



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLÁN"

REINVENTANDO EL GOBIERNO DESDE LA NUEVA GERENCIA PÚBLICA, LÍMITES Y PERSPECTIVAS DEL ENFOQUE EMPRESARIAL EN LA REFORMA DEL GOBIERNO MEXICANO DE LAS POSTRIMERÍAS DEL SIGLO XX

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

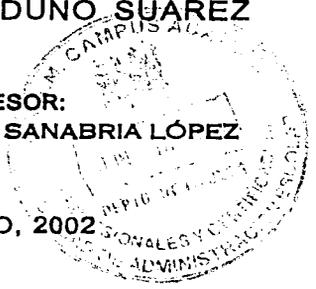
PRESENTA:

TERESA GARDUÑO SUÁREZ

ASESOR:

LIC. JUAN JOSE SANABRIA LÓPEZ

JUNIO, 2002



TESIS CON FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

Mi vida esta llena de personas muy amadas, de seres cuya existencia agradezco profundamente a Dios.  
Agradezco sus palabras, sus sonrisas, su consuelo, su reflexión compartida, su enorme corazón.  
Agradezco su bondad, su entereza, su amor a la vida.  
Agradezco este breve instante en el que, al mencionarlos, se quedan en mi vida y en mi memoria para siempre . . .

A mis padres, cuya fuerza ha empujado cada uno de mis pasos y me han llevado a entender la vida como un maravilloso reto.  
Gracias por su amor infinito.

A Elvy mi amada hermana, por tener siempre fe y esperanza en el mundo.  
A mis grandes amores, Elisa, Valeria y Brenda.  
A mis hermanos, Julio, César y Miguelito.  
A mi gran amigo Raciél Pérez Cruz.  
A Vicente, el mejor ser humano que conozco en el mundo.  
A Claudio, Dana Aly, Arlette, Heidi y Alejandro Lira, mis mejores amigos.  
A Blanquita, Cheque y Max, por su paciencia y cariño.  
A mi asesor Juan José Sanabria, por todo su apoyo.  
A Doña Nora, mi muy querida amiga.  
A Rubén Mendoza Ayala, por su cariño y confianza plena.  
A mi peque, por su amor y porque mi vida compartida con él, es mi mayor felicidad.

¡ Gracias por caminar conmigo ! . . .

## INDICE.

INTRODUCCIÓN .....	1
--------------------	---

### CAPITULO I

#### DE LA REFORMA DEL ESTADO A LA REFORMA DEL GOBIERNO.

1.1	La crisis del Estado de Bienestar en las Democracias contemporáneas	8
1.2	Globalización y Reforma del Estado.....	16
1.3	La Reforma de los Gobiernos contemporáneos.....	22
1.4	El Enfoque empresarial en la Administración Pública .....	28
1.5	El Gerencialismo Norteamericano y la Gerencia Pública .....	34
1.6	La Nueva Gerencia Pública. (New Public Management).....	43
1.7	El Paradigma Post-burocrático.....	52
1.8	La Reinención del Gobierno ( Reinventing Government) .....	56
1.9	Los límites del enfoque empresarial en la Reforma del Gobierno .....	65

### CAPITULO II

#### LA REFORMA DEL GOBIERNO MEXICANO DESDE EL ENFOQUE EMPRESARIAL.

2.1	Modernización y cambio en la administración pública mexicana.....	76
2.2	Reforma del Estado y privatización en México .....	82
2.3	La Reforma del Gobierno mexicano desde las teorías del cambio organizacional .....	93
2.4	El Programa de Modernización Administrativa 95-2000.....	106
2.6	El Modelo Estratégico para Innovación Gubernamental 2000-2006 .....	113

### **CAPITULO III**

#### **HACIA LA NECESARIA REFORMA DEL GOBIERNO MEXICANO.**

3.1	La crisis de legitimidad del Gobierno mexicano .....	125
3.2	Lo público como un ente necesario .....	129
3.3	Algunas consideraciones en torno al cambio de las organizaciones gubernamentales en México .....	135
3.4	La dicotomía eficacia-transparencia .....	141
3.5	La dicotomía política-administración .....	146
3.6	Una nueva relación Gobierno-Sociedad .....	149
 <b>CONCLUSIONES</b> .....		 157
 <b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....		 161
 <b>HEMEROGRAFÍA</b> .....		 165

## INTRODUCCIÓN

Son muchos los retos que enfrentan los Gobiernos contemporáneos ante una época signada por el cambio acelerado y global. Transformaciones profundas en la esfera tecnológica, económica, social y cultural, desafían los fundamentos de las comunidades, organizaciones e instituciones. La velocidad del cambio produce resultados múltiples, recíprocos, intrínsecos, impredecibles y expansivos. Los Gobiernos contemporáneos y sus aparatos administrativos son organizaciones cada vez más complejas; muchos son los factores que lo determinan y son determinados por su actuación. Los paradigmas que guían la acción gubernamental se muestran obsoletos y hacen vulnerables a las instituciones públicas; el modelo burocrático tradicional es abiertamente disfuncional y la actuación de los Gobiernos es percibida cada vez más como ineficaz e insuficiente. Como nunca antes, la capacidad de respuesta de los Gobiernos debe ser efectiva para responder a las demandas de sociedades más abiertas, participativas y plurales, sin embargo, los recursos con los que cuentan son insuficientes y numerosas las inercias que se niegan a desaparecer.

