



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

GERENCIA PUBLICA Y EL PROGRAMA DE
MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA 1995 - 2000

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y

ADMINISTRACION PUBLICA

(ESPECIALIDAD ADMINISTRACION

P U B L I C A)

P R E S E N T A :

LEONEL VALDEZ GONZALEZ



MEXICO, D. F.

28/8/00
JULIO DEL 2000



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas

Tesis Digitales

Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

DEDICATORIAS

A *Diana, Brenda y Leonel*,
por su paciencia y comprensión.

Los Amo.

AGRADECIMIENTOS

A las Licenciadas **Rina Aguilera** y
Alma Alcantara por su apoyo
desinteresado.

INDICE

Pág.

Proemio	1
I. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EN LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO.	1
1.1 La Administración como Disciplina	1
1.2 Las Diferencias entre la Administración Pública y la Privada	7
II. LA NECESIDAD DE MODERNIZAR LA ADMINISTRACION PUBLICA. --	23
2.1 La Importancia de Eficientar la Administración Pública	23
2.1.1 La Administración Pública en Ambientes Democráticos	25
2.2 La Gerencia Pública	32
III. EL PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA 1995-2000 Y SUS SEMEJANZAS CON LA TEORIA DE LA GERENCIA PUBLICA.	43
3.1 El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 ----	43
3.2 Las semejanzas del Programa de Modernización de la Administración Pública y la Gerencia Pública	65
CONCLUSIONES	71
BIBLIOGRAFÍA	

PROEMIO

El presente estudio tiene como finalidad señalar la diferencia que existe en el ejercicio de la administración pública en la actualidad, con lo que se practicaba durante casi todo el siglo XX. No sólo mencionaré esas diferencias, si no también abordaré el tema de los senderos que debe tomar la gestión pública para hacer menos grandes dichas diferencias. A manera de ejemplo me permito señalar que los egresados de la carrera de Administración Pública, fuimos instruidos, entre otros aspectos, con la consigna de que eran muy diferentes la administración pública y la administración privada. Siempre que se podía se marcaban claramente las fronteras y las características de cada una de ellas.

No se perdía la oportunidad de justificar las posibles deficiencias de la administración pública con el argumento de que la misión del gobierno no era generar utilidades, sino prestar un servicio a la sociedad, en función de ello el costo invertido para dichos servicios era secundario, lo importante era "satisfacer" o acallar las protestas de determinados grupos sociales, en el mejor de los casos.

No obstante, en la época actual se ven cambios en el gobierno en cuanto a lo que se debe concebir como administración pública. Todavía existe el compromiso de servicio a la sociedad (afortunadamente), pero la escasez de recursos ha obligado a los administradores a ser más eficientes en el uso de los mismos.

En este entorno surge la curiosidad de los teóricos y prácticos de la administración pública por indagar qué hace la gerencia empresarial para ser tan eficiente y qué de lo que hace puede ser retomando por los organismos públicos. Con objeto de tocar algunos puntos concernientes a esta problemática, la presente investigación intenta aportar elementos conducentes a estrechar los lazos entre la administración pública y la administración privada.

Para ello se habla en el primer apartado sobre la administración como disciplina. Se empieza con esta idea porque a nuestro juicio en un principio no existía ninguna diferencia entre los conceptos de público y privado, sin embargo si había actividad administrativa. Luego hago un bosquejo histórico para ubicar el nacimiento de la diferenciación entre la administración pública y la privada. Por último, se plantea la necesidad de reducir al mínimo las diferencias entre ambas para brindarle mayores ventajas a la administración pública.

En el segundo apartado se trata sobre la importancia de eficientar la administración pública. En esta sección se hace referencia a un grupo de administrativistas públicos de fines del siglo XIX y principios del XX que ya estaban conscientes de esta necesidad, con objeto de señalar que tal vez no se está proponiendo nada nuevo hoy en día al pedirle a la gestión del gobierno mayor efectividad. Posteriormente se entrará a los estudios de lo que hoy se conoce como gerencia pública para ver cuales son las propuestas de los

III

administrativistas actuales en torno a la reforma del apartado administrativo del Estado.

En el tercer apartado se aborda el estudio del Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, que es la propuesta mexicana del presidente Ernesto Zedillo por racionalizar el aparato administrativo del Estado. Se hace un análisis de dicho programa tomando en cuenta los conceptos de los teóricos de la gerencia pública, para ver que tan factibles o vigentes pueden ser sus propuestas a la luz de las nuevas tendencias mundiales.

La finalidad de esta comparación es concluir si este intento por racionalizar la administración pública tiene futuro o es tan solo uno de tantos programas para salir al paso por parte del gobierno.

I APARTADO

LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EN LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO

1.1 LA ADMINISTRACIÓN COMO DISCIPLINA

La actividad administrativa tiene su origen en tiempos inmemoriales, está presente en las más incipientes formaciones sociales, si bien su ejercicio se realiza en las primeras etapas del desarrollo de la humanidad, de una manera poco sistemática y sin plena conciencia de las potencialidades, es innegable que los primeros grupos de cazadores o recolectores basaban sus actividades y organización en principios de índole administrativa, sin que lo supieran.

El hecho de reunirse un grupo de individuos con el fin común de cazar una presa para conseguir el sustento propio y de la tribu a la que pertenecen, la división de actividades que esta acción implica, así como la de recolectar frutos comestibles y una serie más de tareas afines no son sino una muestra inequívoca de la presencia del fenómeno administrativo.

Es evidente que el nacimiento y crecimiento de formaciones sociales mucho más complejas que los grupos de nómadas (cuyo objetivo primordial

es la sobrevivencia) reclamó un mayor grado de especialización entre los individuos conocido como organización social del trabajo.

La especialización de actividades, responsabilidades, jerarquías y obligaciones son así mismo, unos de los requisitos para dar paso a una organización.

A lo largo de la historia se han presentado los más variados tipos de organización tanto en su tamaño como en su composición y sus objetivos, pero no cabe duda que todas las organizaciones son resultado del fenómeno administrativo.

No podemos concebir la existencia de formaciones sociales o civilizaciones sin la presencia de dicha actividad. El rastro más significativo de todas las sociedades que nos han precedido es la arquitectura, es difícil imaginar la construcción de las pirámides de Egipto, la muralla de China, los centros ceremoniales mesoamericanos, las catedrales y castillos europeos sin la presencia de la administración. Para construir esas obras fue necesaria la decisión de conjuntar un grupo de ingenieros, o arquitectos, albañiles, técnicas, conocimientos, materiales entre otros y asignarles un fin común.

Claro está que la administración no es la única actividad que ha acompañado al hombre a lo largo de su desarrollo, la política, la religión y otro tipo de manifestaciones nacieron y crecieron junto con la administración, pero nuestro campo de investigación es este.

En términos generales ¿qué es la administración? Para Mosher y Cimmino "**Administrar** quiere decir dirigir, coordinar, al menos en la manifestación más aparente de esta actividad humana. Sin embargo, encuentra su verdadera base en la colaboración entre diversos individuos para la consecución de un fin común: cuando dos personas colaboran en el intento de arrastrar una piedra que ninguno de los ellos hubiera podido mover por sí solo, allí mismo aparecen los rudimentos del administrar, al menos por lo que concierne al elemento de colaboración, que constituye su esencia"¹

Por lo que respecta a Henry Fayol "**Administrar** es prever, organizar, mandar, coordinar y controlar".⁽²⁾

Para Peterson y Plowman la administración es "una técnica por medio de la cual se determinan, clarifican y realizan los propósitos y objetivos de un grupo humano particular".⁽³⁾

¹ MOSHER, Frederick C. y Cimmino Salvatore. 1961. **Ciencia de la Administración**. Madrid, Ediciones RIALP S.A. p.27.

⁽²⁾ REYES Ponce Agustín. 1966 **Administración de Empresas**. México, LIMUSA p. 16.

⁽³⁾ Idem. p.16

La definición de George R. Terry es la de un "proceso muy particular consistente en las actividades de planeación, organización, ejecución y control, desempeñadas para determinar y alcanzar los objetivos señalados con el uso de seres humanos y otros recursos".⁽⁴⁾

Stoner y Freeman señalan que "La Administración es el proceso de planear, organizar, liderar y controlar los esfuerzos de los miembros de la organización, y el empleo de todos los demás recursos organizacionales para lograr objetivos organizacionales establecidos".⁽⁵⁾

El autor E.F.L. Brech la define como un "proceso social que lleva consigo la responsabilidad de planear y regular en forma eficiente las operaciones de una empresa, para lograr un propósito dado".⁽⁶⁾

Por último, Jesús Vázquez Méndez manifiesta: "En forma genérica, la Administración, como ciencia o arte puede definirse como el conjunto de principios y técnicas que sirven para guiar un grupo humano hacia la obtención de sus objetivos".⁽⁷⁾

⁽⁴⁾ TERRY George R. y Franklin, Stephen G. 1988 **Principios de Administración**. Cia. Ed. Continental, México, p. 22

⁽⁵⁾ STONER, James A.F. y Freeman, R. Edward. 1994 **Administración**. Prentice Hall Hispanoamericana, S.A. México p. 7

⁽⁶⁾ Op. cit. p. 18

⁽⁷⁾ VÁZQUEZ Méndez, Jesús. 1966 **Administración de la Producción**. Editora Pedagógica, Cuba p. 3

En las definiciones citadas anteriormente se encuentran varios elementos constantes como son: que en toda organización existe el objetivo de lograr una meta común entre todos sus integrantes. Otro elemento es la utilización de recursos, pueden ser humanos, materiales, financieros o de otro tipo. También es importante una coordinación o dirección de todos los recursos. Además es necesaria la utilización de técnicas como la planeación y organización, entre otras.

Al hablar de la administración como disciplina genérica no se pretende hacer una revisión exhaustiva de la misma, ya sea en su faceta académica, como ciencia (entendida la ciencia como el tipo de conocimiento sistemático y articulado que aspira a formular leyes, reglas o normas), o en su faceta práctica, como arte (esto quiere decir, cúmulo de habilidades , experiencia y talento que se necesita para desempeñar una actividad de manera eficaz).

