicio de la función pública, lo cual significa que ésta no sea objeto de politización.

EPÍLOGO

El nuevo papel del Estado en la sociedad

Los trascendentes acontecimientos políticos, sociales y económicos registrados en el mundo generan nuevos derroteros para el desarrollo de nuestro país, principalmente en lo que se refiere al funcionamiento del Estado. Los años de auge del Estado de bienestar han quedado atrás, hoy nos encaminamos hacia la búsqueda de nuevas alternativas, que garanticen el desarrollo de la sociedad.

Un fenómeno que se ha ido dando en el mundo y que ahora se comienza arraigar en México es la participación ciudadana, ya sea organizada o individual. Voces que principalmente exigen mayor transparencia y eficacia en las acciones del gobierno, así como implementar los cambios destinados a fortalecer la capacidad del Estado.

A partir de estas manifestaciones podemos deducir que el clamor en favor de una mayor eficacia de los poderes públicos ha alcanzado dimensiones críticas, ya que el Estado no es capaz de proporcionar eficazmente los servicios públicos fundamentales, como son: seguridad pública, servicios de salud y servicios de educación.

Como una solución para reducir la brecha entre Estado y su capacidad de respuesta, una vía que se ha comenzado a formar es la llamada Reforma del Estado, que entre sus objetivos está lograr que el Estado acepte una redefinición de las responsabilidades de éste, es decir, precisar la selección estratégica de las acciones colectivas que el Estado debe de promover, así mismo puntualizar la forma de participación de los individuos y las comunidades en el suministro de los

bienes colectivos fundamentales, con la idea de que en conjunto se aligeran los esfuerzos.

La reforma no puede limitarse a reducir o diluir la función del Estado, incluso las posturas más radicales que dan un mayor peso a la participación de los mercados y la ciudadanía, consideran que la atención de una amplia gama de necesidades colectivas en forma más satisfactoria exigirá un mejor funcionamiento de las principales instituciones públicas, a fin de elevar el bienestar de la población. Por lo cual, el Estado está comprometido en ampliar su capacidad de emprender y promover acciones de interés colectivo en forma eficiente.

En los poderes ejecutivo y legislativo, en los partidos políticos, en las universidades y en la sociedad se lleva un debate sobre el nuevo papel del Estado, principalmente, su nueva participación en el desarrollo de la sociedad. Más allá de esta discusión, importante para el desarrollo de la vida en nuestro país, es importante repensar cuál ha sido el desempeño de nuestras instituciones públicas y organizaciones gubernamentales, pues brindar respuestas puntuales a las demandas sociales y económicas de la sociedad sólo es posible mediante un aparato estatal bien edificado.

Por lo que en los últimos años la participación del Estado ha pasado a formar parte de las agendas políticas. El mundo ha cambiado, así mismo la evolución de las ideas, reconoce que el libre desempeño del mercado, así como la disminución del Estado no es la vía, debe seguir siendo el instrumento fundamental para el desarrollo social, político y económico, aunque sus funciones sean diferentes.

Un nuevo papel es el de crear las instancias y mecanismos que fortalezcan su función como regulador, a esto debemos agregar que debe volverse una institución

con mayor visión e inventiva, a fin de desarrollar una capacidad estratégica, en el que actúe con el sector privado y las universidades, y así en el área social la vía debe fortalecer como formulador y financiador de políticas públicas. En este sentido el Estado debe tener una capacidad catalizadora del gobierno en cuanto atraer al tercer sector y los sectores industriales para compartir la prestación de los servicios, por lo cual es importante puntualizar la necesidad de contar con la intervención estatal directa a fin de evitar arbitrariedades, así mismo es importante tener la capacidad de persuasión de cuales servicios pueden ser suministrados por más de un proveedor o entidades, y aquellas situaciones en las que el aparato estatal será el único capaz de garantizar uniformidad.

En casos como el Mexicano el desafío es mayor, ya que no existen las condiciones idóneas para llevar a cabo estas reformas. Los antiguos modelos proteccionistas propiciaron un desfazamiento entre sociedad y gobierno; estos modelos provocan estancamiento y arraigan la idea de que el responsable y único capacitado para la solución de problemas es el Estado.

Dentro del nuevo contexto en el Estado debe darle prioridad al orden social, asegurando que la gran mayoría de la sociedad cuente con los servicios básicos como son seguridad, salud, y educación, en un siguiente plano propiciar las condiciones para lograr un desarrollo económico. Este cambio estructural debe estar encaminado en la búsqueda de consolidación de la democracia, la necesidad de retomar el crecimiento económico y la disminuir la desigualdad social.

El valor de las instituciones públicas

Una de las claves importantes para que las reformas del Estado sean llevadas a cabo de una manera eficaz y coherente es la eficacia entre las instituciones

públicas y su actuación. El tránsito de un sistemas de una economía de bienestar hacia un sistema en el que predomina el mercado, modifica las funciones del Estado y en consecuencia las capacidades, por lo cual es imperante que las instituciones públicas funciones como mecanismos de pesos y contrapesos, para que se impida la adopción de medidas arbitrarias, y al mismo tiempo brinden la flexibilidad necesaria para realizar funciones.

En este sentido para establecer instituciones sólidas, es importante contar los mecanismos formales de control, anclados en las instituciones estatales básicas como lo son el poder ejecutivo, legislativo y el judicial, así como entre las autoridades estatales, municipales y locales. Cuando mayor es la separación de poderes, mayor es el número instancias de control.

Las instituciones públicas son valiosas para el desarrollo de la sociedad, porque representan el marco en el que los individuos actúan, realizan sus acciones y elecciones, representando el conjunto de estructuras incentivos en los cuales se lleva a cabo el intercambio humano, social, político y económico. Las instituciones bien diseñadas facilitan la coordinación y promueven un mejor desempeño en la participación estatal de la misma forma, las instituciones ineficientes perpetúan el atraso en el desarrollo.

La exigencia de la sociedad ha hecho posible la creación de organismos que actúen a su favor, como lo son, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Instituto Federal Electoral, Las Comisiones de Arbitraje, etcétera. La importancia de estas nuevas organizaciones radica en que responden a la necesidad de institucionalizar las presiones ciudadanas como son: la corrupción, la arbitrariedad y el autoritarismo del gobierno. Otras como el IFE han jugado un papel importante

para la consolidación de la participación ciudadana, logrado un grado importante de confiabilidad en los procesos democráticos.

También el Poder Judicial, con sus últimas reformas ha ganado credibilidad de ser una institución imparcial, siendo un poder fundamental en un Estado de Derecho, sus mejoras son importantes. Así mismo lo es la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha propiciado un paso importante en el fortalecimiento del orden institucional electoral. El Tribunal es un órgano que ha actuado con autonomía, y así lo muestran las decisiones tomadas en contra del Consejo General del IFE, dando cabida a pensar que se está ingresando a un nuevo estilo de vida institucional democrática.

Reconocer el esfuerzo del Estado para crear fortalecer el marco institucional es importante, pero así mismo debemos de aceptar que la misma sociedad presiona para romper los centros de poder y exige que la toma de decisiones sea más abierta, pronunciándose en contra del burocratismo, resaltando que las decisiones unilaterales están condicionadas a ser ilegítimas o rechazadas. Así mismo se busca condicionar las acciones de gobierno mediante mecanismos de evaluación en las que la sociedad participe. Es una tarea importante de nuestro Estado reconocer la importancia de la participación individual y colectiva, promoviendo los canales de participación en los procesos de gobierno.

En México a lo largo de los últimos años se ha tratado de hacer demasiado con pocos recursos, esto a su vez genera mayores perjuicios que beneficios. No se trata simplemente de elegir entre lo que se debe y lo que no se debe hacer; hay que puntualizar como se debe hacer. Aquí juegan un papel importante las instituciones públicas, las cuales comprenden el establecimiento de normas y

controles eficaces para poner coto a las medidas estatales arbitrarias y luchar contra la corrupción arraigada.

El fortalecimiento del orden jurídico básico, el mantener políticas que garanticen la estabilidad económica, la inversión en servicios sociales básicos en infraestructura encaminada hacia la protección a los grupos más vulnerables y la defensa del medio ambiente, es un cometido de las instituciones públicas, también les corresponde, el fortalecimiento del cuerpo de funcionarios, a través de incentivos para mejorar su rendimiento y, al mismo tiempo mantener a raya las posibles arbitrariedades.