En los últimos años se ha generado a nivel mundial un intenso debate sobre la necesidad de renovar los métodos y procedimientos gubernamentales para hacerlos más efectivos, transparentes y responsables. La Reforma de los Gobiernos se ha instalado como un asunto sustantivo de la agenda política y social en diversos países. La idea principal que guía esta tendencia es renovar las instituciones y organizaciones gubernamentales para mejorar su eficiencia y productividad. Los caminos explorados han sido distintos, no obstante, prevalece la idea de introducir los valores del pensamiento gerencial y empresarial, tales como la eficacia, calidad, productividad, excelencia e innovación en el sector público. La empresa global como organización para la producción, comercialización y distribución de bienes y servicios, ha adquirido una influencia notable; la cultura empresarial y sus valores se han ostentado como modelo a seguir.

En los países democráticos europeos de los setenta se comenzó a cuestionar al Estado de Bienestar y sus instituciones por considerarlas anquilosadas, rígidas y sin viabilidad económica. Pero el debate no sólo giró en torno a la Reforma del Estado, sino en la necesidad de Reformar el Gobierno desde un enfoque empresarial. Desde la década de los ochenta cobró auge un conjunto de ideas cuyos componentes discursivos se fundamentaron en la privatización a gran escala de empresas y organismos estatales; el establecimiento de medidas e indicadores de evaluación, un mayor énfasis en los resultados más que en los procedimientos; la desagregación de unidades monolíticas en unidades más pequeñas y flexibles, la promoción de la competencia entre unidades del sector privado y el acento en la calidad de los servicios y la disminución de costos. Estos cambios se fundamentaron en diversas tesis e ideas agrupadas alrededor de la denominada Nueva Gerencia Pública (New Public Management) y sus derivaciones como el "Modelo Post-burocrático" y la "Reinvención del Gobierno".

En los años noventa, principalmente en los Estados Unidos la discusión se centró en las tesis de la "Reinvención del Gobierno" orientada a la implementación de técnicas, herramientas administrativas y lógicas del ámbito de la administración privada en el trabajo público; se discutió sobre la viabilidad de crear un Gobierno que trabajara más y diera mejores resultados por encima de cualquier aspecto de carácter político. La Reforma del Gobierno implicaría trasladar los procedimientos administrativos de la empresa privada al quehacer gubernamental bajo la premisa que la administración, en tanto ciencia y práctica general generaría los mismos resultados independientemente de su carácter privado o público.

Fue a principios de los años noventa, cuando en México y el resto de América Latina la reflexión académica y política se centró principalmente en el tema de la Reforma del Estado. Dicho debate pretendió descifrar y señalar el nuevo perfil de las estructuras estatales ante los síntomas de desgaste e inoperancia del Estado Interventor y la necesidad de renovar los vértices de su relación con la sociedad.

El Estado fue cuestionado en su tamaño y funciones y comenzó a prevalecer un discurso que giró en torno a la idea de que un Estado grande no era necesariamente un Estado mejor ni más justo. En los hechos, la Reforma del Estado Mexicano se agotó principalmente en un proceso de modernización económica que incluyó una fórmula sin precedente de privatización de empresas y organismos paraestatales; un recorte indiscriminado en el tamaño de la burocracia estatal, la apertura de los mercados al comercio internacional, así como una reforma electoral que generó una intensa competitividad partidista.

Las resonancias del debate norteamericano sobre la Reforma gubernamental, provocaron en México un incipiente pero vigoroso discurso pro-empresarial en la actuación del Gobierno. Algunas de las innovaciones que han pretendido introducirse en la administración pública se remitieron a los conceptos y herramientas recetadas desde la década de los setentas y noventas por la Nueva Gerencia Pública y los postulados de la Reinención del Gobierno. En el léxico ordinario de la administración pública mexicana aparecieron términos y conceptos relacionados con las teorías del cambio y desarrollo organizacional y que tradicionalmente se habían restringido al ámbito empresarial, tales como: innovación, visión, misión, productividad, mejora continua, dirección y planeación estratégica, usuarios, calidad total, evaluación de resultados, control de calidad, clientes, reingeniería de procesos, entre otros. Sin embargo, esta situación aún no se ha traducido en cambios significativos en la práctica gubernamental, en términos concretos los resultados han sido limitados y parciales.