Estoy de acuerdo en que la administración tiene mucho de ambas facetas (ciencia y arte), por ello no pretendo dividirla en alguna de las mismas, ni tampoco hacer su diferenciación en pública o privada. Mi interés es definirla como disciplina genérica , tomando el término disciplina como una doctrina o materia de estudio. En este sentido toma relevancia su

aspecto científico, por que al fin y al cabo busco objetividad, pero no me olvido del sesgo de arte que contiene.

De acuerdo al diccionario, disciplina es un conjunto de reglamentos que rigen cuerpos, instituciones o profesiones.

1.2 LAS DIFERENCIAS ENTRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA PRIVADA

La necesidad de establecer una diferenciación entre administración pública y privada surge en la segunda mitad del siglo XIX. Hasta antes de esta época la ciencia administrativa era cultivada por teóricos o empleados públicos cuyo interés se fijaba en identificar la forma en que el gobierno podía manejar de la manera más adecuada los recursos públicos.⁽⁸⁾

La diferenciación surge una vez que la revolución industrial obliga a una mayor especialización de la gestión administrativa. La mayor complejidad de la actividad industrial obliga a desarrollar técnicas más refinadas para planear, dirigir y organizar las empresas de esa época.

Una de las referencias más antiguas que tenemos donde se estudia con rigor sistémico la disciplina administrativa es el movimiento cameralista. "La cameralística nace de las exigencias de la monarquía absoluta, la cual estimulará la elaboración de técnicas y de prácticas administrativas para la

⁽⁸⁾ Se entiende por recursos públicos, los insumos, equipo y personal utilizado por el gobierno en nombre de la sociedad y para la sociedad.

mejor marcha de los asuntos reales y para la conservación de su patrimonio".⁽⁹⁾

"El movimiento cameralístico (considerado entre los precursores de una ciencia de la Administración), presenta dos momentos históricos distintos: el primero en que sus técnicas servirán para incrementar el poder del monarca a través de la administración de las posiciones estatales; el segundo, en que todo esto forma el primer núcleo de normas internas de la administración pública, sobre las que el Derecho Administrativo fundamentará no pocos de sus estudios".⁽¹⁰⁾

Los principales representantes del cameralismo son Von Justi, Von Sonnenfels y Wolff, todos ellos de nacionalidad alemana.

Con el advenimiento del Estado moderno (la eliminación del Estado absolutista, la Revolución Francesa y el surgimiento de los nuevos entes conocidos como Estado-Nación) los estudios cameralísticos ceden su lugar a los tratados sobre derecho administrativo.

⁹⁾ MOSHER, Frederick C y Cimmino, Salvatore 1961 Ciencia de la Administración. Ediciones RIALP S.A. p. 33

⁽¹⁰⁾ Idem p. 33

El derecho administrativo, cuyas manifestaciones más sólidas se detectaron a lo largo del siglo XIX en el continente europeo, no es sino una de tantas facetas que conformaran el nuevo Estado de derecho, el cual está dedicado a salvaguardar el floreciente liberalismo comercial en todos sus aspectos. Sin duda ésta es la gran aportación del derecho administrativo a la administración como disciplina. Con este movimiento se sentaron las bases de lo que debía ser la relación del gobierno con los ciudadanos, se fijaron los límites de acción del gobierno, o sea de la administración pública.

"Es el Estado de Derecho el que se ofrece para salvaguardar los derechos contra la injerencia de los poderes público, procurando un equilibrio entre libertades constitucionales, por una parte, y por la otra las prerrogativas de la Administración Pública. Predomina en los estados administrativos de carácter jurídico, una preocupación esencial: la de la legalidad"¹¹.

Esta preocupación del derecho administrativo por marcar los límites de la legalidad así como fijar las bases de la relación Estado - sociedad propician el alejamiento de su objeto de estudio que es la administración pública. Se aleja de ella en la medida en que se dedica a legislar sobre cuestiones generales, abstractas, externas a los hechos administrativos

¹¹ MOSHER, Frederick C. y Cimmino Salvatore. 1961 *Ciencia de la Administración*. Madrid, Ediciones RIALP S.A. p. 56

concretos, los cuales son la materia con la que está en contacto cotidianamente el servidor público.

El excesivo enfoque jurídico impuesto por el derecho administrativo al estudio de la administración pública estancó el desarrollo de esta disciplina al grado de sacrificar la eficiencia por la norma.

Esta influencia negativa llega hasta el presente en nuestro propio país, donde se ve que los puestos públicos de importancia son ocupados por egresados de las escuelas de Derecho en lugar de ser atendidos por administradores, quienes poseen más sensibilidad para manejar una organización.⁽¹²⁾

Sin embargo, el estancamiento de la materia de nuestro objeto de estudio a causa de la influencia de una perspectiva jurídica, dio como resultado, por otro lado, el nacimiento de la *management science*, dicho de otro modo, de la administración privada.

Con la creación del entorno propicio para el desarrollo de las empresas privadas el derecho administrativo le facilitó a los empresarios

⁽¹²⁾ Se entiende por organización, desde el punto de vista administrativo, una estructura formada por un conjunto de componentes con un objetivo.

particulares, las condiciones para un espectacular florecimiento de sus industrias.

A partir de 1880, en los Estados Unidos, Frederick Taylor inició el movimiento de la Administración Científica, corriente que tenía como sustento filosófico el precepto según el cual todos los fenómenos de la vida podían reducirse a ciencia.

El método de Taylor consiste "en el estudio minucioso y escrupuloso de toda operación para descubrir los distintos modos posibles en que la operación puede realizarse, experimentado a continuación la llamada vía mejor, y una vez encontrada proceder al adiestramiento del personal y procurar de él el máximo rendimiento"⁽¹³⁾.

Este método aunado a una serie de técnicas sobre la dirección de personal, la profesionalización del administrador *, la capacitación de los empleados, y otras más arrojaron como resultado las bases teóricas sobre los cuales se cimentaría el estudio de la Administración como disciplina con carácter científico. Se dice científico debido a que puede reunir la observación, la experimentación, la predicción y la demostración de resultados predichos.

⁽¹³⁾ MOSHER, Frederick y Cimmino Op. cit. p. 66

* La profesionalización del administrador se dio mediante la fundación de escuelas para formar egresados capacitados en las ramas inherentes a gestión de organizaciones.

Es muy probable que en algunos aspectos la aplicación de los estudios de Taylor en la actividad administrativa generó y genera polémica en torno a la falta de interés demostrado por las relaciones humanas al interior de las organizaciones. Sin embargo la aportación de Taylor a la administración fue decisiva.

Se le podría catalogar como una segunda revolución industrial, la diferencia es que esta segunda revolución no tuvo como precepto las ciencias exactas y su aplicación en la fabricación de máquinas y el uso y explotación de la energía del vapor del agua, del calor o electricidad, sino en la sistematización de los procedimientos, en la capacitación del recurso humano, revaloración de la actividad directiva y la obtención del máximo provecho.

A partir de este punto se presenta con bastante claridad la diferencia que va a caracterizar a la administración pública por un lado y por el otro a la administración privada.

Por su parte la administración pública como disciplina⁽¹⁴⁾ de estudio estará nutrida por distintas escuelas o tendencias. En este sentido destaca

⁽¹⁴⁾ La administración pública como disciplina se entiende "como el conjunto de operaciones encaminadas a cumplir o hacer cumplir la política pública, la voluntad de un gobierno tal y como está expresada por las autoridades competentes. Es pública porque comprende que una

la escuela o tendencia Burocrática, encabezada por el sociólogo alemán "Max Weber quien concibe a la burocracia como un sistema social, oponiendo al feudalismo y a otros sistemas patriarcales".⁽¹⁵⁾

Buscando en su análisis del Estado prusiano Weber destacó las cualidades de la organización de tipo burocrático. Al respecto aceptó que las principales características de esa estructura son el aspecto normativo, la legitimación, el predominio de la faceta jerárquica. Por lo que toca al recurso humano le dio especial importancia al empleo público, tanto en su relación contractual con la organización, como con su capacitación y su vocación de servicio que debe tener todo burócrata.

Otra tendencia se le conoce como la política y está representada fundamentalmente por dos administrativistas públicos norteamericanos cuyas obras fueran escritas a fines del siglo XIX y principios del XX. Sus nombres son Frank Goodnow y W.F. Willoughby.

Se le denomina tendencia política porque en sus inicios este movimiento caracterizó a la administración pública (A.P.) como un apéndice

sociedad, sujeta a la dirección política, ejecuta a través de la institución gubernamental" p. 9 de Diccionario de Política, Gobierno y Administración Pública Municipal. Edit. Colegio de Administradores Públicos. Vicente Anaya. 1998

⁽¹⁵⁾ MOSHER... Op. cit. p. 75.

de la política. A su vez la política era la actividad del poder del Ejecutivo y no del Legislativo.

De alguna manera esta escuela surgió en contraposición a la escuela jurídica que decía que la administración pública debía ser un reflejo de los deseos del Poder Legislativo.

En una etapa posterior, la escuela política planteó la separación entre la actividad política y la de la administración. A esta etapa se le conoce como la dicotomía política - administración.

Al respecto Goodnow distingue: "En todos los sistemas de gobierno hay dos funciones primarias o fundamentales: la expresión de la voluntad del Estado y la ejecución de esta voluntad... Estas funciones son, respectivamente, Política y Administración"⁽¹⁶⁾.