Gestión pública y servicio público profesional

La reforma del Estado va más allá de la dimensión jurídico-administrativa que se adecue a un mero modelo organizacional, esta transformación abarca el desarrollo de la gestión pública. Esta reconstrucción básicamente reside en propiciar la superación del déficit fiscal, los campos de intervención económico y social e implantar un nuevo modelo de gestión pública que supere los obstáculos planteados por la administración burocrática.

La carencia de criterios claros y específicos, la ignorancia de las funciones reales, entre otros, fueron factores que propiciaron la discrecionalidad y la corrupción, obstaculizando el desarrollo de procedimientos y la capacidad de respuesta del gobierno. Una que se nos presenta es la redefinición de las funciones estatales, mediante los programas de publicitación, privatización, programas de regulación, aumento de gobernabilidad, que consiste en la capacidad política del gobierno de intermediar interés, garantizar legitimidad y gobernar.

Dentro de este contexto surge la necesidad de contar con nuevas organizaciones e instituciones, de variadas prácticas políticas y sociales, entre gobierno y ciudadanía.

Esta transformación debe darse bajo el marco del denominado sector estratégico. Tres poderes. El sector de actividades exclusivas del Estado: actividades de policía, de hacienda, de recaudación fiscal, seguridad pública, seguridad social, entre otras. El sector de los servicios no exclusivos o competitivos del Estado; corresponde en particular a las áreas sociales (salud y educación), culturales, de protección ambiental y de investigación científica tecnológica. El sector designado para bienes y servicios del mercado: área de actuación de las empresas estatales encaminadas al lucro.

Actualmente el gobierno tiene una limitada capacidad de infraestructura, aún existe un excesivo centrismo, tampoco existen los mecanismos de evaluación y medición del desempeño gubernamental, además de la carencia de una estructura que busque la dignificación de los funcionarios públicos.

Exaltando la necesidad de que los funcionarios públicos deben quedar al margen de la contienda política, en consecuencia surge la necesidad de diferenciar a los políticos de los funcionarios y servidores públicos, creando las instituciones que den pie a la especialización de los administradores públicos. Entendida como la necesidad de contar con elementos que no sólo permitan legitimar su práctica profesional, de exigencia creciente, sino también en el plano estructural y en el social, exigiendo personal público con una mayor preparación y especialización.

La función pública en México, esta determinada por las pautas, es decir, por la permanencia de valores y actores políticos, no profesionalizado. La alternancia

política no debe seguir siendo un pretexto para cambiar el personal que labora en las dependencias de gobierno, tomando en cuenta que los servidores públicos son el puente que comunica permanentemente al gobierno con los ciudadanos.

En este sentido, la profesionalización resalta la parte tangible de comunicación gobierno-sociedad. Capta la idea de lo que significa el gobierno democrático, rebasando el área de los escritorios y las oficinas para llegar a los lugares donde existen los problemas. Por lo que el servidor público, debe saber combinar experiencia, conocimiento y prácticas que den vida a las rutinas necesarias en pos de la modernización de las instituciones.

Por otra parte, el servicio público profesional exige como imperativo de la lealtad continua y demostrada de los cuadros burocráticos con el gobierno. Lealtad que se ha de manifestar a través de conductas disciplinadas, formales y continuas.

La lealtad no es tan sólo un símbolo, sino un tipo de conducta que compromete al servidor público con los objetivos del gobierno. De este modo, la lealtad también se manifiesta por las formas y modos en que se cumplen las tareas públicas. Cuando son eficientes, la lealtad se fortalece. Cuando predomina la ineficiencia, la lealtad se quebranta. Lealtad y eficiencia son los atributos del servicio público democrático, mismo que responde a la complejidad plural de la sociedad contemporánea.

La profesionalización es un importante factor para que los funcionarios del gobierno no asuman conductas silenciosas, por el contrario implica discernir, deliberar y proceder responsablemente para dar forma y respuesta a los asuntos de carácter público. Dando pie al establecimiento de un gobierno democrático, que cumpla como institución necesaria, útil y pública, es decir, fortalecer las reglas y

valores que orientan la cultura de la institucionalidad, a fin de cumplir con eficacia sus tareas.

Mercados y políticas de bienestar

Hoy existe un pronunciamiento de diversos sectores de la sociedad para que los sistemas impositivos, las normas de inversión y las políticas económicas respondan a los parámetros de una economía globalizada. Este mismo fenómeno de globalización a abierto nuevas oportunidades para la desagregación de los servicios sociales y la ampliación de las funciones del mercado.

Por lo cual en los últimos años se impulsaron políticas hacia la liberación de los mercados, la desregulación, la privatización y descentralización administrativa, todo esto para fortalecer el mercado y entendiendo al orden social como un orden organizado y autoregulado. El mercado tuvo éxito en cuanto al ajuste de la sociedad en las nuevas condiciones nacionales, caracterizadas básicamente por la creciente diferenciación y las nuevas condiciones internacionales de globalización, sin embargo fracasa en su propósito fundamental de reorganizar la coordinación social en torno a la racionalidad del mercado.

Dejando entre ver que el mercado mundial opera bajo el paradigma de la competitividad sistémica, esto significa que la competitividad internacional no valora tanto la ventaja comparativa de uno u otro producto, sino la capacidad de un país como conjunto de combinar factores económicos y no económicos.

El mercado por si sólo no genera ni sustenta un orden social, éste fomenta el grado de integración sistémica basada en una racionalidad formal, pero no impulsa una integración social. Por lo cual acentúa las desigualdades sociales, fomenta la

exclusión y generaliza las tendencias hacia la desintegración. La globalización de los mercados genera una fuerte segmentación en el interior de cada una de las sociedades.

Actualmente, no cabe la menor duda de que la reconversión económica sólo es viable económica y socialmente, si esta se puede apoyar en una serie de instituciones nuevas y específicas de una sociedad de mercado como entidades reguladoras, comisiones antimonopolio, agencias de desarrollo regional, agencias de protección al consumidor y sobre todo redes de políticas sociales.

De la misma forma es imperante una intervención institucional que responda a la sociedad, combinando la comunicación entre el mercado y la sociedad, para vincular las organizaciones interesadas en la atención de problemas. También se trata de combinar las diferentes instancias involucradas, llevando a un nuevo modelo de organización.

Los sistemas de dirección, estímulo y desarrollo del Estado también deben de tener en cuenta la dinámica sociedad-mercado-ciudadanos, para dar cause a la inventiva en la organización y maximización de los recursos para la atención de los problemas y las carencias públicas.

Cambio político y administración pública

Los mexicanos se muestran sumamente descontentos por la serie de engaños ocurridos en el pasado, amén de esto la credibilidad en las instituciones públicas se ha visto afectada de manera negativa, de la misma forma son pocos los organismos políticos en los que se tiene confiabilidad. La participación de los medios de comunicación también ha sido fundamental, convirtiéndose en espacios

para el debate, diálogo, enfrentamiento político y el análisis objetivo, también han abierto cauce a las denuncias ciudadanas; como son la incompetencia burocrática y la impunidad política, logrando disminuir el hermetismo y el secreto que protegía la corrupción.

Las vías democratizadoras por las que atravieza México, han puesto de manifiesto que los tiempos políticos son otros, la garantía de que un partido siga en el poder se ha diluido, no existe certeza de quien gane un municipio, estado o la presidencia de la república. Este cambio se da a final del siglo, es muy provechoso que nuestro sistema político se vuelva plural, pero también debemos de pensar que la administración debe de prepararse ante este tipo de acontecimientos. ¿que pasaría con la administración si llega un partido diferente al que tienen el poder ahora? Veamos el caso del D.F. no existían las instituciones que protegieran al la administración del cambio y ahora se sufre las repercusiones.

La administración pública va más allá del concepto burocracia, el cual esta identificado con ineptitud, corrupción, mal trato. Nuestro sistema político ha cambiado, y pareciera que por la organización y procesos de la administración pública no han pasado nada. En algunos estados y municipios se han llevado a cabo pequeñas modificaciones, nada a fondo sólo pequeñas modificaciones.

La administración pública debe protegerse ante los cambios políticos, pero también tomar en cuenta que la ciudadanía está cansada de padecer los defectos de ésta. Como lo es padecer su volumen burocrático, que la ha llevado a incurrir en duplicidades, costos innecesarios, atribuciones difusas, trabajos de control inconexos y arreglos politizados que le confieren más importancia a los medios, y no a la necesidad de cumplir tareas, que incluso otros grupos de la sociedad pueden tener a su cargo.