La adopción de esquemas fundados en una visión eficientista empresarial parten de una premisa simplista en la cual los principios, métodos y procedimientos que se emplean en el sector público están asociados con lo oneroso, la corrupción y el desvío de objetivos por motivaciones políticas; mientras que la actividad empresarial con la productividad, la eficiencia y la racionalidad. En realidad este supuesto plantea un falso debate, porque se ignora una distinción elemental: la

administración privada no es mejor que la pública, son simplemente diferentes en sus fines.

Así entonces, el discurso de la Reforma del Gobierno adquirió un tono abiertamente anti-político, anti-burocrático, pro-gerencial, pro-privatizador y pro-comunicativo del trabajo administrativo. Si bien es cierto que muchos procesos, técnicas y procedimientos gerenciales netamente productivos son factibles de implementarse en la administración pública, la dicotomía cliente-proveedor, no es aplicable en la esfera gubernamental. Los ciudadanos no son clientes de los servicios administrativos del Gobierno porque no tienen la capacidad de elegir o buscar otro proveedor, incluso en aquellos casos en los que estos son concesionados o subcontratados con particulares. Los objetivos del Gobierno no pueden restringirse a una visión estrictamente eficientista, de ser así se atentaría contra la equidad social, porque muchos programas, servicios y acciones que por no ser rentables económicamente tendrían que cancelarse. El Gobierno enfrenta responsabilidades ineludibles en el terreno social, político cultural y otros que el enfoque empresarial no puede soslayar. La administración pública se mueve en un terreno no siempre tangible ni fácilmente evaluable, los impactos a tomar en cuenta son numerosos y complejos, y en donde la política juega un papel fundamental. Sin embargo, la actividad gubernamental no puede ser ajena a los principios de la productividad, calidad y racionalidad; si los recursos con los que cuenta el Gobierno son escasos para resolver problemas y dotar de servicios a la ciudadanía, está obligado a utilizarlos con eficiencia y transparencia para el beneficio colectivo. La consecución de los fines de equidad y bienestar social no pueden ser argumentos que favorezcan el dispendio, la carencia de resultados, la irracionalidad en la toma de decisiones y la corrupción.

Considerando lo anterior, la hipótesis que guía esta investigación sostiene que el proceso de reforma del Gobierno mexicano está siendo influenciado, desde mediados de la década de los noventas por el enfoque del gobierno empresarial, agrupado principalmente alrededor de los postulados de la Nueva Gerencia

Pública (New Public Management), mismos que asumen la factibilidad de instrumentar teorías, métodos y técnicas utilizados en la empresa privada y orientados a la productividad, en la administración pública. Sin embargo, su adopción en el contexto del Gobierno mexicano arroja resultados limitados y parciales, porque en su implementación no se han considerado las características específicas de las organizaciones gubernamentales mexicanas, ni las condiciones del entramado institucional vigente; aún cuando muchas de las técnicas y formas de gestión de las empresas privadas pueden ser aplicables al sector público, deben ser adaptadas de manera cautelosa y crítica, además de generar procesos constantes de evaluación.

En esta investigación se asume que la Reforma del Gobierno debe implementarse para garantizar la eficiencia y la eficacia de las organizaciones públicas y la obtención racional de los objetivos, pero necesariamente debe estar asociada a la construcción de canales de legitimidad, es decir, la política no puede deslindarse del trabajo administrativo público, porque son actividades que interactúan y se determinan mutuamente. En virtud de lo anteriormente expuesto, esta investigación pretende ser una aportación al análisis del proceso de Reforma de aparato gubernamental mexicano, a partir de la revisión de los postulados de la Nueva Gerencia Pública.

El objetivo principal es analizar algunas de las tesis que conforman el enfoque del Gobierno empresarial y la viabilidad de su aplicación en el proceso de Reforma del Gobierno mexicano desde mediados de la década de los noventas hasta la actualidad. Para abordar el tema que se plantea en esta investigación se utiliza el método deductivo, es decir, se parte de categorías y conceptos generales, para concretizarlos en aspectos particulares y empíricos de la problemática.

Para desarrollar la hipótesis, esta investigación se divide en tres capítulos. En el capítulo I se analizan las causas que provocaron el traslado del debate de la Reforma del Estado de Bienestar a la Reforma del Gobierno en los países

democráticos occidentales y la forma en que este proceso se enlazó con las tesis de la Nueva Gerencia Pública. El objeto de estudio de esta investigación es la Reforma del Gobierno mexicano, pero no se puede entender la noción de Reforma gubernamental si se le desliga del entorno en que ese proceso se desarrolló en otros países, por esa razón se hace especial énfasis en las líneas teóricas y discursivas del debate externo sobre el tema. La racionalidad y eficiencia no son conceptos nuevos en la administración pública, por eso se revisan los antecedentes de estos valores en la evolución de la administración pública norteamericana y concretamente de la escuela gerencialista en el siglo XX. Se exponen también los principales enfoques y elementos que conforman los postulados de la Nueva Gerencia Pública, así como sus limitaciones discursivas y prácticas más significativas.