En el mismo tenor Willoughby refiere "Hablando de la diferencia entre las funciones ejecutiva y administrativa: la primera tiene un carácter típicamente político; implica la facultad de tomar decisiones trascendentales en relación con la dirección de los asuntos públicos... la segunda función, la administrativa, estrictamente hablando es suministrar a los órganos del Estado que determinan la política (Legislativo y Ejecutivo) la información

⁽¹⁶⁾ WALDO, Dwight. 1961 Teoría Política de la Administración Pública. Madrid, de. Ed. Tecnos S.A. p. 166

para toma de decisiones. Aparte de esto, las funciones de la esfera administrativa deben consistir únicamente en la ejecución de ordenes".⁽¹⁷⁾

Ambos autores reconocen que el iniciador de esta separación metodológica entre política y administración fue Woodrow Wilson en su celebre ensayo *El Estudio de la Administración*. En dicho ensayo se plantea que "la administración está fuera de la esfera propia de la política. Las cuestiones administrativas no son cuestiones Políticas... Política es la actividad del Estado en cosas grandes y universales, mientras que, por otro lado, administración es la actividad del Estado en cosas individuales y pequeñas, Así pues la política es la competencia especial del hombre de Estado, la administración del oficial técnico".⁽¹⁸⁾

En torno a administración privada se han desarrollado una serie de escuelas o tendencias después de que Taylor fijara los cimientos de la gestión científica.

A grandes rasgos podemos mencionar que después de la escuela científica se cultivó la escuela del Comportamiento Humano. "El criterio importante en esta escuela es que el punto focal de la acción

⁽¹⁷⁾ *Ibid.* p. 174

⁽¹⁸⁾ Wilson, Woodrow. *El Estudio de la Administración*. Revista del INAP 25 Aniversario. 1980 México. p. 286

administrativa es la conducta del ser o seres humanos. Todo lo que se logra, la forma en que se logra y porqué se logra es visto en relación a su impacto sobre la gente que constituye la entidad realmente importante de la administración. Se fundamenta en el desarrollo del pensamiento administrativo sobre la base de las ciencias de la conducta".⁽¹⁹⁾

Esta escuela surgió como resultado de los estudios de la Universidad de Harvard en la empresa Western Electric en Chicago, Illinois, E.U.A. entre 1927-1935.

La escuela de Administración de Sistemas sostiene que una organización está conformada por sub organizaciones llamadas sistemas. En este enfoque el gerente integra sus instalaciones disponibles hacia la satisfacción del objetivo por medio de sistemas que relacionan las actividades para el resultado final deseado. Los sistemas sirven como medio para la consecución de objetivos.

La Teoría de la Decisión tiene como fin estudiar las cualidades que debe tener el director de una empresa. Hace un análisis de la situación y de las variables e información que debe considerar un ejecutivo en el momento de toma de decisión.

⁽¹⁹⁾ Terry, George R. Op. cit. p. 127

Esta escuela centra su atención en los mandos directivos pero descuida el resto de la organización.

Por último citaremos a la corriente de la Medición Cuantitativa, sin que ello signifique que estas sean todas las tendencias que hayan surgido en torno a la administración privada, sino tan solo se toma en consideración las más significativas. "Esta escuela incluye a los estudiosos que consideran a la administración como una entidad lógica, cuyas acciones pueden expresarse en términos de símbolos matemáticos, relaciones y datos que se puedan medir. Es importante indicar que esta escuela está interesada principalmente en la toma de decisiones".⁽²⁰⁾

Todas las disciplinas desarrolladas alrededor de la administración privada enfocan su objeto de estudio en aspectos muy específicos del fenómeno administrativo. En este punto es donde radica su virtud y defecto.

Su virtud es que permiten estudiar un aspecto de la actividad empresarial a un nivel muy especializado, convirtiéndose en una gran herramienta para el administrador deseoso de resolver un problema en particular. Pero también es un defecto porque para un estudiante o iniciado

⁽²⁰⁾ Terry Op. cit. p. 134

en la materia les da una visión muy parcial de la gestión administrativa, lo cual nos induce a querer resolver cualquier tipo de problema con un solo enfoque y se sabe que en la práctica un buen administrador es un profesional que a lo largo de su carrera ha logrado una formación interdisciplinaria. Sólo con una visión global se puede tomar decisiones acertadas y resolver problemas de raíz.

Retomando el tema de las diferencias entre administración pública y privada y con base en el breve bosquejo histórico que hemos hecho de la administración en sus diferentes manifestaciones teóricas y prácticas se puede mencionar algunos elementos que nos ayuden a distinguir a una de la otra.

Es importante hacer la distinción entre los dos tipos de administración, aunque en el caso de México salten a la vista los rasgos distintivos de ambos.

Tratar de diferenciar ambos tipos de gestión parece una perogrullada.

Pero si se pretende gozar en México de una administración pública eficiente y honesta debemos tener un modelo para que, acto seguido, se

aspire a hacer los cambios en nuestras organizaciones tendientes a construir una realidad semejante a nuestro modelo.

El objetivo al hablar de las diferencias entre los dos tipos de gestión no es acrecentar la distinción entre una y otra, si no por el contrario disminuirlas hasta su nivel máximo. Tal vez esta afirmación resulte un tanto temeraria pero a fin de cuentas es lo que los teóricos de Estados Unidos discutían hace más de 90 años y parece que ahora en México es materia de preocupación.

Empezando con una diferencia, la referida al interés público por un lado y por el otro el beneficio o utilidad. Acaso no tiene interés público, por ejemplo, el nivel de producción de pan blanco de la empresa BIMBO una vez que CONASUPO dejó de existir.

En otro sentido, no sería recomendable que una empresa como el Sistema de Transporte Colectivo (Metro) tuviera utilidades para que dejara de ser la federación quien subsidie su operación.

Por qué el contribuyente de Oaxaca tiene que pagar impuestos federales para financiar un sistema de transporte de una ciudad subsidiada en todos los aspectos, cuando en su estado la miseria es evidente.

Parece que por el lado del interés público y de la utilidad no es muy atinada la diferencia; lo mismo es de interés público la producción de BIMBO que lo fue en su momento CONASUPO. Lo mismo debe generar recursos o ser eficiente una empresa privada como una paraestatal.

El tipo de empleado, o mejor dicho la actitud del empleado público o privado, tampoco debe ser motivo de distinción, máxime si existe plena conciencia ante una alternancia en el poder, derivada de la democratización, que es un imperativo profesionalizar al servidor público, porque de ello dependerá el triunfo en las elecciones de uno u otro partido político.

Las dimensiones de la empresa. Antes se tipificaba a la gestión pública⁽²¹⁾ porque sus organismos tenían dimensiones gigantescas, ahora ante la ola de privatizaciones ya son pocas las entidades paraestatales* de tales características y las pocas que persisten tienden a ser desmembradas para una posterior privatización.

⁽²¹⁾ La gestión pública 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 que necesitan de soluciones que conjuguen esfuerzos compartidos" Uvalle, Ricardo. p. 10 *Los nuevos derroteros de la Vida estatal*.

* Entidad paraestatal son los organismos descentralizados, empresas de participación mayoritaria y fideicomisos públicos. Ayala Espino, José. 1997. *Economía Pública. Una Guía para entender al Estado*. Fac. Economía UNAM. p. 97

En todo caso lo que requiere el país es una federalización de los recursos para que el municipio cuente con empresas publicas pequeñas, locales y eficientes, en contra posición a las transnacionales y monopolios del sector privado.

De este mismo modo se puede seguir citando ejemplos de las supuestas diferencias que debe haber entre un tipo de estructura y otra, pero la alusión; de las mismas ya no es determinante para etiquetar el origen de una empresa.

Estamos conscientes que si debe existir una distinción y pensamos que dicha distinción se basa en el contenido político de los actos de la administración pública, lo cual no quiere decir que en la administración privada no existan actos de este tipo.

La diferencia se ubica, al menos es nuestra convicción, en la toma de decisión sobre las implicaciones políticas que tendrá tal o cual medida, mientras en la empresa privada el criterio mercantil es el que domina.

Para ilustrar un poco más la diferencia entre ambas citaremos a Osborne y Gaebler "El gobierno y las empresas son instituciones fundamentalmente distintas. A los líderes empresariales, el motivo que los

impulsa es la ganancia; a los gobiernos el deseo de reelegirse. Las empresas están animadas habitualmente por la competencia; los gobiernos recurren, por lo general, a los monopolios... en el gobierno la prueba última de los administradores no es si generan un producto o ganancia, sino si complacen a los políticos elegidos... los administradores públicos, al contrario de sus colegas del sector privado, deben tomar en consideración a los grupos de interés en todos sus cálculos... los gobiernos obtienen sus ingresos sobre todo de los impuestos, mientras que las empresas ganan dinero cuando los clientes compran sus productos o servicios por su propia y libre voluntad".⁽²²⁾

⁽²²⁾ OSBORNE, David y Gaebler, Ted. Un Nuevo Modelo de Gobierno. p. 48.

II APARTADO

LA NECESIDAD DE MODERNIZAR LA ADMINISTRACION PUBLICA

2.1 LA IMPORTANCIA DE EFICIENTAR LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

No es una novedad que en el mundo entero se este dando un fenómeno de globalización. Este fenómeno no solo esta presente en el terreno económico, sino también en el político y social. En este contexto los tratados de libre comercio eliminan las barreras que antes protegían a las empresas nacionales de cada país. Ante esta súbita apertura de los mercados, se vuelve un imperativo ser más competitivo en cualquier sector económico; a riesgo de ser rebasado por la competencia mundial.

La administración pública no está exenta de esta competencia, puesto que tiene que brindar bienes y servicios a una sociedad más democrática inserta en un mando globalizado que busca áreas de oportunidad para

desplazar a los sectores económicos poco competitivos o un escaso respaldo de sus gobiernos en la promoción de sus actividades.

2.1.1 LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN AMBIENTES DEMOCRÁTICOS

"Es más difícil para la democracia organizar la administración, que para la monarquía... Un soberano individual adoptará un plan simple y lo llevará directamente a la práctica; tendrá una sola opción y le dará cuerpo a esa opción a través de una orden. Pero el otro soberano 'el pueblo', tendrá una variedad de opciones diferentes. No puede estar de acuerdo sobre algo sencillo".⁽²³⁾

Estas palabras de Wilson se pueden aplicar a la actual realidad mexicana tan solo cambiando el término de monarquía por el de "régimen presidencialista". Asimismo se empieza a despertar de una larga y oscura noche para tener acceso a un régimen democrático, situación complicada, para la administración pública porque está acostumbrada a la ineficiencia, al dispendio, a la corrupción, al clientelismo político y al compadrazgo.