Nos enfrentamos a una administración pública que presenta corporaciones públicas con modelos jerárquicos obsoletos, estructuras rígidas, órganos encargados de cumplir sólo tareas específicas y casi nunca importar los estándares de calidad. Este contexto nos presenta una administración pública que deja de ser productiva, y por otro lado monopoliza sus acciones. Los críticos del aparato estatal toman esta premisa, para cuestionar la incursión del sector privado en el cumplimiento de tareas que tradicionalmente efectuaba el gobierno.

Ante el contexto de cambio en los escenarios políticos, la función pública necesita crear los mecanismos que le permitan afrontar los cambios de una forma racional. México necesita una función pública abierta, apartidista, estable, continua y segura.

Abierta, en cuanto que su acceso sea mediante reglas que aseguren la equidad para quienes desean ingresar a la administración pública. Apartidista, para asegurar que los servidores públicos sean imparciales en el ejercicio de sus responsabilidades públicas. Estable, para que el ritmo y los tiempos de las tareas de gobierno no se interrumpan debido a la remoción y designación de los cuadros directivos de la administración pública. Continua, para que la tareas del gobierno y la administración pública se desarrollen no obstante los relevos que se dan en las esferas de la decisión política. Segura, para que los servidores públicos tengan certidumbre en el desarrollo de su carrera administrativa.

Gobernabilidad e institucionalidad democrática

Los procesos que vive México de apertura democrática, reforma institucional y pluralidad política contrastan con los reclamos y exigencias de una sociedad más crítica y participativa. Nuestra gobernabilidad ha evolucionado hacia una

reestructuración de la democracia como modelo de organización social con miras a satisfacer las necesidades sociales. En México la gobernabilidad ha entrado en un periodo de crisis, producto de las transformaciones estructurales que ha sufrido el sistema político mexicano.

Estamos transitando de una gobernabilidad sustentada en el corporativismo hacia una gobernabilidad basada en el acuerdo y el consenso. Sin embargo este tránsito refleja también síntomas traumáticos de resistencia al cambio por parte de los actores tradicionales.

Por gobernabilidad entendemos la responsabilidad de conservar las condiciones adecuadas para el desarrollo, la capacidad de las instituciones gubernamentales, así como la calidad de su desempeño, considerando la aceptación, efectividad, eficiencia y coherencia de sus decisiones. La cualidad propia de la política, según la cual sus instituciones de gobierno actúan eficazmente dentro de su espacio considerado legítimo por la ciudadanía, permitiendo el libre ejercicio de la voluntad política y del poder ejecutivo mediante la obediencia cívica del pueblo. Eficacia, legitimidad y estabilidad en el ejercicio del poder político aparecen como componentes básicos de la gobernabilidad.

Aunque los avances son considerables para consolidar la democracia en México, falta mucho por hacer, se puede inferir que la participación de la sociedad es importante en la transformación de estas instituciones, pues ha tenido un papel que va más allá del de vigilante y observador. La democracia hace referencia a un conjunto de reglas fundamentales que establecen quien está autorizado a tomar decisiones, bajo que procedimientos y en que condiciones.

Si la democracia es una forma de gobierno, la gobernabilidad es más bien un estado, una propiedad o una cualidad que nos implica un grado de gobierno, que esta representado por un nivel de equilibrio dinámico entre demandas sociales y la capacidad de respuesta gubernamental. La institucionalidad democrática incrementa las posibilidades de elevar la gobernabilidad.

Un gobierno democrático es el único capaz de arraigar legitimidad social con base al respeto de libertades, la igualdad la justicia y tolerancia entre grupos e individuos. Por otra parte una sociedad crecientemente plural, diferenciada y compleja no puede ser gobernada desde un sistema político centralizado y autoritario; por el contrario solo el marco democrático hace posible articular y encauzar organizadamente las iniciativas de la sociedad.

Las democracias se nos presentan en el largo plazo como regímenes estables. Encontramos dispositivos y mecanismos que permiten llevar a un terreno concreto las orientaciones generales de la cultura política de una sociedad. En este caso se establecen un conjunto de reglas para la toma de decisiones que son evaluadas según criterio de estabilidad; son reglas de operación e intercambios en el anterior de los distintos ámbitos de la sociedad. Para el caso del régimen político la fórmula básica es un sistema de partidos estables enmarcados en un sistema electoral que favorezca una adecuada representatividad. Pero ese tipo de formula institucional podría ser complementado con otros espacios de negociación de intereses y de representación social de modo de dotar a las democracias de múltiples canales de la sociedad.

Gobernabilidad no significa que no haya conflictos o diferencias entre grupos, pero lo que importa resaltar es que esas diferencias son aceptadas e integradas en el marco de acuerdos mas generales sobre líneas fundamentales de la acción de

gobierno. La gobernabilidad supone una capacidad para mantener o restaurar el orden público, hacer cumplir la ley y hacer acatar las políticas gubernamentales.

El equilibrio de poderes para tener un gobierno efectivo, distinto del papel crítico y de oposición es capaz de formular metas generales, determinar prioridades, es indispensable instalar un debate en los procedimientos de la administración pública, para impedir el desarrollo, para reestructurar algunas funciones, especialmente en su sistema de operación y decisión.

Los partidos políticos tendrán que adaptarse a las necesidades e intereses del electorado más exigente y más sofisticado. Se trata de propiciar ideas y valores, de peso y contrapeso de demandas ciudadanas responsables frente a un estado obligado a rendir cuentas, pero también de una participación ampliada mediante canales institucionalizados, a fin de lograr orden, libertad, justicia y eficiencia en un marco democrático y un desarrollo equilibrado.

Política autoritaria vs. política democrática

Se ha visto que los costos de las políticas autoritarias son más altos que los de las políticas democráticas, es cierto, el gobierno autoritario en un menor plazo logra metas importantes, mientras las democráticas llevan un mayor tiempo. Las virtudes de la democracia para gobernar sociedades complejas han sido generalmente reconocidas, y se reconoce como la forma idónea de gobierno, por otro lado el autoritarismo es la contraparte negativa de la relación, ya que está basado en un tratamiento desigual.

El conflicto social funciona de distinta manera en los dos tipos de regímenes, ya sea en el ámbito social y económico. Las relaciones que se dan en los regímenes

autoritarios no son menores que en los democráticos, la diferencia es que en las segundas es más fácil de manifestar. Y en los regímenes autoritarios estos conflictos no son perdurables, ya que por lo regular se desemboca en tensiones sociales, hasta extremos en los que surgen respuestas violentas y explosivas para cambiar las condiciones políticas.

La arbitrariedad en la toma de decisiones, inherentes a regímenes autoritarios, impide a los actores políticos sociales, políticos y económicos participar en la toma de decisiones, va en contra de lo que se ha dicho hasta ahora. No es posible que un mundo donde la información circula de manera restringida y desigual, la organización está prohibida o controlada por el aparato estatal y la expresión del conflicto está impedida, en cambio dentro la política democrática se recurre al conjunto de reglas que establecen quien, está autorizado a tomar decisiones, cuales son sus procedimientos y en que condiciones.

Un gobierno democrático debe de fomentar los mecanismos para que la sociedad califique su actuación. Esto es que la ciudadanía tenga el derecho y la obligación de calificar las acciones que desde el ámbito gubernamental y público realicen las autoridades responsables. Con la evaluación es posible que la confianza ciudadana sea refrendada en favor del gobierno. La evaluación es un modo de hacer democrático lo que el gobierno realiza, y es un método institucional para que los resultados sean objeto de verificación y aceptación por parte de los ciudadanos.

Una de nuestras principales preocupaciones ha sido llevar a cabo un cambio institucional, por lo cual es importante mencionar que no debe darse de una manera autoritaria o de lo contrario se corre el riesgo de violentar diversos sectores de la sociedad, se debe proceder de manera incremental para darle nueva forma y contenido, para que los cambios sean congruentes con lo que la sociedad

necesita y espera de éstos. Es decir, pasar de esos esfuerzos aislados e incompletos, al establecimiento de nuevas reglas de funcionamiento que permitan restablecer el prestigio de la función pública y ser un instrumento vivo en el proceso democratizador.

Hablar de nuevos mecanismos democráticos es referirse a un difícil equilibrio entre prácticas y recursos tecnológicos modernos con las formas tradicionales. Pero de no crear estos mecanismo se corre el riesgo de ensanchar las diferencias entre sociedad y gobierno, y caer en políticas autoritarias. No es posible que acciones autoritarias e intransigentes se sigan dando, en una época en la cual la sociedad no es la misma, el mundo no es el mismo, por ende no podemos seguir con las prácticas, instituciones y organizaciones, que fueron y son en gran parte responsables de la crisis por la que atravesamos.