En el capítulo II se analizan los intentos de modernización de sector público mexicano desde la década de los setentas para posteriormente identificar la irrupción del discurso empresarial en la administración pública mexicana. Se examinan las principales manifestaciones del proceso de Reforma del Estado en México con el propósito de entender mejor sus repercusiones en las características de la administración pública. Desde las corrientes sistémicas hasta las teorías de la organización se ha buscado transformar la acción de los gobiernos; para dimensionar el caso específico de México se hace un breve recorrido de los procesos más utilizados por el enfoque empresarial desde las teorías del cambio y desarrollo organizacional. Se concluye con una revisión y análisis crítico del Programa de Modernización Administrativa 95-2000; así como del Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental 2000-2006, el objetivo es identificar la forma y el grado en que los postulados del modelo empresarial han sido adoptados en la administración pública mexicana.

En el capítulo III se realiza una reflexión que pretende delinear algunos de los elementos que pueden favorecer el proceso de Reforma del Gobierno mexicano. Se asume que el cambio de las estructuras gubernamentales del país es

fundamental; se analizan las limitaciones y posibilidades concretas de la implementación de una Reforma del Gobierno desde la perspectiva de la Nueva Gerencia Pública y desde las circunstancias específicas de México. Se revisa el papel de lo público, de la política y de la sociedad en el proceso de cambio gubernamental y se señala la necesidad de construir un nuevo entramado institucional que sea capaz de generar la eficiencia y eficacia en la actividad gubernamental, y que de manera simultánea propicie la legitimidad.

En los albores de un nuevo siglo y milenio el Gobierno mexicano enfrenta el reto de su modernización y profesionalización. No podrá atender esa tarea sin compartir responsabilidades con el sector privado y las organizaciones sociales. Los problemas y rezagos son inmensos y la sociedad reclama soluciones efectivas. El México de la alternancia política lucha por cambiar de rumbo, hoy existe una amplia pluralidad política y convivencia democrática. Pero si ello no se traduce en eficacia gubernamental, en una mejor prestación y cobertura de servicios públicos y en una mayor capacidad para resolver los ancestrales problemas de desigualdad y bienestar que aquejan a la sociedad mexicana, ningún tipo de Gobierno alcanzará para sostener la confianza y la legitimidad. Sin duda, se necesita pensar una nueva administración pública, responsable, de calidad, transparente, subsidiaria, eficiente, humanista y que promueva el bien común; analizarla, planearla, implementarla y desarrollarla representa un desafío impostergable. En la medida en que esta investigación motive el interés por explorar nuevas formas en la administración pública, se podrá considerar plenamente concluida.

## CAPITULO I DE LA REFORMA DEL ESTADO A LA REFORMA DEL GOBIERNO.

### 1.1 La crisis del Estado de Bienestar en las Democracias contemporáneas.

La Segunda Guerra Mundial concluyó con la derrota del fascismo, la restauración de los regímenes políticos democráticos; y con la instauración de nuevos Estados socialistas. Desde la década de los años cincuentas y hasta la primera mitad de los años sesentas, en el mundo occidental se produjo una expansión sin precedentes de la producción bajo la influencia del Estado Benefactor; así como una amplia legitimidad de las instituciones democrático-representativas, existió un gran consenso en la doctrina económica keynesiana.<sup>1</sup>

No fue esa una época de absoluta estabilidad social y política, sin embargo los conflictos tendieron a atenuarse gracias a las políticas de pleno empleo y a las condiciones de bienestar generadas por los sistemas de seguridad social. Pero a finales de los años sesentas y en el decenio siguiente, las democracias occidentales experimentaron un conjunto de fenómenos que presagiaban el fin de una época. En muchos puntos del mundo florecieron movimientos juveniles contestatarios y contraculturales que cuestionaban la ética meritocrática y se declaraban a favor de reivindicaciones colectivas de carácter igualitario, el movimiento feminista cobró auge y exigió una mayor igualdad y permisividad sexual. El 68 francés, los movimientos pacifistas en Inglaterra, las marchas contra la intervención de los Estados Unidos en Vietnam, la guerra del Yom kippur, la intolerancia racial, la corrupción, el terrorismo, las perturbaciones en los mercados monetarios, el renacimiento de los movimientos religiosos fundamentalistas, la

<sup>1</sup> Los postulados de esta doctrina fueron puestos en marcha para superar la crisis económica de 1929 y sostenía que debería fomentarse un Estado fuerte, capaz de intervenir en la economía tanto en su esfera reguladora como en la productiva, redistribuidor de riqueza mediante la política fiscal y gestor de una amplia gama de servicios en la que predominara un carácter asistencialista. El objetivo del Keynesianismo era asegurar y asumir la responsabilidad del bienestar de la mayoría de la sociedad. Véase: Barry, Norman. Welfare, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1990.

guerra fría, entre otros fenómenos eran síntomas del agotamiento de un modelo de estabilidad política y desarrollo económico y social.