Como se mencionó anteriormente unos renglones arriba, existen ciertas similitudes entre el momento histórico que vivieron los

⁽²³⁾ WILSON, Woodrow. *El Estudio de la Administración*. p. 283.

administrativistas norteamericanos a fines del siglo XIX y la situación de nuestro país en este fin de siglo XX.

De acuerdo con ello se considera conveniente traer a colación dos elementos importantes: "La ciencia administrativa americana se desarrolla durante la segunda mitad del siglo XIX alrededor de dos postulados de Woodrow Wilson...este autor insiste sobre la similitud entre la Administración Pública y la gestión de negocios privada y sobre las necesidades de diferenciar la administración de la política".⁽²⁴⁾

En torno a la propuesta de Wilson de establecer una similitud entre ambos tipos de gestión subyace, a nuestro parecer dos factores que son, el primero, utilizar las técnicas de la administración científica comprobadas sobre la práctica, donde se verificará logros espectaculares en términos de productividad y eficiencia.

El segundo, capacitar a los servidores públicos en esta disciplina "sometiendo a concurso de oposición para servicio civil, a hombres definitivamente preparados para poner a prueba sus convicciones y

⁽²⁴⁾ DEBASCH, Charles. Ciencia Administrativa. Administración Pública. p. 33

conocimientos técnicos. Un servicio civil académicamente preparado se ha convertido en indispensable".⁽²⁵⁾

Por lo que toca a la separación de la política de la administración, la propuesta fue hecha con la intención de tener un aparato administrativo previamente capacitado en las nuevas técnicas administrativas, con personal de planta que no tuviera compromisos y vínculos con los partidos políticos. De ninguna manera se piensa que la propuesta de la dicotomía tuviera como objeto romper los lazos entre ambas disciplinas puesto que las dos son manifestación del gobierno, sino que la propuesta (de carácter metodológico) busca una autonomía operativa capaz de imprimir dinamismo a los actos ejecutivos en lugar de empantanarlos con concepciones jurídicas o políticas reservadas para los legisladores o estadistas.

Las coincidencias de los dos momentos históricos nos hacen reflexionar sobre la conveniencia de asimilar para nuestro país las enseñanzas surgidas en otros momentos.

Se está ante la encrucijada de seguir por el mismo camino de una administración centralizada, corrupta e ineficiente, o reformarla a la luz de

⁽²⁵⁾ WILSON, Woodrow. Op. cit. p. 290

instituciones democráticas que exigen un nuevo esquema en la relación gobernantes-gobernados.

Esta es una época en la que son bienvenidas todas las propuestas encaminadas a mejorar los servicios o productos que ofrece el gobierno en sus diferentes niveles.

Si no se toman medidas inmediatas al respecto, estamos corriendo el riesgo de abortar el proyecto democratizador ante la falta de un gobierno capaz de administrar en todos los sentidos.

Un ejemplo elocuente es la insuficiencia de brindar seguridad pública. Esta situación puede derivar en un clima de ingobernabilidad * que sea interrumpido por un esquema dictatorial.

Dentro de los intentos teóricos, y/o académicos relativamente recientes por modernizar al aparato administrativo del Estado se encuentra lo que le denominan las tecnologías del gobierno.

En un contexto de apertura democrática donde el gobierno tiene que rendir cuentas de sus actividades, hacer un uso transparente de los

* La ingobernabilidad se entiende como la falta de conceso del gobierno con los sectores más representativos de la sociedad para que respeten y coadyuren con el Estado de Derecho, regido por leyes.

recursos, estar atento a las demandas de los diversos grupos integrantes de la sociedad (ya sean partidos de oposición u organismos no gubernamentales), es necesario desarrollar en la administración pública la capacidad para dar una respuesta eficiente y eficaz a lo que se espera de su gestión.

Tal y como se señaló anteriormente, la apertura democrática obliga a gobernar con mucho tacto y mayor creatividad para que los recursos oficiales rindan lo más posible.

"Consecuentemente los procesos de gobierno tienen que caracterizarse por un alto grado de racionalidad progresiva. En este sentido, las políticas públicas, la gerencia pública y la gerencia social son tecnologías de poder, pero del poder inteligente que sabe incorporar la opinión ciudadana al gobierno tomando en cuenta que la acción del estado se realiza en lo que es la sociedad abierta".⁽²⁶⁾

"Es, pues, la sociedad abierta, la sociedad de nuestro tiempo y de los horizontes inmediatos. Es una sociedad donde tanto la libertad y la

⁽²⁶⁾ UVALLE Berrones, Ricardo. Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal. p. 109.

creatividad de los individuos así como de sus organizaciones privadas y públicas son la clave para conseguir la prosperidad social".⁽²⁷⁾

Las tres tecnologías del gobierno, de acuerdo con la referencia brindada por Ricardo Uvalle, se pueden definir de la siguiente manera:

Políticas públicas: "Tienen como propósito publicitar el proceso de la toma de decisiones relacionada con el bien común, incorporando la opinión, iniciativas, información, recursos y cooperación de los ciudadanos y sus organizaciones públicas para mejorar las formas y modos de la vida ciudadana"⁽²⁸⁾.

Gerencia pública: es entendida "como una nueva fase de la administración pública y a la vez diferenciada de esta. Para Romain Laufer la gestión o gerencia pública es una visión derivada del 'management' que se orienta a la atención de los problemas organizacionales en función de sus efectos sobre el entorno".⁽²⁹⁾

Gerencia social: Es una "modalidad de la acción gubernamental encaminada a combatir el deterioro en la calidad de vida con fines tecnológicos... Para la gerencia social los males de la pobreza tienen que

⁽²⁷⁾ *Idem.* p. 109.

⁽²⁸⁾ *Ibidem* p. 112.

⁽²⁹⁾ CABRERO Mendoza, Enríque. *Del Administrador al Gerente Público.* p. 128.

atacarse con una mejor acción de gobierno, pero fundamentalmente con la participación organizada de los mismos grupos que la padecen. Es un tipo de gerencia que no es altruista ni caritativa; menos paternalista. Es una gerencia que alude a un realismo de la vida social y económica, tanto en los beneficios a distribuir como en las desigualdades a erradicar.”⁽³⁰⁾

El concepto de políticas públicas es acuñado en 1951 en Estados Unidos por Daniel Lerner y Harold D. Lasswell, autores que ven en el fin de la II Guerra Mundial la oportunidad para crear en el gobierno un enfoque destinado a resolver los problemas fundamentales del hombre en sociedad, antes de llegar a situaciones extremas que tengan como condición de sus soluciones la violencia. Pone énfasis en los preceptos de los estados democráticos que son la defensa de la dignidad del hombre. Uno de sus objetivos es desarrollar un conocimiento que permita la realización más completa de la dignidad humana.

⁽³⁰⁾ UVALLE Berrones, Ricardo. Op. cit. pp. 127 y 129

2.2 LA GERENCIA PÚBLICA

La idea de gerencia pública empieza a surgir a partir del tercer cuarto del presente siglo, como una manera de reformar al Estado.

A lo largo del siglo XX el estado occidental se ha visto inmerso en dos crisis de legitimidad^(*) que han puesto en entredicho su estabilidad para gobernar. La primera de ellas fue la que marcó el fin del estado gendarme^(**) y el nacimiento del estado benefactor, a raíz de la crisis económica internacional de 1929; y la segunda, con el desmantelamiento del estado benefactor^(***) sucedida a fines de los 70's y durante los 80's, cuando las dimensiones, obligaciones y gastos de dicho estado lo vuelven inoperante.

A partir de esas fechas surge el estado modesto, gestor o moderno cuya finalidad ya no es brindar bienes y servicios de forma indiscriminada, sino racionalizar sus funciones a través de la reducción del gasto complementado con una mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones.

(*) Legitimidad es la propiedad que tiene un régimen político para diseñar, aplicar y hacer cumplir las leyes con el consentimiento de los gobernados. AYALA ESPINO, José. Op. Cit. p. 37

(**) Estado Gendarme es el que sostiene que sus funciones deben restringirse a las tradicionales: cumplimiento de las leyes, protección de la propiedad y defensa de la soberanía. Ibid. p. 30

(***) Estados Benefactores es el que le da gran importancia al logro del bienestar social. Ibid. p. 28.

Este cambio que experimentó el Estado en los países con sociedades de libre mercado quedó manifiesto, entre otras cosas, en la reforma de la administración pública. En esta reforma del sector administrativo se inscriben las tres tecnologías de gobierno. De estas tres tecnologías la que ocupa mi atención en el presente estudio es la de la gerencia pública, por que es la que más se adapta al proyecto de modernización del Estado en los países de América Latina.

La desaparición del estado benefactor impuso a los estados naciones contemporáneos la urgente necesidad de modernizarse para responder en mejores términos de eficiencia, eficacia y legitimidad a las demandas de sus sociedades. La súbita imposición a la que se vio sometido el Estado generó una crisis en el mismo. "La crisis de legitimidad del Estado contemporáneo es, de hecho la crisis de legitimidad de la administración pública"³¹

Sin embargo, las respuestas que han dado las diferentes naciones a esta crisis no ha tenido los resultados esperados y esto se debe a que han descuidado, o no le han dado suficiente importancia al tema de "las nuevas formas de interlocución con la sociedad."³² Aunado a lo anterior es indispensable incluir en la agenda de modernización de la administración pública un esquema para la formación de los gerentes públicos que hagan

³¹ CABRERO Mendoza, Enrique. Op. cit., p. 60

³² Ibidem p. 61

frente a las nuevas relaciones Estado – sociedad, con base en una nueva formación académica.

El factor humano es fundamental en todo proceso de cambio en organizaciones complejas que tienen una inercia, la cual se debe revertir ante circunstancias totalmente diferentes a las tradicionales.