CONCLUSIONES

1. En el mundo actual no existen acontecimientos aislados, sino más bien fenómenos globales, entrelazados y encajados que nos llevan a una situación en la que los problemas no pueden ser debatidos separadamente, atañen por igual a todos los países.
2. La incertidumbre se ha apoderado de nuestras vidas. La época que vivimos, se caracteriza por la exhaustiva búsqueda de la redefinición de sus instituciones y organizaciones por lo cual la situación que afrontamos nos repara un gran reto de inventiva y raciocinio.
3. La acción estatal ha sido rebasada, es decir, que no se puede seguir gobernando con políticas de años anteriores, hoy mismo sabemos que se necesita aprovechar, incrementar y mejorar las técnicas y tecnologías para mejorar los rendimientos de la gestión pública.
4. El nuevo papel de los ciudadanos exige la modificación de los mecanismos de gestión pública, volviéndose participe el la toma de decisiones, prestación de los servicios, atención de las demandas, por lo que este nuevo papel replantea la necesidad de buscar alternativas adecuadas con las condiciones.
5. La democratización de nuestro país ha estimulado que la función pública se vuelva cada día más abierta y plural, exigiendo dinamismo y creatividad en los procesos de gobierno. La democratización no sólo representa una redistribución

del poder político, sino una readecuación del poder económico. El papel de los ciudadanos ha tomado realce, la sociedad se va abriendo su papel en este nuevo contexto que se fortalece cada día más, la presencia de ONG's, asociaciones civiles, agrupaciones, etcétera, vislumbra un nuevo rol de la ciudadanía en el desenvolvimiento de la sociedad.

6. La estrategia y el poder en el plano organizacional son fundamentales ahora *para comprender la administración pública, la estructura de las dependencias públicas y las oficinas burocráticas. La administración pública se encuentra en la encrucijada de modernizar su funcionamiento, así como fortalecer sus rutinas, valores, eficiencia, eficacia, responsabilidad, disciplina y realismo, aterrizando en una administración, accesible y funcional, ayudando al incremento de la productividad y eficiencia de la estructura institucional, es decir, una eficientación de los costos.*

7. En éstas sociedades, *participa de manera activa en el proceso de gobierno y con base en las políticas públicas, puede acceder al centro y el contenido de los cursos de acción que se orientan a la búsqueda de las soluciones, las cuales se vinculan con los problemas públicos o bien, con la solución o resolución de los mismos. Así, la acción de gobierno tiene que ser efectiva y evitar respuestas homogéneas, cuando la realidad pública es un cúmulo de contrastes, protagonistas, organizaciones y medios de acción social.*

8. La gestión pública es el instrumento a través del cual se dan respuestas a las demandas de la sociedad, como lo es: lograr el bienestar social; una articulación

gobierno-sociedad; institucionalizar el conflicto político y la articular el gobierno con las *organizaciones civiles y políticas*, así como; permitir estabilidad del progreso social y económico.

9. La visión de lo público ha cambiado, por lo que se busca incorporar y validar la posición del ámbito, la materia, la extensión del gobierno y de la administración pública, en el que los ciudadanos mediante sus organizaciones, privadas, sociales, no gubernamentales, comienzan ha ser también sujetos de la administración pública, haciéndose cargo de algunos asuntos públicos.

BIBLIOGRAFÍA:

- Aguilar Villanueva, Luis. (coordinador) ***Estudio de las políticas públicas***. México, Miguel Ángel Porrúa, 1992.
- Anaya Cadena, Vicente. ***Diccionario: política, gobierno y administración pública municipal***. México, CNCPyAP, 1998.
- Arellano Gault, David. ***Diseño Estratégico de Organizaciones Públicas. Una Tecnología Administrativa Aplicada en México***. México, CIDE, 1997.
- Ayala Espino, José Luis. ***Límites del Mercado, Límites del Estado: ensayos sobre economía política del Estado***. México, INAP, 1992.
- _____ ***Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una revisión de las Teoría modernas del Estado***. México, Miguel Ángel Porrúa, 1996.
- _____ ***Economía Pública: una guía para entender al Estado***. México, Facultad de Economía de la UNAM. 1997.
- _____ ***Instituciones y Economía: una introducción al neoinstitucionalismo económico***. México, Facultad de Economía de la UNAM. 1998.
- Barragán Barragán, José. ***Introducción al federalismo: la formación de los poderes 1824***. México, UNAM, 1978.
- Ballester, Prat. ***Gestión pública y desarrollo: ante el reto del cambio***. Editorial Hispano Europea, Barcelona, 1981.
- Cabrero Mendoza, Enrique. ***Cambio y Evolución en la Administración Pública. Del administrador al gerente público***. México, INAP, 1993.
- Caso, Andrés. ***Cuatro ensayos de política, administración y empresa pública***, México, INAP, 1988.
- Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. ***Diploma Nacional en Política Pública y Gobierno Local: Materiales de Trabajo***. México, CNCPyAP, 1996.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Edt. Porrúa, 1997

Del Castillo, Arturo. **El Nuevo Institucionalismo en el Análisis Organizacional: conceptos y enunciados explicativos.** México, CIDE, 1997.

Dror, Yehezkel. **La capacidad de gobernar,** México, FCE, 1996.

Faya Viesca, Jacinto. **El federalismo Mexicano: Régimen Constitucional del Sistema Federal.** México, INAP, 1988 .

García Pelayo, Manuel. **Las transformaciones del Estado Contemporáneo.** Madrid, Alianza Editorial, 1991.

Guerrero Orozco, Omar. **El Estado y La Administración Pública en México.** México, INAP, 1989.

Hoobes, Thomas. **LEVIATAN o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil.** México, FCE, 1980.

Hood, Cristopher y Jackson, Michael. **La argumentación administrativa.** FCE-CNCPyAP-Estado de Colima, México, 1997.

Kliksberg, Bernardo. **¿Como transformar el Estado?, más allá de mitos y dogmas.** México, FCE. 1993.

_____ **Problemas estratégicos en la reforma del Estado en la década de los noventa,** en *Memoria: II Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública.* INAP, México, 1991.

La autoridad municipal y su compromiso con la democracia. México, SEGOB, 1994.

Memoria del segundo seminario internacional: redimensionamiento y modernización de la administración pública. México, INAP, 1991.

Memoria del Coloquio Franco-Mexicano: El proceso de globalización y su impacto en la administración pública, serie praxis, México, INAP,1995.

- Méndez, José Luis (coordinador). ***Organizaciones Civiles y Políticas Públicas en México y Centroamérica***. México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- Merino, Mauricio (compilador). ***Experiencias de Buen Gobierno Municipal***. México, CNCPyAP. 1996.
- (coordinador). ***En busca de la democracia municipal: la participación ciudadana en el gobierno local mexicano***. México, El Colegio de México, 1995.
- North, Douglass C. ***Instituciones, cambio institucional y desempeño económico***. México, FCE, 1995.
- Olsen, Johan P. y March, James G. ***El Redescubrimiento de las Instituciones: la base organizativa de la política***. México, Coedición FCE-CNCPyAP-Universidad Autónoma de Sinaloa. 1997.
- Ortega Lomelín, Roberto. ***Federalismo y municipio: una visión de la modernización de México***. México, FCE, 1994.
- Ostrom, Vincent. ***The intellectual crisis in American public administration***. Alabama, The University of Alabama Press-Tuscaloosa and London, 1989.
- Poder Ejecutivo Federal. ***Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000***. México, SECODAM, 1995.
- ***Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000***. México, SECODAM, 1995
- Popper, Karl R. ***La sociedad abierta y sus enemigos***, Madrid, Editorial Paidós, 1994.
- García Ramírez, Sergio. "La profesionalización del servicio público" en, ***El servicio público de carrera: experiencias de profesionalización y permanencia en la función pública en México***. Instituto de Administración Pública del Estado de México, núm. 31, julio - septiembre 1996.
- Reyes Heróles, Jesús. ***El Liberalismo Mexicano; tomo I los orígenes***. México, Fondo de Cultura Económica, 1974.

Uvalle Berrones, Ricardo. ***La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública***. México, Plaza y Valdés Editores, 1992.

_____ ***Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal***. Toluca, IAPEM, 1994.

_____ ***Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la sociedad contemporánea***. Toluca, IAPEM-UAEM, 1997.

_____ ***La actividad Económica del Estado Mexicano: Relevancia del sector Paraestatal***. México, Plaza y Valdes Editores, 1998.