En 1974 la crisis económica mundial motivada por la crisis petrolera provocaron la caída del empleo, un aumento de la inflación y una erosión de la confianza del electorado hacia la clase política. Los indicadores que manifestaban la crisis del Estado de Bienestar, reflejaban una situación conjunta de estancamiento y de inflación, se registró el fin del pleno empleo y el inicio de la desocupación a gran escala, además se disminuyeron los recursos para sostener los servicios sociales más elementales.

El desgaste paulatino de esa prosperidad y consenso social propiciaron el resurgimiento de las críticas al Estado de Bienestar y a la democracia, lo mismo desde posiciones liberales o conservadoras, que desde teorías marxistas.<sup>2</sup> El Estado de Bienestar fue identificado como fuente de nuevas contradicciones y divisiones políticas; además fue acusado de padecer una crisis estructural debido al aumento incesante del gasto público y de sufrir una enfermedad congénita cuyos síntomas más evidentes eran el gigantismo y la obesidad, que le impedía resolver sus problemas. Las resonancias de esa situación se tradujeron en una intensa discusión alrededor de la "crisis de gobernabilidad", este debate se situó en el terreno de las contradicciones internas de las democracias y se cuestionó con mayor intensidad la viabilidad del Estado Benefactor como forma de organización económica y política basada en una fuerte intervención en el mercado, redistribución del ingreso y una importante promoción de los servicios de asistencia.

---

<sup>2</sup> Los cuestionamientos liberales políticamente conservadores al Estado Benefactor datan de los años cuarentas. Algunos académicos e ideólogos argumentaban ya desde entonces, que la intervención del Estado ejercía efectos negativos en el mercado y desvirtuaba el funcionamiento de la democracia, la racionalidad y el sistema de libertades. Véase: Hayek, Friedrich Von. *The Road to Serfdom*, Londres, 1979. Schumpeter, Joseph. *Socialism and Democracy*, Harper and Row, 1950. Friedman, Milton. *Capitalism and Freedom*, University of Chicago Press, 1962. Buchanan, James; y Warner, Richard. *Democracy in Deficit: the political legacy of Lord Keynes*, Academic press, 1977. Nozick, Robert. *Anarchy State and Utopia*. Basic Books, 1974.

Esta situación provocaba la pérdida de legitimidad y de autoridad derivada de su incapacidad de respuesta a las demandas sociales. En este contexto la discusión sobre la gobernabilidad comenzó a ventilarse en los círculos políticos y académicos de las democracias industrializadas. En 1973 un grupo de políticos y académicos de Estados Unidos, Canadá, Europa Occidental y Japón agrupados en la Comisión Trilateral intentaron realizar un diagnóstico de los problemas y causas que desde su perspectiva se constituían como centrales para el desempeño eficaz del Gobierno y de la economía en las sociedades occidentales post-industriales.<sup>3</sup>

Para la Comisión Trilateral el exceso de demandas era producto del ensanchamiento del proceso democrático; esta visión de la sobrecarga de demandas al sistema político, sostenía que una ciudadanía autónoma y apoyada por un sistema de partidos competitivo sobrecargaría de demandas a un Estado que padecía una crisis de financiamiento. La gobernabilidad remitía a un problema inherente a una democracia generadora de desequilibrios y mayor polarización en la sociedad.<sup>4</sup> En el estudio realizado sobre estas problemáticas se sostenía que el crecimiento de las demandas sociales provocaba trastornos en sus estructuras administrativas y políticas, incapaces de procesar las demandas sobre el aparato administrativo. En el informe referido, Huntington sostenía que la vitalidad de la democracia norteamericana en los años sesenta aumentó su actividad gubernamental, pero también redujo considerablemente su autoridad; por otro lado Crozier argumentaba que los gobiernos europeos contaban con menos recursos y autoridad política que en el pasado para responder a las demandas políticas que se le presentaban. Watanuki dictaminó que la democracia japonesa aún no se enfrentaba a una crisis seria, pero que algunas tendencias la orillarían a una

---

<sup>3</sup> La Comisión Trilateral era un organismo privado formado por más de 200 académicos, políticos funcionarios, presidentes y directores de los principales consorcios y empresas multinacionales. Esta Comisión examinaba políticas de acción y daba recomendaciones prácticas a los Gobiernos de los países de origen de sus miembros y mantuvo una fuerte influencia durante el Gobierno del ex presidente de Estados Unidos, James Carter, de hecho muchos de los miembros de la Comisión ocuparon cargos influyentes en su administración. Para un análisis de los orígenes, conformación y funcionamiento de este Organismo véase: Frieden, Jeff. "The Trilateral Commission: economics and politics in the 70s". *Monthly Review*, December, 1977.