Para hacer frente a este tipo de cambios tenemos que poner "énfasis en el perfil del administrador o gerente público, como el eje articulador de la modernización."⁽³³⁾

Si no contamos con administradores públicos dispuestos a realizar la transición hacia gerentes públicos, los intentos de modernización están destinados al fracaso. Por lo pronto de aquí a diez años, que sería el tiempo en el cual puede estar lista la nueva generación de gerentes que accedan a las universidades en estos momentos, gran parte de esa responsabilidad la debe tomar la sociedad civil *, fundamentalmente los grupos de presión y las organizaciones no gubernamentales.

⁽³³⁾ Ibid, p 41

* Sociedad Civil es el conjunto de asociaciones intermedias que no pertenecen ni al Estado ni a la familia Ayala Espino, José Op cit., p. 131

Pienso en un plazo de diez años porque es el tiempo en que se cursa una carrera profesional con todo y su especialización, más aparte el tiempo requerido para tener experiencia laboral.

En su estudio Enrique Cabrero presenta los resultados de una encuesta sobre los perfiles académicos que debe cubrir un gerente público. Este perfil debe ser muy tomado en cuenta en los planes de estudio de todas las escuelas de administradores públicos.

A continuación se presentan la relación de asignaturas necesarias: de estrategia, financiera, comercialización, administración, presupuestos, recursos humanos, evaluación y control y planeación.

Esto aunado al hecho de aprender a dirigir su organización en un medio de gran incertidumbre y falta de estabilidad, además de estar muy al pendiente de las inclinaciones o preferencias del grupo social al cual debe brindar los bienes o servicios su institución.

La tarea de implantar los esquemas de gerencia pública en nuestras instituciones no solo se enfrenta a los problemas de capacitación de los cuadros directivos y medios, sino a otras situaciones de carácter coyuntural,

como son la crisis económica que nos afecta desde principios de 1995 y la globalización de la economía internacional.

Cuando en Estados Unidos y otros países industrializados se inició el debate sobre efficientar el gobierno, lo que se buscaba era hacer cambios destinados a lograr precisamente eso, un aparato eficiente. En cambio en México la situación desde un principio no se plantea a nivel de eficiencia, sino de eficacia.

Eficacia entendida como cumplimiento de objetivos y eficiencia como el logro de dichos objetivos con los menores recursos posibles.

En nuestro país la cuestión se presenta más difícil, se tiene que partir desde una posición más precaria en las capacidades de dar respuesta a la sociedad, pero en medio de un entorno de crisis nacionales e internacionales, con la presión de las empresas transnacionales involucradas en un proceso de globalización, buscando monopolizar los mercados, para lo cual no les importa afectar a las pequeñas o medianas empresas nativas de los países emergentes.

Tal como se plantea el panorama para la implantación de los criterios de gerencia pública en México, la solución a corto plazo es involucrar a la sociedad civil en la toma de decisiones a nivel local o municipal.

Al respecto son reveladoras las lecciones brindadas por David Osborne y Ted Gaebler en su libro "Un Nuevo Modelo de Gobierno".

En este texto los autores analizan el fenómeno de cómo el espíritu empresarial norteamericano está permeando las instituciones gubernamentales, con objeto de lograr una gerencia pública o, en términos de ellos, un gobierno empresarial.

Se usara indistintamente estos dos términos gerencia pública o gobierno empresarial porque el significado que tiene gerencia pública para Cabrero y Uvalle es el mismo que le asignan Osborne y Gaebler al término de gobierno empresarial que como lo mencionamos anteriormente, consiste en aplicar criterios del "management" privado en la gestión de entidades públicas. "Cuando hablamos del gobierno empresarial, nos referimos a las instituciones del sector público que actúan habitualmente de esta forma: siempre utilizan sus recursos de manera novedosa con el fin de aumentar tanto su eficiencia como su eficacia".⁽³⁴⁾

⁽³⁴⁾ OSBORNE, David Gaebler, Ted. Op. cit., p. 19

Osborne y Gaebler parten de cuatro supuestos fundamentales para el desarrollo de su libro.

Primero.— El gobierno no es un mal necesario. "Todas las sociedades civilizadas poseen un tipo de gobierno".⁽³⁵⁾

Segundo.— "Creemos que un sociedad civilizada no puede funcionar eficientemente si no tiene un gobierno eficiente".

Tercero.— "El problema de los gobiernos no son los burócratas, si no los sistemas que tienen que seguir".

Cuarto.— La solución a los problemas de la administración pública no se encuentra en seguir ciegamente los dictados del liberalismo económico o del intervencionismo estatal, sino analizando caso por caso para ver si una organización necesita ser adelgazada, fortalecida, desincorporada o aplicándole un régimen mixto público—privado en el que participen en diferentes proporciones el gobierno y los inversionistas particulares.

Otro elemento fundamental en la investigación citada es el descubrimiento de que la mayoría de las iniciativas de gerencia pública se

⁽³⁵⁾ Ibid, p. 16

han originado en los estados, ciudades y condados. No tuvieron su origen en la capital del país. "Los primeros gobiernos en responder a las nuevas realidades de un gobierno eficiente fueron los locales, en gran parte porque se dieron antes contra la pared... Bajo la intensa presión física, los líderes estatales y locales no tuvieron más opción que cambiar su modo de trabajar. Alcaldes y gobernadores respaldaron las asociaciones entre el sector público y el privado y desarrollaron formas "alternativas" de prestar servicios. Las ciudades fomentaron la competencia entre los proveedores de aprendizaje y ciudades autosuficientes. Los estados iniciaron la reestructuración de sus sistemas públicos más costosos: educación, atención médica y bienestar social".⁽³⁶⁾

Asimismo, los autores citan un discurso que dio el alcalde de Indianápolis, Willian Hudnut en 1986 donde describe con mucha claridad lo que es el gobierno empresarial: este gobierno "está dispuesto a abandonar viejos programas y métodos. Es innovador, imaginativo y creativo. Asume riesgos. Hace que las funciones municipales le reditúen dinero, en lugar de despilfarrar el presupuesto. Evita las opciones tradicionales que solo ofrecen sistemas de mantenimiento de la vida. Trabaja con el sector

⁽³⁶⁾ Ibid, pp. 43-44

privado. Pone en práctica un sólido sistema empresarial. Privatiza. Crea empresas y realiza operaciones que generan ingresos. Está orientado hacia el mercado. Se centra en la evaluación del desempeño. Recompensa el mérito. No tiene temor de soñar a lo grande".⁽³⁷⁾

Después de haber terminado una investigación, cuya realización duró 5 años, durante la cual visitaron varios estados de la unión americana, identificaron diez principios que son comunes en todos los estados, condados o distritos regidos por la dinámica del gobierno empresarial. Estos principios son los siguientes:

"La mayoría de los gobiernos empresariales:

1. **Promueven la competencia entre los proveedores de servicios.**
2. **Delegan el poder entre los ciudadanos al despojar a la burocracia del control y dárselo a la comunidad.**
3. **Evalúan el desempeño de sus agencias, centrándose no en los insumos, sino en los resultados.**

⁽³⁷⁾ Ibid, p. 45

4. Los impulsan sus objetivos, sus misiones, y no sus normas y los reglamentos.
5. Redefinen a sus beneficiarios como clientes y les ofrecen opciones.
6. Previenen los problemas antes de que surjan, en vez de limitarse a ofrecer sus servicios después de los hechos.
7. Se empeñan en ganar dinero, no sólo en gastarlo.
8. Descentralizan la autoridad, adoptando la administración participativa.
9. Prefieren los mecanismos de mercado a los burocráticos.
10. Y no se ocupan únicamente de prestar servicios públicos, sino de involucrar a todos los sectores (público, privado y voluntario) en acciones que resuelvan los problemas de su comunidad⁽³⁸⁾

⁽³⁸⁾ Ibid, p. 47

Se espera que con lo anterior se haya mencionado los rasgos característicos de lo que significa el concepto gerencia pública.

Ahora resta en el siguiente apartado revisar el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, para comprobar si dicho programa incluye dentro de sus líneas algunos de los elementos teóricos que hemos repasado con anterioridad.

III APARTADO

EL PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA 1995-2000 Y SUS SEMEJANZAS CON LA TEORIA DE LA GERENCIA PUBLICA.

3.1 EL PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000

Surge como la propuesta del gobierno del presidente Ernesto Zedillo ante la necesidad de reformar el aparato administrativo en los tres niveles de gobierno (federal, estatal y municipal).

Los objetivos que persigue este instrumento, según se destaca en sus páginas son Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad. Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

Para conseguir sus objetivos generales el PROMAP plantea cuatro líneas de acción o subprogramas con los cuales pretende modernizar a la Administración Pública.

Estos subprogramas son la Participación y Atención Ciudadana, la Descentralización y/o Desconcentración Administrativa, la Medición y Evaluación de la Gestión Pública y la Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.

En su presentación el documento en cuestión menciona que la administración pública juega "un papel esencial en el cambio que el Gobierno Mexicano se propone llevar a cabo en el período 1995-2000, por la diversidad e importancia de las funciones y responsabilidades que le competen tales como proveer de servicios básicos a la población; suministrar insumos energéticos e industriales a la planta productiva; intervenir en el diseño, la construcción, la operación y mantenimiento de infraestructura; regular y promover numerosas actividades económicas realizadas por los particulares, así como propiciar, en la medida de lo posible, la generación de empleos".⁽³⁹⁾

⁽³⁹⁾ Poder Ejecutivo Federal. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. p.1

En este contexto la reforma del apartado administrativo parte del análisis del entorno internacional y el nacional. Con relación al ámbito internacional se menciona que el desarrollo de los países en las últimas fechas se ha logrado gracias a que han utilizado sus administraciones públicas "como instrumento estratégico para otorgar mayor competitividad a sus respectivas economías, impulsar sus sectores productivos y promover la participación social en las decisiones y en la evaluación de la gestión gubernamental".⁽⁴⁰⁾

Tampoco se debe olvidar el ambiente de globalización económica como elemento esencial en la configuración de un nuevo orden mundial.