Wright, Deil S. ***Para Entender las Relaciones Intergubernamentales***. México, FCE-CNCPyAP-Estado de Colima, 1997.

Zicardi, Alicia (coordinadora). ***La tarea de gobernar: Gobierno locales y demandas ciudadanas***. México, Miguel Ángel Porúa, 1995.

HEMEROGRAFÍA

Aguiar Villanueva, Luis. "Gestión gubernamental y reforma del Estado", en *Cambio Político y Gobernabilidad*. México, CNCPYAP, 1992.

_____ "*La administración pública y el público ciudadano*", publicado en la revista del Senado de la República No 6, enero-marzo 1997.

Ávalos, "La crisis de la administración pública y su relación con la caída de los paradigmas : en busca de un nuevo paradigma", en *RAP (Revista de Administración Pública)*, Núm. 86 (Ensayos Contemporáneos), INAP, 1994.

León y Ramírez, Juan Carlos. "La importancia del desempeño profesional en la administración pública mexicana" en *Revista Prospectiva*, # 9 Marzo de 1998, pp 25 - 27.

Martínez Puón, Rafael. "Los retos de la nueva gestión pública" en *Revista Prospectiva*, # 9 Marzo de 1998, pp 40-43.

Revista Prospectiva, # 10 julio de 1998.

Sunana Finquielecich, "Estrategias de supervivencia en las ciudades latinoamericanas", en Bernardo Kliksberg (compilador), *Pobreza...*,

Uvalle Berrones, Ricardo. "El carácter multifacético de la gestión pública contemporánea" en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*. Toluca, IAPEM, 1998, pp 1-24.

_____ "La Gerencia Pública: una opción para mejorar la acción del buen gobierno", en *Revista Estudios Políticos*, Núm. 5, 1994, pp. 95-113.

_____ "La Gerencia Social: una opción de gobierno abierto", en *Revista Estudios Políticos*, Núm. 4, 1994, pp.111-127

_____ "Visión del Estado contemporáneo". en *Revista Prospectiva*, # 9 Marzo de 1998, pp 19 - 24.

OTROS DOCUMENTOS:

Anotaciones del curso de Teoría de la Administración Pública I y II impartido por el Dr. Ricardo Uvalle.

Anotaciones del curso de actualización para profesores "La función pública en los contextos de cambio y transformación" impartido por el Dr. Ricardo Uvalle Berrones .

Anotaciones del curso de actualización para profesores "Instituciones y Economía" impartido por el Dr. José Ayala Espino

Anotaciones del curso de actualización para profesores "Una introducción a las teorías económicas del Estado" impartido por el Dr. José Ayala Espino .

Avalos Aguilar, Roberto. "Innovación de la gestión pública: análisis y perspectiva", en revista *gestión y estrategia*, Núm. 8 (edición Internet).

Belohlav, James A. "Calidad estratégica y competitividad", en Revista Gestión y Estrategia (Edición Para internet) # 4. UAM-Azc.

Dillares Cisneros, María Estela. "México en la perspectiva global del cambio estructural: estado moderno y gestión estratégica" en Revista Gestión y Estrategia (Edición Para internet) # 4. UAM-Azc.

Información Estadística de las Entidades Federativas.

Kliksberg, Bernardo. *El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión*. (Documento de relatoría general introductorio a la conferencia).

Kliksberg, Bernardo. *"El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda para la discusión"*.

Núñez Estrada, Héctor. "La gestión del ahorro. El financiamiento en México. tendencias para finales del siglo", en revista *gestión y estrategia*, Núm. 4(edición Internet).

Sousa, Mario. "Actualidad de Humboldt". en el Universal, México, 18-XII-1954.

ANEXOS

Anexo 1

Después de efectuarse foros de consulta a nivel Nacional se llegó a una serie de conclusiones y propuestas, que en resumen así:

I. Pacto Federal

1. El federalismo debe considerarse como un pacto de carácter histórico, una forma de relación que propicia el desarrollo de la democracia con base en la unidad nacional, el Estado de Derecho y la Justicia (Chiapas, Guerrero, Tabasco, Zacatecas).
2. Fortalecer el federalismo mediante la acotación del Poder Ejecutivo Federal y garantizar el auténtico equilibrio entre los poderes de la Unión, basado en el principio de corresponsabilidad (31 estados).
3. Replantear las atribuciones del Poder Judicial Federal para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sea el órgano competente para conocer sobre controversias y violaciones constitucionales, y asignar a los estados la resolución de los asuntos jurisdiccionales locales, incluso hasta la tercera instancia o amparo (Chihuahua, Hidalgo, Tlaxcala).
4. Reformar la composición de la Suprema Corte de Justicia a efecto de agregar 10 presidentes de tribunales superiores de los estados y 11 magistrados federales (Veracruz).
5. Combatir las disparidades regionales bajo el principio de equidad y corresponsabilidad; así como respetar el regionalismo y el indigenismo (Chiapas, Colima, Guerrero, Oaxaca, Yucatán).
6. Reglamentar el artículo 4º Constitucional con el objeto de lograr una representación política para los pueblos indígenas (Chiapas, Chihuahua, Hidalgo, Yucatán),.
7. Fortalecer los sistemas económicos locales, comunitarios, mediante políticas que apoyen los métodos productivos que propicien la autosuficiencia (Chiapas, Guerrero).

8. Revisar con enfoque federalista las facultades implícitas de la fracción **m** del artículo 73 Constitucional (Chiapas, Morelos, Tamaulipas).
9. Otorgar mayores facultades a los estados y municipios, con el propósito de regular el uso de los recursos naturales renovables y preservar el medio ambiente; pesca, veda sobre especies, reforestación, vigilancia, limpieza y conservación de litorales, protección al medio ambiente; agricultura y desarrollo rural, salud, educación, y turismo; política social y desarrollo regional, promoción y fomento industrial obras publicas, uso del suelo, comunicaciones y transportes, peajes; juegos y sorteos; y la conservación de los monumentos históricos (31 estados).
10. Equilibrar el sistema de toma de decisiones para definir el Plan Nacional de Desarrollo y establecer los mecanismos que garanticen su validación por parte de los estados y municipios (reforma del artículo 26 Constitucional). (Coahuila, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo).
11. La redistribución de competencia debe abarcar lo reglamentario, no sólo lo general (México).
12. Dar mayor protección constitucional al municipio, fortalecer sus facultades y transformar el diseño de la representación política mediante la reglamentación al artículo 115 constitucional, que deberá incluir una fracción del procedimiento para dirimir controversias entre estados y municipios, así como la creación de un Consejo Municipal de Concentración que promueva el desarrollo integral de los municipios. (B.C., Campeche, Coahuila, Colima, Guerrero, México, Morelos, Michoacán, Oaxaca, Guerrero, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Zacatecas).
13. Reformar los artículos constitucionales: 40 (que la célula constitutiva del Estado Mexicano sea el Municipio); 41 (ejercer soberanía por referéndum y plebiscito); 73 (reformular el modelo de contribuciones); 116 (crear cuerpos especiales para el Municipio; asamblea legislativa, tribunal colegiado) (B.C., Guerrero, [México, Sonora).
14. Reformar el artículo 71 constitucional para que los municipios puedan presentar iniciativas de ley ante el Congreso de la Unión (Guerrero Michoacán).
15. Reconocer la competencia de los estados para realizar convenios internacionales en lo que compete a las necesidades estrictamente locales (Coahuila).