<sup>4</sup> Crozier, Michel; Huntington, Samuel; Watanuki, Joji. *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. University Press, New York, 1975.

situación como la de Estados Unidos y Europa; implícitamente la Comisión Trilateral sostenía que esa situación sólo podía resolverse mediante una disminución de la movilidad política por lo menos en periodos de crisis.<sup>5</sup>

Las conclusiones a las que llegó la Comisión Trilateral fueron pesimistas, las democracias asociadas con el Estado de Bienestar se percibieron como problemáticas en lo económico y en lo social. Sin embargo la Comisión también argumentó que la problemática no tenía la gravedad que se suponía y que las democracias no se encontraban al borde del colapso, no obstante, se formularon algunas recomendaciones para evitar la tendencia hacia la ingobernabilidad:

- 1.-Disminuir el exceso de demandas sobre los aparatos de gobierno.
- 2.-Detener la desagregación o pulverización de los intereses promoviendo su reagrupamiento en grandes objetivos comunes.
- 3.-Evitar el retraimiento del interés público sobre la política exterior.

Desde la izquierda los cuestionamientos al Estado Benefactor se centraron en las contradicciones estructurales entre las exigencias funcionales de la acumulación capitalista y las relaciones de producción; se argumentó que las contradicciones de la democracia eran siempre de naturaleza económica y sus repercusiones se manifestaban en el terreno de la legitimidad. Más que una corriente ideológica homogénea, la izquierda se presentó como una posición crítica a la sociedad capitalista y del poder político que tendía a promover un sistema de explotación orientado al beneficio de un reducido sector de la sociedad. La discusión se concentró en el Estado de Bienestar; si el Estado no era más que el instrumento de dominación de la clase capitalista, el Estado de Bienestar sólo representaba un intento más de encubrir y perpetuar las desigualdades existentes.

---

<sup>5</sup> Anteriormente Huntington había afirmado que las tensiones en las sociedades pos-industriales podrían obligar a ejercer un Gobierno más autoritario y eficaz, que pudiera limitar la participación desalentando las demandas sociales excesivas a los Gobiernos. Huntington, Samuel. "Post-Industrial Politics: low bening it be", en *Comparative Politics*, 1974.

James O' Connor, economista marxista trató de explicar cómo el aumento del gasto público en Estados Unidos tendería a desembocar en una crisis fiscal del Estado capitalista. Este autor señalaba que el Estado debía cumplir dos funciones contradictorias, en primer lugar la acumulación del capital, y en segundo lugar la legitimación generada a partir de la armonía social y por medio del gasto social. El crecimiento de las industrias monopolistas en Estados Unidos, amparado por el Estado, producía mayores niveles de desempleo y pobreza, esta situación debía ser compensada por la implementación de políticas sociales para preservar la legitimidad del sistema. El Estado generaba la viabilidad de la economía a partir de dos sistemas de transferencia de recursos a las empresas; el primer sistema se refería a la inversión social traducida en gastos estatales que hacían posible la estabilidad de los negocios privados; el segundo sistema, era el consumo social, fundamentado en salarios optimizados por servicios sociales que dinamizaran las actividades de la empresa. Cuando el Estado ya no pudo pagarlos, un nuevo proletario integrado por obreros, desempleados, jóvenes, ancianos, mujeres y minorías étnicas reivindicarían de manera contestataria esos derechos. La crisis fiscal del Estado era resultado de las contradicciones del Estado del capitalismo avanzado y se polarizaría por la lucha política de los distintos intereses monopolistas que pretendían patrimonializar el Estado de manera mas frecuente, lo cual produciría una incesante inestabilidad política.<sup>6</sup>

Habermas sostenía que el Estado de Bienestar ofrecía a los sectores sociales subordinados, servicios que eran el instrumento para acentuar las desigualdades generadas por la economía de mercado, además argumentaba que la crisis del Estado de Bienestar se presentaba por una doble vía; como una crisis de entrada y una crisis de salida; la crisis de salida se manifiesta como una crisis de racionalidad en la cual el sistema administrativo no podía hacer compatibles los mecanismos de control que le exigía el sistema económico; la crisis de entrada se expresaba como una crisis de legitimación, porque el Estado no lograba mantener

---

<sup>6</sup> O'Connor, James. The fiscal crisis of the State. St. Martin's Press, New York, 1977.

el nivel de lealtad de las masas cuando actuaban los mecanismos de control que le exigía el sistema económico.<sup>7</sup>