Por lo que toca al terreno nacional la sociedad mexicana es hoy en día más democrática, más informada, participativa y crítica; lo que da como resultado que reclame "con vehemencia la mejora permanente de los servicios gubernamentales, mayor transparencia y honestidad en las acciones de gobierno y el uso de los recursos públicos, y un proceso de rendición de cuentas más completo, desagregado y con amplia difusión".⁽⁴¹⁾

⁽⁴⁰⁾ Ibid., p. 1.

⁽⁴¹⁾ Ibid., p. 2.

En la parte correspondiente a los antecedentes se hace una semblanza desde 1952 hasta 1994 de lo que han sido los intentos por racionalizar la actividad administrativa del gobierno. Se mencionan, los programas, leyes y planes cuya finalidad ha sido optimizar el uso de los recursos públicos.

Asimismo, se mencionan los logros y aciertos de cada sexenio, pero algo muy importante, es que reconoce las limitaciones de cada período en la aplicación de las medidas. Este reconocimiento de los errores es significativo, porque de partida hace un compromiso tácito de no incurrir en errores similares al momento de poner en práctica el presente plan.

Se puede citar el caso del sexenio de López Portillo (1976-1982) donde hay una verdadera preocupación por darle coherencia a todas las acciones de gobierno, pero que fueron tan amplios sus objetivos que "con el tiempo se fueron desviando, sin que pudieran alcanzarse en su totalidad".⁽⁴²⁾

Por lo que toca al sexenio 1982-1988 donde la austeridad, la reforma administrativa y la renovación moral fueron los estandartes de Miguel De la Madrid sus limitaciones consistieron en que no se aplicó cabalmente la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y además porque los esfuerzos de

⁽⁴²⁾ Ibid., p.11

la simplificación administrativa no se vieron vinculados a la desregulación que impulsó la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

En cuanto al presidente Salinas de Gortari (1988-1994), se señala que el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994 no tuvo verdadera trascendencia "debido fundamentalmente a la concurrencia de otros ordenamientos, principalmente presupuestarios, que impidieron la real autonomía y profesionalización de los órganos de gobierno de las entidades, y la suscripción de convenios de desempeño. La importancia concedida al gasto-financiero de corto plazo, impidió que los indicadores de desempeño fungieran como instrumentos útiles para la planeación y que las empresas públicas adoptaran la calidad total como mecanismo institucional de administración".⁽⁴³⁾

Una vez hecho un repaso de los esfuerzos previos para modernizar la administración, así como sus limitaciones se presenta un diagnóstico general donde se da fe de:

⁽⁴³⁾ Ibid., p. 16

1. La limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes que el ciudadano exige a la gestión gubernamental.
2. El centralismo.
3. La "Deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno.
4. Carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos".⁽⁴⁴⁾

Estos cuatro problemas son a juicio del PROMAP los temas sobre los que debe versar todo intento para reformar la administración del gobierno.

Por ello es que para resolver el asunto de la limitada capacidad de brindar respuesta a la sociedad se propone el subprograma de la "Participación y Atención Ciudadana". Para atacar el centralismo se decide la estrategia de impulsar un proceso de "descentralización"^(*) y/o desconcentración administrativa".^(**)

⁽⁴⁴⁾ Ibid., p. 19

^(*) Descartalización Administrativa es la transferencia de funciones del Estado a organismos con personalidad jurídica propia. AYALA ESPINO, José p. 119

^(**) Desconcentración Administrativa es el proceso jurídico que permite a una institución de gobierno delegar actividades para atacar el centralismo. Idem.

El remedio para las deficiencias en la evaluación y medición lo constituye el programa "III. Medición y Evaluación de la Gestión Pública". Por último, para corregir los problemas en la formación de los servidores públicos se plantea un esquema para la "IV. Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público".

Entremos un poco en lo que son los elementos distintivos de cada uno de estos subprogramas, que pretenden ser los ejes sobre los que se sustente este intento de racionalización administrativa.

Desde el punto de vista del método, el PROMAP hace el planteamiento de cada subprograma y posteriormente define sus objetivos y las líneas de acción para conseguir dichos objetivos y para conseguir una mayor participación y atención ciudadana, se propone que la sociedad tenga "acceso a diversos mecanismos para emitir su propia percepción sobre el desempeño gubernamental, tales como sondeos de opinión, buzones de sugerencias, encuestas entrevistas..."⁽⁴⁵⁾

Se busca involucrar a "la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, para contribuir a que reciba una

⁽⁴⁵⁾ Ibid., p. 38

atención eficiente, eficaz oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas".⁽⁴⁶⁾

Las líneas de acción mediante las cuales se concretará este objetivo son el **desarrollo de una Contraloría Social** para que sea el pueblo quien participe en la ejecución y vigilancia de los proyectos públicos. **Extensión de los sistemas de atención directa de la población:** esto significa reforzar y automatizar las funciones de los módulos de recepción de quejas y denuncias.

Además de lo anterior, se proponen **otros mecanismos para mejorar la atención al público** como son la simplificación administrativa en materia de servicios públicos "con el fin de suprimir gastos en cadenas burocráticas que alejan las decisiones operativas de las demandas específicas de la población".⁽⁴⁷⁾

Se buscará brindar bienes y/o servicios alternativos por parte de los organismos públicos, para responder a la población en su demanda de tener una diversificación en la respuesta a las crecientes y complejas demandas sociales.

⁽⁴⁶⁾ Ibid., p. 39

⁽⁴⁷⁾ Ibid., p.41

Las oficinas de gobierno gestionarán el desarrollo de **ventanillas universales** extra muros. Para tal fin recurrirán a las instituciones bancarias, sucursales de correos y telégrafos con objeto de acercar al ciudadano los medios para hacer sus trámites más fácilmente. En ese sentido la diversificación no solo será por medio de dichas ventanillas, sino también a través del teléfono, fax, correo electrónico e internet, entre otros.

La transparencia es otro de los aspectos en el cual deben trabajar las dependencias de la Administración Pública Federal (APF). Al respecto deben "adoptar medidas específicas para informar a la población usuaria, de manera clara y en lenguaje sencillo, sobre los servicios que prestan, la forma en que estos pueden ser transmitidos, los requisitos que es necesario cumplir y los conductos a los que deben dirigirse".⁽⁴⁸⁾

Una más de las líneas de acción es la referente a la **revisión y simplificación del marco normativo actual** donde "las dependencias y entidades deberán analizar... las normas que regulen sus funciones, e identificar aquellas que sean susceptibles de eliminarse o simplificarse"⁽⁴⁹⁾.

⁽⁴⁸⁾ Ibid., p. 42

⁽⁴⁹⁾ Ibid., p. 43

Un aspecto innovador en lo que a atención ciudadana se refiere, es el relativo al establecimiento de estándares de calidad. Esta actitud se deberá observar por todas las oficinas que presten servicios directos al público para definir "estándares realistas y transparentes de calidad de los servicios, que permitan a la población formarse expectativas claras sobre la atención que tienen derecho a exigir, y contar con referencias objetivas para evaluarlos".⁽⁵⁰⁾

Otro elemento igualmente nuevo en términos del lenguaje de la administración pública mexicana es el de la **promoción de una cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo.**

Por último se habla de la vinculación de la **tecnología de la información con el mejoramiento de procesos administrativos.** Al respecto se dice "Se deberá dar a la tecnología de la información un papel central en todo proyecto de modernización administrativa que emprendan las dependencias y entidades para mejorar la calidad y oportunidad de los servicios públicos, así como hacer más eficientes los procesos de toma de decisiones, la administración de recursos y la racionalización de los sistemas de trabajo".⁽⁵¹⁾

⁽⁵⁰⁾ Ibid., p. 44

⁽⁵¹⁾ Ibid., p. 45

En torno al II subprograma denominado Descentralización y/o Desconcentración Administrativa se señala específicamente que sus objetivos son "fortalecer el Pacto Federal a través de la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades, a efecto de promover el desarrollo regional y la descentralización económica... Dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para amoldarse con oportunidad a las nuevas realidades, así como para que respondan a objetivos y funciones claramente definidos".⁽⁵²⁾

Las líneas de acción de este subprograma son el fortalecimiento del federalismo mediante una revisión por parte de las dependencias y entidades de APF de aquellas actividades susceptibles de delegar en órganos estatales o municipales, por medio de la eliminación de la duplicidad de actividades entre los 3 niveles de gobierno, a través del análisis de las actividades susceptibles a delegar para evitar la desarticulación de servicios. Todas las actividades o funciones que se descentralicen o desconcentren deberán contar con las adecuaciones normativas correspondientes.

Dentro del panorama de descentralización de las funciones operativas las dependencias federales asumirán un papel normativo con objeto de

⁽⁵²⁾ Ibid., p. 47

evaluar resultados de otras experiencias de federalización como la reforma educativa, los servicios de salud y obras sociales entre otros.

Un factor muy importante para consolidar la federalización de funciones y/o actividades es la obtención de una simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario. "Este sistema deberá dar a los administradores públicos control integral en la selección de sus insumos, en la programación de sus gastos y en la reasignación de recursos presupuestarios entre sus distintos programas y actividades, así como flexibilidad de utilizar total y parcialmente, en la propia unidad administrativa, los ahorros o ingresos que generen en un ejercicio fiscal. Ello a cambio de establecer compromisos claros para obtener mejores y mayores productos de su gestión y que a la vez se comprueben mediante la evaluación de su desempeño y de sus resultados".⁽⁵³⁾

A la par de esta simplificación en el ejercicio del presupuesto se buscará un fortalecimiento de la autonomía de gestión de los organismos desconcentrados* y de las entidades coordinadas mediante la definición de las directrices por parte de las dependencias coordinadoras con objeto de dotar a las entidades y unidades operativas de

⁽⁵³⁾ Ibid., p. 50

* Los organismos desconcentrados son los órganos subalternos que reciben la responsabilidad de ejercer una o varias funciones ante la imposibilidad de que un órgano central la pueda realizar. Ayala Espino, José. p. 119.

mayor libertad de acción para responder con agilidad a las cambiantes condiciones del mercado.