II. Relaciones entre la Federación y los Estados

1. Fortalecer el federalismo mediante una redistribución de facultades tributarias y gasto, lo que debe traducirse en mayores recursos para los estados y los municipios (31 estados).
2. Perfeccionar el Sistema Racional de Coordinación Fiscal para suprimir el fenómeno de la concurrencia tributaria y elevar el esfuerzo recaudatorio (Chihuahua, Yucatán).
3. Establecer nuevas fuentes de ingresos propios para los estados; asignar los impuestos sobre tenencia, uso de vehículos; y a los municipios; sobre bebidas alcohólicas, envases no retornable, combustibles, y peajes de puentes, licencias de conducir, concesiones de transporte y estacionamientos (Chihuahua, Durango, Oaxaca, Puebla, Yucatán).
4. Transformar las políticas de gasto social en inversión acumulativa, que propicien el desarrollo de las entidades y las comunidades (B.C., Guerrero)
5. Otorgar facultades y reglamentar el endeudamiento y enajenación de bienes a los municipios mediante el aval de los gobiernos federal y estatal, así como suprimir la obligación de solicitar autorización al Congreso local (Chihuahua, Coahuila, Tlaxcala).
6. Distribuir ingresos fiscales con base en criterios eminentemente redistributivos que tomen en cuenta el nivel de desarrollo, el grado de marginación, potencial, económico y eficacia administrativa (Campeche, Coahuila, Colima, Hidalgo, México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Quintana Roo).
7. Fortalecer la descentralización en el marco de una coordinación hacendaria, que incluya formalmente los conceptos de transferencia no condicionada y condicionada, encaminados a fortalecer los rubros de educación, salud, atención a los pueblos indígenas y seguridad pública, entre otros (B.C. , Querétaro, Tabasco).
8. Crear un Consejo Tributario federal, con la representación de todas las entidades para regular la distribución de las participaciones federales (Chihuahua, Quintana Roo, Veracruz).
9. Información transparente y sistemática acerca de las participaciones y entrega oportuna de las mismas (B.C, Colima, Guerrero, Oaxaca, Quintana Roo, S.L.P., Tamaulipas).

10. Profundizar el proceso de descentralización administrativa federal para fortalecer los gobiernos estatales y ayuntamientos, con el objeto de evitar duplicidades y canalizar mas eficientemente los recursos hacia fines productivos (Aguascalientes, Campeche, Colima, Coahuila, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca).
11. Hacer públicos los montos de inversión de las delegaciones federales en cada entidad federativa y que los municipios consignen el ejercicio de gasto federal u estatal efectuado en sus respectivos jurisdicciones (Puebla).
12. Establecer un calendario y un procedimiento para realizar la descentralización administrativa (BC., Colima, Morelos, Sonora).
13. Establecer mecanismo de cooperación y coordinación para lograr la eficiencia, innovación y simplificación administrativa, así como e establecer la profesionalización del servidor publico, y nuevos sistemas de organización horizontal de la administración publica (BCS, Querétaro).
14. Perfeccionar 109 convenios de colaboración administrativa del SHCP para propiciar que los estados recauden directamente los impuestos federales y otorgarles mayor liquidez (México, SLP).

III. Relación entre los Estados y los Municipios

1. Redistribuir los ingresos fiscales entre los estados y los municipios mediante leyes reglamentarias que aseguren certidumbre en la asignación de las participaciones federales y que se encaminen a crear sistemas estatales de coordinación fiscal que otorguen mayor responsabilidad a los municipios en el diseño de su política de ingreso-gasto (Guanajuato, Hidalgo, Tabasco, Yucatán, Zacatecas).
2. mejorar los métodos de registro catastral, de administración fiscal, de programación y presupuestación y de ejercicio del gasto en los municipios (Durango, Jalisco, Sonora).
3. Actualizar las leyes orgánicas municipales (31 estados).
4. Descentralizar los programas Nacionales de Solidaridad, desarrollo Regional y de obra publica a los municipios (Aguascalientes, Chihuahua, Colima, Guerrero, Hidalgo, México, Michoacán, Morelos, SLP).

5. Fijar límites claros a las facultades de los estados para coordinarse administrativamente con las atribuciones que sea exclusiva de los municipios (Zacatecas).
6. Crear un cuarto nivel de gobierno; el comunal, que agruparía comunidades cuyo nexos étnicos y cultural sea evidente y desaparecer aquellos municipios en donde los fenómenos migratorios o naturales han hecho inviable su existencia (Chiapas, Hidalgo, Nayarit).
7. Incrementar a 4 años la gestión municipal sin posibilidad de reelección (Aguascalientes, Colima, Michoacán).
8. Representación política en el municipio solo mediante elección directa a fin de abolir la facultad estatal para nombrar consejos municipales (Veracruz, Zacatecas).
9. Integración de cabildos bajo el principio de representación proporcional y rediseño de la administración para acotar las facultades de los presidentes municipales a través de asambleas legislativas (BC, Colima, Hidalgo, Nuevo León, Querétaro, S.L.P).
10. Facultar a los congresos locales para llamar a comparecer a los presidentes municipales sujetos a denuncias de corrupción y tráfico de influencias (Guerrero).
11. Fortalecer la personalidad jurídica de los municipios y su capacidades administrativas; programas permanentes de capacitación a través de institutos, asesores municipales y establecer perfiles mínimos para los trabajadores de confianza municipales y estatales; servicio civil de carrera (BC, Campeche, Colima, Guerrero, México, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Zacatecas).
12. Promover que los municipios desarrollen una instancia de justicia conciliatoria que se inserte en los sistemas de administración y procuración de justicia (Hidalgo).

IV. -autonomía, coordinación y cooperación entre los ámbitos de Competencia gubernamental

1. El Plan Nacional de Desarrollo debe sumar a la vertiente sectorial obligatoria los planes regionales surgidos desde las entidades y municipios, mediante un capítulo que precise las acciones orientadas al desarrollo regional y combatir las

disparidades en las entidades *mas rezagadas* (Coahuila, Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Morelos Oaxaca, Zacatecas).

2. Fortalecer el funcionamiento de los Coplades como instancias idóneas para impulsar la cooperación intergubernamental (Chiapas).
3. Añadir al artículo 115 la obligación de aplicar métodos de planeación integral de la *administración municipal* (Chiapas, Hidalgo, Nayarit).
4. Dinamizar la planeación democrática a nivel municipal mediante la creación de consejos de planeación, concertación y evaluación de la gestión de los ayuntamientos (Hidalgo).
5. Crear consejeros regionales para promover la cooperación en el tratamiento de problemas intermunicipales comunes (Hidalgo, Nayarit).

Participación Social

1. Crear Consejos de Desarrollo Municipal y estatal, con representación paritaria, para resolver problemas comunes mediante la cooperación intergubernamental, particularmente en las *arcas conurbadas* y en *arcas rurales*, así como *propiciar* mejores condiciones para una participación más decidida de los gobiernos municipales, los organizaciones civiles y sociales (Hidalgo, Querétaro).
2. reconocer los mecanismos de iniciativa popular, referéndum, plebiscito para dirimir las controversias entre los ordenes de gobierno (BC., Coahuila, Colima, Guerrero, México, Morelos, Oaxaca, Quintana Roo, Tamaulipas).
3. Incluir la posibilidad de la revocación o suspensión de los poderes municipales. (BC. Guerrero).
4. Propiciar la participación social mediante la apertura de las organizaciones no gubernamentales y partidos políticos en materia a de política social y obra pública municipal (Aguascalientes, Chihuahua, Guerrero, Tabasco, Tlaxcala).

Anexo 2

Variables de Referencia	Administración Tradicional	Gestión Pública
Prerrequisitos básicos	Cumplimiento de la norma (Jurídica o Técnica)	Búsqueda de: Eficiencia, Eficacia y Legitimidad
Concepción del Estado	Dominante, unilateral	Modesto, participativo
Bases de la Legitimidad de la Admón. Púb	Jurídica/Técnica	Vinculación Estado-Sociedad
Naturaleza y Dinámica del aparato	Recibe demandas, las procesa y ofrece bienes y servicios (sistemas semi-abiertos, límites organizacionales claros).	Recibe y promueve las demandas; promueve soluciones en el seno de la sociedad, ofrece recursos y vías de solución y excepcionalmente bienes y servicios (sistema abierto, límites organizacionales difusos).
Estructura Organizacional	-Vertical, jerarquizada -Alta formalización, estable -Roles definidos -Funcional	-Horizontal -Flexible -Roles cambiantes -Por proyectos y por equipos
Sistema de Planeación	Rígido de arriba hacia abajo.	Flexible, abierto y correctivo.
Sistema de Dirección	Centralizado, formal por autoridad.	Descentralizado, trabajo por equipo con autonomía relativa.
Sistema de Evaluación	Control normativo	-Evaluación de impacto -Evaluación del desempeño
Sistema Admvo. Dominante	Administración Clásica	Cogestión (Estado-Sociedad)
Percepción del contexto	Dinámico (demandas sociales que crecen).	Turbulento (demandas cambiantes, conglomerado social en proceso de transformación).
Enfoque Estratégico	-Hacia el "uso" estratégico de bienes y servicios para el mantenimiento de los apoyos políticos. -Sociedad que gira en torno al aparato estatal.	-Hacia la armonización y logro de inquietudes sociales ante un contexto cambiante, en un escenario de recursos limitados. -Aparato estatal que confluye con un contexto institucional, en torno a la sociedad.
Herramientas Técnicas	-Pagos colaterales en función de apoyos políticos (relación de clientelas).	-Negociación con grupos y agentes de la sociedad. -Distribución de recursos a partir de procesos de negociación.
Perfil del Funcionario	Administrador Público	Gerente Público