Claus Offe realizó un diagnóstico de la problemática que afectaba a los sistemas democráticos occidentales desde los años setentas, a esa problemática le denominó crisis de gobernabilidad. Para Offe la causa de la ingobernabilidad política y económica se fundamentaba en las demandas salariales y exigencias sociales de consumo planteadas por la clase trabajadora y sus organizaciones. El fenómeno de la ingobernabilidad estaba enraizada en la estructura de las sociedades modernas y su origen se encontraba en la tensión entre capitalismo y democracia; la ingobernabilidad era un límite de la dinámica capitalista respecto de la integración social, además los procesos de acumulación sin regularización política producían ingobernabilidad, así entonces, en el Estado de Bienestar existía una tendencia inercial hacia la ingobernabilidad.<sup>8</sup>

La crisis del Estado de Bienestar de las democracias europeas se tradujo en el plano económico en una generalizada reducción de las tasas de crecimiento y en el aumento de la concentración de la renta; en el plano ideológico, en el resurgimiento del liberalismo neoconservador; y en el terreno administrativo en el acento en la eficiencia gubernamental. Esta crisis de carácter fiscal-administrativa, puso en entredicho el modo de intervención en lo social y en lo económico y la forma burocrática y anquilosada de administrar el Estado. Las respuestas fueron diversas; desde la visión estatista de ignorar la crisis, hasta la respuesta neoconservadora de reducir el Estado al mínimo, pasando por los programas de ajuste fiscal, la liberalización comercial, la privatización de empresas estatales, la desregulación, así como la Reforma de Gobierno para volverlo más gerencial y enfocarlo hacia la calidad de los servicios públicos, la obtención y evaluación de resultados.

---

<sup>7</sup> Habermas, Jürgen. Problemas de legitimación en el capitalismo tardío. Amorroutu, Buenos Aires, 1975.

<sup>8</sup> Offe, Claus. Contradictions of the Welfare State. Mit Press, Cambridge, 1984.

La crisis del Estado de Bienestar en Europa no fue un fenómeno homogéneo, en cada país adquirió connotaciones diferentes. En 1979 en Inglaterra, el fracaso del gobierno laborista en la coordinación de políticas monetarias, fiscales y salariales, propició el arribo de un Gobierno conservador, que mediante políticas monetarias intentó atajar la crisis económica. Se inició una profunda Reforma del aparato burocrático gubernamental y comenzaron a proliferar instrumentos evaluadores de las políticas públicas bajo los lineamientos de la Nueva Gerencia Pública, que fueron bien recibidos dado el descrédito que habían alcanzado los servicios públicos a finales de los setentas y que culminaron con un proceso privatizador sin precedentes. Posteriormente en los años ochentas, en el Reino Unido se implementaron programas de reforma del sector público, con el propósito de generar mejores resultados contra el dinero gastado.<sup>9</sup>

En el caso de la crisis del Estado de Bienestar en Francia, se presentó una pérdida de centralidad del Estado, específicamente en la alta administración de los procesos de mediación social. Esta crisis de mediación estuvo ligada al surgimiento de un nuevo espacio público Europeo, estructurado en torno a dos normas fundamentales; la primera era la economía social de mercado que argumentaba que el Estado sólo tiene el derecho de intervenir en la vida económica y social para hacer que las condiciones de la competencia se rijan por el principio de la igualdad e intervenir con carácter social. La segunda norma se refería a la subsidiariedad en que definía un modo de relación entre el Estado y las colectividades territoriales.<sup>10</sup>

En Suecia, el modelo de Estado de Bienestar sufrió modificaciones sustantivas en sus líneas maestras para enfrentar una severa crisis económica. El Gobierno conservador y la oposición socialdemócrata suscribieron un acuerdo centrado en el sector de los subsidios (vivienda, seguridad social de los trabajadores y ayuda

<sup>9</sup> Le grand, Julian: "The Theory of Government Failure", en Journal of Political Science, No. 21, 1991, pp.423-442.

<sup>10</sup> Muller, Pierre: "Entre le local et l'Europe. La crisi du modèle Francaise de politiques publiques", en Revue Francaise de Science Politique, No. 42, Vol. 2, 1992, p.p. 275-297.

exterior al desarrollo), en el incremento de la edad de jubilación y en el aumento de impuestos al consumo de gasolina y tabaco. El contenido de este pacto atentaba contra los principios esenciales de Estado de Bienestar y no logró frenar la crisis política a la que se llegó cuando se anunciaron recortes elevados en el presupuesto de 1993-94 para defender la moneda.<sup>11</sup>

En los Estados Unidos se comenzó a discutir el fin del "Gobierno grande" (big government). Se cuestionó la propia existencia del Gobierno, fuera de su ocupación para la defensa y la procuración del marco jurídico-legal del sistema capitalista. En la era del presidente Ronald Reagan, se puso énfasis en la reducción de las dimensiones del Gobierno federal y la escala y carácter de su intervención en la economía; la reducción del impuesto sobre la renta hasta en un 30 %, y la reducción del gasto presupuestal, sobre todo de tipo social. Sin embargo, y a pesar de que sus objetivos primordiales eran reducir el déficit presupuestal, la política de Reagan lo incrementó notablemente debido a la recesión de 1980-82, y a los enormes incrementos de los gastos de defensa, en tanto que los beneficios sociales se vieron reducidos al privatizarse servicios sanitarios y educativos.