El subprograma denominado Medición y Evaluación de la Gestión Pública tiene como objetivos "Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control, que permitan a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación y garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos",⁽⁵⁴⁾ así como "lograr que la población confíe en que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia, que existan mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las eventuales infracciones por parte de los servidores públicos sean sancionadas adecuada y oportunamente".⁽⁵⁵⁾

Las líneas de acción de este subprograma son las siguientes:

Definición de objetivos claros y metas cuantificables. "En este aspecto, es preciso cambiar el enfoque hacia el impacto esperado de los

⁽⁵⁴⁾ Ibid., p. 52

⁽⁵⁵⁾ Ibid., p. 52

programas de gobierno en la sociedad, en vez de centrarse en indicadores del volumen del trabajo o de los recursos a utilizar".⁽⁵⁶⁾

Creación de indicadores de desempeño mediante la evaluación de los resultados de la gestión "en términos de calidad; costos unitarios y pertinencia de los servicios".⁽⁵⁷⁾ También a través de indicadores indirectos como la comparación con otras entidades o dependencias paraestatales o del sector privado que realicen las mismas actividades.

Otro indicador a considerar es el relacionado a la obtención de información "para determinar con precisión el monto de los recursos públicos utilizados en beneficio directo de la población; a través de programas o acciones gubernamentales".⁽⁵⁸⁾

Sistema Integral de Información. Según se asienta en este documento, se pretende que con la participación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) se den las bases para lograr la "interconexión informática de todas las dependencias y entidades en congruencia con el programa de desarrollo informativo 1995-2000".⁽⁵⁹⁾

⁽⁵⁶⁾ **Idem.**

⁽⁵⁷⁾ **Ibidem.** p. 53

⁽⁵⁸⁾ **Idem.**

⁽⁵⁹⁾ **Idem.**

Fortalecimiento de los Órganos Internos de Control. Se pretende que a partir de 1996 exista en las dependencias y entidades de la A.P.F. "mayor fortaleza e independencia de los órganos internos de control, para que puedan desempeñar su labor de control preventivo y correctivo con autonomía e imparcialidad que su función requiere".⁽⁶⁰⁾

El cuarto sub-programa se le denomina **Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público**. Al respecto se señala lo siguiente: En consideración a la importancia del recurso humano dentro del proceso de mejoramiento administrativo, y la lucha anti corrupción, y con base en lo establecido en el plan nacional de desarrollo 1995-2000, es necesario impulsar una cultura de servicio que tenga como principio la superación y el reconocimiento del individuo, a partir de la cual el servidor público encuentre que su capacidad, honestidad, dedicación y eficiencia es la forma de alcanzar su propia realización.

En estas condiciones se instrumentarán los procesos y mecanismos que capaciten y profesionalicen los recursos humanos en toda la estructura administrativa. Para ello, es indispensable renovar la forma en que se organizan y administran los servicios personales, de manera que se

⁽⁶⁰⁾ *Ibidem.* p. 54

establezcan incentivos claros para la permanencia en el trabajo, al igual que estímulos para la productividad y el buen desempeño.

El propósito mencionado requerirá de un conjunto de condiciones, entre las cuales, al menos, deberá cumplirse con las siguientes: una más rigurosa selección del personal con base en su capacidad y probidad; el fortalecimiento de la capacitación como una inversión prioritaria para el desarrollo de aptitudes, habilidades y actitudes de todos los servidores públicos; el establecimiento de opciones para el desarrollo de una carrera en el ámbito de la administración pública, calidad en el ambiente de trabajo y fortalecimiento de los valores éticos del servicio público; el incentivo al desempeño honesto, eficiente y responsable, así como la seguridad de un retiro digno".⁽⁶¹⁾

Para plasmar en hechos lo anterior se plantearon los siguientes objetivos: Desarrollar un servicio civil de carrera⁽⁷⁾ que contemple, entre otros, los aspectos de selección y capacitación de personal, la garantía de un retiro digno a los servidores públicos, así como continuidad en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades.

⁽⁶¹⁾ *Ibidem.* p. 55.

⁽⁷⁾ El servicio civil de carrera es el proceso de adscripción y evolución de un funcionario público de acuerdo con reglas de evaluación, escalafón, años de servicio, etc. que le permite especializarse y ascender en la estructura administrativa del gobierno. AYALA ESPINO, José. p. 131

En otro sentido se plantea como objetivo impulsar una "nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y responsabilidad".⁽⁶²⁾

Las líneas de acción para conseguir las metas son: **Sistema de selección** que pretende crear procedimientos más rigurosos para la contratación de personal.

Actualización de conocimientos y habilidades, consistente en cursos de capacitación, tanto empleados de nuevo ingreso como los de antigüedad.

Establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo, lo que significa el servicio civil de carrera, dentro del cual se contempla un sistema de evaluación, reconocimientos y estímulos económicos, y la creación de mejores condiciones para el retiro laboral.

Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público, como una actividad preventiva o disuasiva para impedir que los servidores caigan en conductas delictivas.

⁽⁶²⁾ *Ibíd.* p. 56

Efectividad de la función de investigación y fincamiento de responsabilidades. Con esta línea de acción se intentará revisar los ordenamientos legales que regulan los sistemas de control y fiscalización para sancionar las irregularidades en el ejercicio de las funciones.

Respecto a este subprograma pensamos que el elemento más importante es la implantación del servicio civil de carrera.

Debido a la apertura democrática que se ha presentado en los últimos años en nuestro país cada vez es más frecuente encontrar gubernaturas de los Estados en poder de los partidos de oposición; por tal motivo no es nada descabellado pensar en que la Presidencia de la República sea ocupada por uno de dichos partidos. En virtud de ello es importante tener debidamente implantado el servicio civil de carrera que permita una continuidad en las funciones del gobierno federal ante los cambios de mandos, incluso aunque no haya cambio de partido. No podemos reinventar la APF cada seis años.

Cabe señalar que los autores Osborne y Gaebler no encuentran muchas virtudes en el servicio civil de carrera vigente desde principios del

siglo XX en Estados Unidos de América porque se encuentran muy burocratizado. Son tantos los trámites y requisitos para su sistema de contratación y escalafones que los vuelven inoperantes. Además, los reglamentos emitidos por el gobierno federal imponen muchos requisitos que le restan agilidad a los procedimientos vinculados con la administración de los recursos humanos.

En este caso es conveniente tomar en cuenta estos inconvenientes para permitirle al administrador público más agilidad en caso de poner en marcha un servicio civil.

Una vez desarrollada la presentación de los cuatro sub-programas del PROMAP se plantea en el quinto apartado las líneas de estrategia.

Las cinco líneas de estrategia tienen la misión de modificar las actitudes y conductas de todo el sector público de tal manera que los sub-programas referidos no solo signifiquen acciones operativas, sino que estén inmersos en un espíritu de renovación moral, si se vale el término.

La primera línea tiene relación con promover la participación de la sociedad civil en el "Seguimiento y evaluación de la gestión gubernamental".⁽⁶³⁾

Promover en cada dependencia o entidad de la APF el PROMAP es la misión de la segunda línea.

Reforzar la coordinación entre la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y las contralorías internas de las organizaciones de gobierno para evaluar "la gestión pública en términos de calidad desempeño y de resultados".⁽⁶⁴⁾ es el objetivo de la tercera línea.

La cuarta línea se propone promover el PROMAP a nivel estatal y municipal.

Por último, la quinta línea de estrategia busca establecer una relación entre la SECODAM y la SHCP con la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado para impulsar un servicio civil de carrera.

⁽⁶³⁾ Ibidem. p. 61

⁽⁶⁴⁾ Ibidem. p. 61

Otro elemento importante dentro del PROMAP es su implementación. "El principal instrumento para concretar las líneas de estrategia y alcanzar los objetivos generales, son las Bases de Coordinación que promoverán y suscribirán la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo".⁽⁶⁵⁾

Las Bases de Coordinación se componen de los siguientes elementos:

- a) Creación de un sistema de indicadores para medir la eficacia y eficiencia de los programas;
- b) Diseño de estándares mínimos de calidad en los servicios y atención al público;
- c) Desconcentración de actividades operativas de las dependencias del nivel central;
- d) Desregulación de actividades para abreviar tiempos de respuesta;

⁽⁶⁵⁾ Ibidem. p. 63

- e) Creación de nuevos derechos y productos fiscales para diversificar la oferta de bienes y servicios que prestan las entidades y dependencias;
- f) Evaluación de conocimientos y habilidades de los servidores públicos; y
- g) Apoyos recíprocos entre las dependencias globalizadoras y coordinadoras sectoriales para lograr los objetivos.

La evaluación en el cumplimiento de las Bases de Coordinación se llevará a cabo con una periodicidad anual.

El titular de cada oficina de gobierno "designará un funcionario encargado de dar seguimiento a las acciones y proyectos específicos que deriven de las Bases de Coordinación, y de cualquier otro proyecto relativo a los cuatro sub-programas que integran este programa."⁽⁶⁶⁾

Por último en el PROMAP se presenta un calendario de cada una de las partes que integran los sub-programas.

⁽⁶⁶⁾ Ibidem. p. 64

3.2 LAS SEMEJANZAS DEL PROGRAMA DE MODERNIZACION DE LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA GERENCIA PUBLICA.

Una vez efectuada la revisión del texto del PROMAP a emitir algunos juicios sobre el mismo.

En primer lugar se observa muchas irregularidades desde el punto de vista metodológico. Existen ambigüedades o duplicidades de conceptos en diferentes partes del texto. En algunos casos no se hacen definiciones de términos, como puede ser la diferencia entre descentralización y desconcentración.

Por otro lado se ve mucha vaguedad o generalización en los objetivos. Se habla a grandes rasgos de las líneas que debe seguir cada sub-programa, pero se presentan muy pocos ejemplos de como aterrizar todas esas ideas.

Se incurre en cierta regularidad en un discurso de tipo político y poco en un discurso de tipo técnico. Hace falta que la retórica de paso a las propuestas concretas.