Anexo 3

Experiencias institucionales en materia de profesionalización de la función pública

Respecto del análisis sobre algunas de las experiencias relevantes en materia de profesionalización de la función pública, se reconoce como denominador común la preocupación por contar con mejores servidores públicos. Las diferencias entre ellas aparecen desde el momento en el que se deciden implantar estos programas hasta las que aparecen en la concepción, naturaleza y cobertura de los programas propuestos.

a) Servicio Exterior

A partir de 1934 el servicio exterior se reconoce como un apoyo cuyo propósito es "salvaguardar los intereses del país." Por medio de ordenamientos jurídicos el servicio exterior ha sufrido cambios para adaptarlo a las circunstancias que la transformación del país ha exigido; los últimos fueron las modificaciones introducidas en 1994 a la Ley del Servicio Exterior en las que aparece la división del personal de carrera, en permanente, temporal y asimilable. El de carrera a su vez se dividió en dos ramas: la diplomática y la consular con sus respectivos rangos. También existe la rama técnico-administrativa que se subdivide en diferentes categorías. De acuerdo con el artículo 7 de la Ley del Servicio Exterior, es al Presidente de la República al que le corresponde hacer los nombramientos del personal temporal. El personal asimilable es el nombrado por otras dependencias del Ejecutivo Federal y la Secretaría de Relaciones acredita con rango diplomático para facilitar el cumplimiento de tareas específicas. El ingreso se hace por concurso público y existen requisitos previos para poder presentar dicho concurso. También el ascenso se hace por concurso cumpliendo con el requisito de la antigüedad. La tarea de capacitación se ha ido perfeccionando desde 1975, año en el que se establece el Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos; actualmente se ofrece una maestría para los miembros de recién ingreso al servicio exterior.

b) Carrera Magisterial

El programa de carrera magisterial se establece a partir del 14 de enero de 1993 haciéndose retroactivos sus beneficios a septiembre de 1992. Dentro del Acuerdo Nacional para la Modernización de la Educación Básica y Normal firmado en mayo de 1992 por el ejecutivo federal, los ejecutivos estatales y el SNTE, se incluyó como uno de los propósitos fundamentales la revalorización de la función magisterial. Para ello se propuso la carrera magisterial como programa que buscara la profesionalización del magisterio al mismo tiempo que se mejoraran sus condiciones laborales. Este programa se basa en un sistema de promoción

horizontal, tomando como referencia la formación académica del docente, con la idea de superar la promoción sólo vertical que se sustentaba en buena medida en la antigüedad y parcialmente en el mérito. Este programa incluye un proceso de evaluación que permite valorar las tareas docentes a partir de mediciones objetivas de conocimiento y del desempeño del maestro. Un ejemplo de esto lo constituyen los exámenes que se aplican a los estudiantes para medir su aprovechamiento escolar, o los que se aplican también a los maestros. Para el ciclo escolar 1996-1997 el programa contó con recursos propios, incluyendo los meses de septiembre a diciembre de 1996, estos recursos ascendieron a un total de 375.0 millones de pesos.

c) Instituto de formación profesional de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal: proceso de reclutamiento y selección.

El Instituto de Formación profesional es un órgano desconcentrado de la PGJDF y fue creado en 1993. A partir de marzo de 1996 sufre una reestructuración importante, convirtiéndose en un órgano técnico que permita que los profesionales que lleven a cabo las tareas encomendadas a la Procuraduría tengan acceso a sistemas e instrumentos de educación, capacitación y adiestramiento de la mejor calidad. Los aspirantes deberán ingresar como agentes del Ministerio Público deberán cubrir los cursos de formación que se establezcan para ese propósito. El ingreso se hará mediante convocatoria abierta y los requisitos consisten en aprobar las evaluaciones de conocimientos y psicosociales que se realizan. Existe un Consejo Consultivo integrado por destacados criminalistas y penalistas que es quien diseña los programas y planes de estudio englobados en lo que se conoce como Cursos de Formación para el ingreso. Las evaluaciones se hacen por personal especializado de instituciones de educación superior en el país.

d) Instituto de capacitación de la Procuraduría General de la República

El Instituto de Capacitación de la PGR inició sus actividades en marzo de 1993. Se diseñó un nuevo proceso para la selección de aspirantes a ingresar como agentes del Ministerio Público de la Federación y se determinó el perfil de estos funcionarios. Para el ingreso existe la modalidad de convocatoria abierta. Se estableció como requisito para la contratación, llevar a cabo y aprobar cursos que han ido perfeccionándose desde que inició sus trabajos el Instituto. A partir de 1994 se han aumentado las horas-clase de los cursos de capacitación y se han revisado los programas existentes de formación, adecuándolos a las exigencias internas y a parámetros internacionales para lograr contar con agentes con mayor grado de profesionalización. De la misma manera, el Instituto Nacional de Ciencias Penales presta su apoyo impartiendo cursos de actualización y especialización. Todos estos procedimientos están regidos por la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y su reglamento.

e) La profesionalización en la prestación del servicio electoral

La profesionalización del servicio electoral se incluyó como parte del esfuerzo hecho en materia normativa y reglamentaria del Instituto Federal Electoral. Se incluyó la organización y desarrollo de un servicio profesional. Este sistema se concibió para ser políticamente imparcial, reglamentando el ingreso, la promoción y la permanencia de sus integrantes. De igual manera se contempla la necesidad de generar condiciones que permitan al personal de dicho servicio especializarse en tareas de su competencia. Cuenta con una estructura propia organizada en rangos y un sistema de evaluación basado en el desempeño y en el mejoramiento profesional. El sistema incorpora la modalidad de concurso abierto para el ingreso. Los datos indican que para la primera convocatoria se recibieron 26,700 solicitudes para optar por alguno de los 2,336 puestos que integran el servicio profesional electoral. Fue concebido para alcanzar el rango de sistema de carrera basado en la formación académica de los aspirantes. El programa de formación se pone en marcha una vez que los aspirantes ingresaron al Instituto e incluye tanto la formación básica como la profesional y la especializada. Es un programa de carácter obligatorio para las personas que en definitiva integrarán el servicio profesional electoral.

f) Sistema de especialistas en hidráulica de la Comisión Nacional del Agua

El sistema de especialistas en hidráulica de la Comisión Nacional del Agua fue instituido en 1989 como un primer paso de lo que sería la integración de un programa de servicio civil de carrera. Con este sistema se buscó incorporar a un grupo de profesionistas calificados que desarrollaran su potencial dentro de la Comisión. Esto se logró trabajando de manera paralela en acciones tales como la autorización de un tabulador especial con niveles homologados a los de los mandos medios de la administración federal, para lograr mayor competitividad en materia de sueldos. La contratación de personal especializado sustituiría con calidad, la cantidad de funcionarios. En 1990 se reclutaron 4313 personas y se incorporaron 245 al sistema y en 1991 se reclutaron 2260 habiéndose incorporado 434 especialistas. Actualmente la Comisión cuenta con un total de 2986 especialistas. Para el ingreso existe un sistema de calificación que comprende tres parámetros de evaluación: antecedentes académicos, trayectoria laboral y una prueba psicométrica. Para efectos de permanencia se han puesto en marcha programas continuos de actualización y superación profesional y laboral que consisten en apoyos para titulación, impartición de cursos y becas para posgrado. La evaluación consiste en un proceso tanto de autoevaluación como de la hecha por parte del jefe inmediato superior consistente en otorgar puntos por superación académica, logros de metas, desempeño y capacidad técnica. Con los resultados de esta evaluación se toman decisiones tanto para la promoción como también para la remoción de los funcionarios. Para que el sistema pueda ir transformándose en un

servicio profesional de carrera, se integró a los niveles del tabulador a partir de los resultados de la evaluación. Todo esto forma parte de las reglas internas que regulan este sistema.

g) La profesionalización del servidor público en la Procuraduría Agraria

El servicio profesional agrario se instaura en 1994, sustentado en la pretensión de desarrollar un servicio civil de carrera. Este servicio establece procedimientos para el ingreso, permanencia y ascensos que aseguren una alta calidad en el personal de la institución. La integración del personal contempla tres momentos: becarios, personal en fase provisional y personal propiamente de carrera integrado por diferentes categorías. La promoción se lleva a cabo a partir de resultados en los cursos de capacitación o por concurso. La evaluación es un proceso construido a partir de elementos objetivos como son la capacidad en el manejo de la información sobre materia de litigio de la Procuraduría Agraria que deben tener los funcionarios, el examen de conocimientos, las aportaciones hechas por los funcionarios para mejorar los servicios de la Procuraduría además del voto de los miembros de un Consejo Técnico que organiza estos sistemas. Todos estos elementos se traducen en valores de medición.