Debemos reconocer que existen, a diferencia de anteriores programas, una mayor preocupación por ser más específicos en las propuestas y en las variables que se tienen que considerar.

Si existen más variables que en anteriores programas de reforma administrativa propuestos por otros gobiernos, pero son contadas las ocasiones en las que se profundiza sobre las mismas.

Son pocos los datos que se aportan para tener un diagnóstico general de la situación de la administración pública, en virtud de ellos los objetivos que se presentan son muy amplios o ambiciosos.

En algunos momentos se llega a pensar que el PROMAP tiene características más de un documento para una campaña política, que de una propuesta concreta para reformar la gestión del gobierno.

Partiendo de sus dimensiones, no se puede decir que haya demasiada exhaustividad en un documento de 70 cuartillas cuando queremos plantear teóricamente la solución a problemas tan ancestrales en el gobierno como la corrupción, la centralización del poder, la falta de una evaluación objetiva de la gestión gubernamental, la apatía o escepticismo de la ciudadanía sobre cómo deben funcionar los asuntos públicos, entre otros.

Pensamos que como propuesta inicial para señalar los derroteros sobre los cuales avanzar es buena; porque marca las líneas de acción, pero

hace falta un documento posterior que paso a paso indique las áreas de oportunidad de cada sector de la administración pública.

No se puede decir de un plumazo que hace falta renovar o modernizar toda la administración pública, porque sería tan falso como decir que toda ella está bien. Se deben estudiar los casos de éxito de las oficinas de gobierno para conocer las causas y proponer sus ejemplos con objeto de lograr más organismos eficientes.

Dentro de los aciertos que encontramos es el señalamiento de conceptos que se han detectado en los libros dedicados a los temas de la gerencia pública o gobierno empresarial. A continuación hacemos una lista de dichos conceptos:

- Reconocimiento de un entorno internacional sujeto a un proceso de globalización, donde la administración pública juega un papel fundamental en el otorgamiento de una infraestructura (bienes y servicios) para que la economía nacional sea más competitiva en un entorno internacional.
- Toma de conciencia de una mayor democratización y participación de la sociedad en los asuntos de interés público. En función de

ello se propone agilizar la gestión gubernamental con objeto de satisfacer a una sociedad cada día más exigente. Todo ello supone un cambio radical en las actitudes, inercias y rezagos históricos.

- Se hace un repaso histórico de los diferentes esfuerzos por racionalizar al aparato administrativo y se señalan los logros y las deficiencias, con el propósito de no incurrir en las mismas deficiencias.
- El establecimiento de una contraloría social, si bien ya se contemplaba desde 1989, en este programa se menciona con mayor formalidad la necesidad de que la sociedad se involucre más estrechamente con los resultados obtenidos en las dependencias y entidades.
- Otro factor digno de destacar es el establecimiento de estándares de calidad en la gestión pública, para saber a qué tiene derecho un ciudadano cuando recibe un bien o servicio público.
- Para hacer más fácil y sencillo el acceso de la sociedad a los organismos públicos se abre la alternativa de diferentes servicios

como son el pago de derechos o impuestos en bancos y oficinas de correos. La consulta e intercambio de información por teléfono, fax, e-mail e internet. Todo ello en lugar de acudir a una o varias ventanillas de una oficina centralizada.

- Se le da una especial importancia al desarrollo e implantación de la tecnología de la información, para lo cual se vincula el PROMAP con el Programa de Desarrollo Informático 1995-2000.
- En lo tocante a la simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario se propone un sistema que permita a los administradores públicos mayor autonomía en la selección de sus insumos, en la programación de los gastos y sobre todo la reasignación de recursos presupuestarios, así como la utilización de los mismos total o parcialmente para invertir en su unidad administrativa o en otros proyectos o necesidades los ahorros generados, sin que la federación haga uso de ellos. Todo lo anterior está enfocado para centrar la atención en los resultados y no en el gasto de los insumos.

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

- Por último, otro tema importante que debe señalarse es sobre la creación de indicadores de desempeño por costos unitarios y

comparación con la competencia, tal y como se hace en una empresa privada.

CONCLUSIONES

- I. En términos genéricos la administración es la utilización de recursos humanos, financieros, materiales y técnicos, con objeto de coordinarlos para la obtención de un fin común. Una administración eficiente aspira a ello, por esta razón es que si se quiere dotar de racionalidad un ente administrativo debemos pensar más en términos genéricos, ello implica quitar etiquetas de públicas o privadas para diferenciarlas entre eficientes e ineficientes. La eficiencia se logra, entre otras cosas, derribando fronteras o barreras que impiden ver la esencia de la actividad administrativa.

- II. Durante más de cien años la administración pública como disciplina académica y como actividad ha estado determinada o sujeta a otras disciplinas como son el Derecho, o la política. Si bien son innegables los vínculos con ellas, es menester que vaya marcando sus límites con relación a las mismas. Todo ello le brindará la autonomía necesaria para florecer teórica y prácticamente. En todo caso, si con alguien tiene que establecer una relación simbiótica es con la administración privada.

- III. Por eso es importante romper los esquemas que han estancado el desarrollo administrativo como son el Derecho Administrativo y la dicotomía política - administración.
- IV. Lo que de alguna manera persiguen los teóricos de la gerencia pública o gobierno empresarial, ya sea abierta o veladamente, es eliminar las diferencias entre administración pública y administración privada, mediante la adopción por parte del gobierno, de prácticas empresariales encaminadas al uso racional de recursos.
- V. Inmerso en un entorno internacional encaminado a la globalización, nuestro país no puede permanecer vinculado a un esquema de gobierno premoderno que ignore las demandas de la sociedad y de la iniciativa privada. Si México quiere o se tiene que integrar a una economía global, tiene que empezar por un gobierno eficiente para conseguir un país eficiente.

Esta tarea es doblemente difícil de realizar para los países subdesarrollados porque mientras en el primer mundo ya se hablaba hace 20 años sobre gerencia pública como una necesidad de eficientar o corregir pequeños defectos en un

aparato eficaz, en nuestras realidades se tiene que hacer al mismo tiempo una administración pública eficaz y eficiente. Nosotros no necesitamos hacer correcciones de forma a nuestras instituciones, necesitamos reestructurarlas en un momento histórico caracterizado por la escasez de recursos y la marcha contra reloj.

- VI. En cuanto a las propuestas del PROMAP, en términos generales son buenas, pero parecen ser solamente buenas intenciones. No están aterrizadas. Son una serie de lineamientos generales sobre los que se debe trabajar, pero no presentan casos concretos.

Lo preocupante del caso es que este tipo de iniciativas deben tener su origen a nivel local y/o municipal, en las ciudades del interior de la República y no desde el Ejecutivo Federal, porque nadie mejor que el municipio conoce sus limitaciones y potencialidades. El municipio ya está fastidiado de recibir línea desde el centro.

Considerando la gran variedad de estructuras administrativas que se pueden implementar al interior de los municipios, así como tomando en cuenta la gran diversidad de situaciones socioeconómicas y geográficas de cada uno de ellos, resultaría más enriquecedor escuchar lo que nos pueden decir de manera individual estas entidades. Para ello se debe darles recursos y verdadera autonomía.

VII. Sin duda alguna el proceso de democratización que vive nuestro país desde hace algunos años es un elemento que permitirá la transformación hacia un gobierno empresarial en un tiempo menor que si se estuviera bajo el sistema político centrado prevaleciente durante más de 60 años.

BIBLIOGRAFIA

1. ANAYA, Vicente. **Diccionario de Política, Gobierno y Administración Pública Municipal**. Ed. Colegio de Administradores
2. AYALA Espino, José. **Economía Pública. Una guía para entender al Estado**. Facultad de Economía. UNAM. 1997. México.
3. CABRERO Mendoza, Enrique. **Del Administrador al Gerente Público**. INAP 1997. México.
4. GONZALEZ Reyna, Susana. **Manual de Redacción e Investigación Documental**. Ed. Trillas. 1987. México.
5. GUERRERO Orozco, Omar. **Teoría Administrativa de la Ciencia Política**. UNAM. 1982. México.
6. GUERRERO Orozco, Omar. **Introducción a la Administración Pública**. Ed. HARLA. 1985. México.
7. HOOD, Christopher y Jackson, Michael. **La Argumentación Administrativa**. CNCP y A, UAC y FCE, 1997. México
8. JIMENEZ Castro, Wilburg. **Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa**. F.C.E. 1982. México.
9. MARTINEZ Cabañas, Gustavo. **La Administración Estatal y Municipal de México**. INAP-CONACYT. 1985. México.
10. MOSHER, Frederick C. y Cimmino Salvatore. 1961. **Ciencia de la Administración**. Madrid Ediciones RIALP S.A.
11. OSBORNE, David y Gaebler, Ted. **Un Nuevo Modelo de Gobierno**. Ediciones Gernika. 1994, México.
12. Poder Ejecutivo Federal. **Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000**. México.
13. REYES Ponce Agustín. 1966. **Administración de Empresas**. México. LIMUSA
14. SHARKANSKY, Ira. **Administración Pública**. EDAMEX. 1984. México.

15. STONER, Tomas A.F. y Freeman, R. Edward. 1994. **Administración.** Prentice Hall Hispanoamericana, S.A. México.
16. TERRY George R. y Franklin, Stephen G. 1988. **Principios de Administración.** Cía Ed.. Continental, México.
17. UVALLE Berrones, Ricardo. **Los Nuevos Derroteros de la Vida Estatal.** Instituto de Administración Pública del Estado de México. México.
18. UVALLE Berrones, Ricardo. **El Gobierno en Acción.** F. C. E. 1984. México.
19. VÁZQUEZ Méndez, Jesús. 1966 **Administración de la Producción.** Editora Pedagógica, Cuba.
20. WALDO Dwight, 1961 **Teoría Política de la Administración Pública.** Ed.Tecnos. Madrid.
21. WILSON, Woodrow. **El Estudio de la Administración.** Revista INAP 25 Aniversario. 1980. México.