h) Sistema integral de profesionalización: la experiencia del INEGI

El antecedente inmediato del sistema integral de profesionalización ensayado en el INEGI, es el que se conoció como programa integral de capacitación que apareció en 1989, año en el que el Instituto inició un profundo programa de modernización cuyo resultado más visible fue el esfuerzo de descentralización llevado a cabo. A partir de 1993 se puso en marcha el Sistema Integral de Profesionalización cuyo objetivo se orienta a garantizar la permanencia del personal en sus puestos a partir de acciones que favorecen el desarrollo profesional. Esta decisión se tomó debido, entre otras razones, a que el INEGI requiere de personal especializado para participar en la generación y manejo de información estadística y geográfica, lo que implicaba una importante inversión en tiempo y en recursos que valía la pena proteger. EL SIP se define como un modelo de administración de personal basado en la filosofía de calidad que permite, mediante reglas de operación y objetivos claros, brindar posibilidades mayores de desarrollo en todas las etapas por las que transitan los funcionarios dentro de la institución. La preocupación de fondo para instaurar este sistema fue la de modificar la tendencia a la alta rotación de personal, que representaba un grave problema para la institución. Está dirigido a todo el personal que trabaja en el INEGI. El ingreso se hace por vía de convocatorias a exámenes y concursos de oposición de acuerdo con los requerimientos de los diferentes puestos, además de una entrevista con el jefe inmediato, quien somete a la consideración de una comisión ad-hoc las propuestas de incorporación en base a las plazas vacantes. La promoción está relacionada con la evaluación del desempeño y con la capacitación.

i) Servicio de Administración Tributaria (SAT) en términos de la lección que se puede sacar de ellos para otros experimentos en materia de profesionalización de la función pública.

Se plantea la profesionalización de los funcionarios que integran el SAT como una tarea dentro de otra de magnitudes mas amplias referidas a un cambio en la cultura organizacional, lo que está indicando que los intentos por profesionalizar deben darse en contextos distintos a los que han operado tradicionalmente. De hecho la propuesta arranca a partir de la transformación de un organismo: la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda en uno nuevo, el SAT, que a pesar de tener estatus de órgano desconcentrado, fue dotado de autonomía técnica, presupuestal y de gestión, lo que sin duda ha facilitado la reconversión de la que ha sido objeto.

En materia de profesionalización se propone la incorporación de un servicio fiscal de carrera para el personal que no está sindicalizado. Aquí aparece otra vez de manera clara la frontera que divide una capa de funcionarios en los que las ataduras resultado de la legislación laboral que imperó en años pasados, está convirtiéndose llanamente en un obstáculo para la profesionalización, aunque esto sea una situación que nunca aparece suficientemente explicitada. Los principios que regirán esa carrera son: igualdad de oportunidades para el ingreso y la promoción; especialización y profesionalización en cada actividad; retribuciones y prestaciones vinculadas a la productividad; capacitación y desarrollo integral obligatorio y permanente; integridad, responsabilidad y desarrollo de conductas.

Anexo 4

Elementos básicos del servicio público profesionalizado

Los siguientes puntos fueron motivo de análisis y discusión en el **Foro Nacional La Profesionalización del Servicio Público** que organizaron conjuntamente el Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública y el Instituto Nacional de Administración Pública en septiembre de 1996.

Para el caso de México, los puntos que se han convenido en lo fundamental para impulsar el establecimiento del servicio público profesionalizado son: 1) la formación inicial; 2) el reclutamiento; 3) El marco jurídico; 4) la capacitación y 5) la evaluación y el desempeño.

1.- **Formación inicial.** Consiste en que la formación de los servidores públicos da inicio en las aulas de la enseñanza profesional. En éstas, los planes y programas de estudio son punto de partida para que los futuros servidores públicos reúnan los atributos de la especialización y la profesionalidad, dado que el conocimiento de los asuntos del gobierno y de la administración pública exige preparación óptima, visión amplia y criterio a toda prueba.

La forma de relacionar el gobierno con las instituciones de educación superior es mediante el Servicio Social y el Sistema de Estadías.

En el caso del Servicio Social debe considerarse como un elemento que permite al futuro servidor público acercarse de manera ordenada y gradual con el campo de trabajo. Su forma de desempeño puede condensarse con la elaboración de una memoria de trabajo o un informe sobre el mismo. Con ello se recoge una experiencia institucional y su desarrollo futuro no sería tan errático.

En lo que respecta al Sistema de Estadías, las instituciones de educación superior firmarían convenios de colaboración tanto con el gobierno y otras instituciones públicas, a efecto de que en un periodo determinado (6 meses), los futuros servidores públicos lleven a cabo su residencia de trabajo, considerada como un entrenamiento profesional. Se estimularían de este modo, sus habilidades y destrezas, aprendiendo en la realidad misma, la complejidad de los asuntos del gobierno y la administración pública.

2.- **Reclutamiento.** Esta fase significa que el servicio público adquiere un carácter abierto y competitivo. Las reglas que lo integran deben garantizar la equidad entre los participantes. La convocatoria a los exámenes debe ser pública y ampliamente difundida. Se incluirían en la misma los requisitos a cumplir, los criterios de evaluación y la determinación de las calificaciones para aprobarlos.

Respecto a los jurados responsables de elaborar, aplicar y evaluar las pruebas se integrarían tanto con personas del gobierno como de instituciones representativas de la sociedad civil (universidades, colegios e institutos). Los jurados serían mixtos, atendiendo a que lo público del servicio público, tiene que cumplirse también con instituciones no gubernamentales como las mencionadas. Así, el ingreso al servicio público sería a través de méritos acreditados.

3.- **Marco institucional.** Se refiere no tan sólo a los aspectos jurídicos que sin duda son importantes, sino también al conjunto de elementos que sustentarían la nueva visión del servicio público en términos de aptitudes y actitudes.

Por ejemplo, que la cultura de la competitividad sea interiorizada por los servidores públicos para que rinda mejores frutos. Reconocer que los valores de la calidad profesional juegan un papel importante. Valorar que la cultura del cambio y el desarrollo institucional son elemento multiplicador para aceptar las reglas fincadas en el mérito profesional. Sin condiciones en favor de nuevas actitudes y aptitudes, no es viable que el marco institucional tenga éxito.

4.- **Capacitación.** Este rubro debe considerarse como inversión en capital humano y no como gasto corriente. Se organizaría sobre necesidades localizadas que tiendan a fortalecer la calidad del servicio público. No sería impulsada a través de cursos convencionales, sino mediante talleres que propicien el aprendizaje de nuevas complejidades y el desarrollo de habilidades creativas.

Los talleres tendrían un carácter heurístico, es decir, producir resultados importantes y no meramente acumulativos. Dichos resultados se relacionan con los estudios de caso, los trabajos de simulación y la modernización de las prácticas que sustentan lo gubernamental y lo administrativo. Serían talleres orientados a la excelencia del desempeño gubernamental.

5.- **Evaluación del desempeño profesional y el sistema de incentivos.** En una cosmovisión moderna, el servicio público debe evaluarse en razón de su calidad e impacto. Por ello, el desempeño tiene que partir de bases confiables y justas. Esto conduce a que la innovación y la creatividad sean el binomio de referencia para la evaluación de las tareas públicas.

No es suficiente el dominio de las rutinas que también tienen su importancia. Además de ellas, las prácticas gubernamentales y administrativas tienen que caracterizarse por su innovación institucional. Toda inventiva en materia de procedimientos, procesos, sistemas de operación, elaboración y ejecución de políticas, serán calificados por su utilidad e impacto.

Lo trascendente en la evaluación es que los resultados generados no sean convencionales, sino novedosos. Factor no menos importante es que los resultados de la función pública sean fruto de la reflexión y la práctica multidisciplinaria seria, propositiva y calificada.

Respecto al sistema de incentivos, se ha de procurar en una idea de méritos y competencia, que la evaluación tenga como sustento el pago de bonos de actuación, cartas de reconocimiento, publicación del trabajo relevante y un premio al trabajo de excelencia. Los incentivos pueden programarse de acuerdo a periodos trimestrales y semestrales.