En América Latina el Estado también fue cuestionado en sus dimensiones: "... el Estado latinoamericano ha crecido de modo "patológico", respondiendo a procesos irracionales y meras apetencias burocráticas. Ha alcanzado tamaños enfermizos totalmente desproporcionados. El Estado asfixia a la sociedad civil. Se trata de un Estado todopoderoso, que oprime a una sociedad civil indefensa. La cuestión es reducir drásticamente el Estado, lo que implica deprimir fuertemente el gasto público, eliminar organismos, privatizar, etcétera. El Estado mínimo sería el Estado eficiente, el "gigantismo" sería en definitiva un rasgo del subdesarrollo".<sup>12</sup>

---

<sup>11</sup> Sánchez de Dios, Manuel. "El modelo sueco de Estado de Bienestar", en Revista de Estudios Políticos, No.79, Madrid, 1993, p. p 283-303.

<sup>12</sup> Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo transformar al Estado. Más allá de mitos y dogmas? F.C.E, México, 1993, p.37.

En este contexto, desde finales de los años setentas y ochentas, a nivel mundial se iniciaron procesos de cambio graduales de los sectores públicos. Estos procesos se manifestaron como Maekewa o Reforma Administrativa en Japón; Reconversión Industrial en España; Glasnot y Perestroika en el ex U.R.S.S; Fanshen o Transformación en China; Reinención del Gobierno en Estados Unidos; Privatización en Gran Bretaña; Desgubernamentalización en Puerto Rico; Reforma Administrativa en Argentina; Desburocratización en Brasil; Redimensionamiento, Desincorporación o Reforma del Estado en México.

## **1.2 Globalización y Reforma del Estado.**

La Reforma del Estado se inició a partir de los años setentas en los países desarrollados y es en los años ochentas y noventas cuando tiene lugar en los países subdesarrollados, en un momento en que éstos se encontraban inmersos en procesos económicos críticos, agudizados también por la propia globalización. La reforma de las estructuras gubernamentales y el redimensionamiento del Estado constituyen una tendencia internacional de fin de siglo que es explicable por la influencia del proceso de globalización que se vive desde los años setenta. Junto con el resurgimiento de los valores democráticos y de la revaloración del papel que el ciudadano desempeña en los procesos colectivos, la Reforma del Estado pretendió ser un mecanismo que permitiría adecuar a las nuevas realidades las instituciones estatales internas y externas imperantes en cada nación. En el contexto de la globalización o mundialización, los estados nacionales tendieron a reformar su papel y sus atribuciones tanto en el ámbito interno como en el externo. Al interior, los procesos de crisis económica y las necesidades de democratización impulsaron a la reforma de las instituciones públicas; el Estado enfrentó cuestionamientos por la presión de la problemática económica y social, principalmente por la inseguridad, la marginación, la pobreza y la desigualdad existentes, así como la falta de eficiencia para procesar democráticamente la multiplicidad de demandas provenientes de los distintos grupos sociales y políticos. Desde una perspectiva global, el Estado se enfrentó a una problemática

que se derivó de un mundo crecientemente interdependiente y estructuralmente asimétrico; tales como el narcotráfico, el mercado excluyente, los desequilibrios financieros internacionales, los ajustes estructurales, el crimen organizado, los problemas de orden ecológico y la agudización de la pobreza entre otros. La globalización remite a un proceso que cobró vigor en las últimas décadas del siglo XX a partir de la crisis económica de los años setenta que afectó principalmente a los países altamente industrializados.

La globalización es la forma cómo se ha reestructurado el sistema mundial capitalista para hacer frente a una crisis que obliga a una competencia comercial intensa.<sup>13</sup> El proceso de globalización es la manifestación de los reajustes de las fuerzas y grupos económicos dominantes a escala mundial. El capitalismo es un sistema dinámico que experimenta cambios constantemente para generar nuevos mecanismos de valoración del capital, de abaratamiento de costos con el mayor beneficio posible y de nuevas y más intensas formas de producción.<sup>14</sup> La Globalización representa una tendencia a la conformación de auténticos sistemas mundiales como mecanismos de salida a la crisis del capitalismo por medio de la expansión de los mercados; esta tendencia se favoreció por la extraordinaria movilidad que han adquirido el capital y la información a nivel mundial a raíz de la denominada Tercera Revolución Tecnológica Industrial, ejemplificada por una creciente aplicación de la ciencia a la innovación tecnológica y a la producción, especialmente las nuevas formas de energía, la electrónica, la informática, las

---

<sup>13</sup> La idea de la globalización y de sus diferentes formas alude a una articulación espacial y temporal entre los procesos de modernidad, del Estado y del modo de producción capitalista. La relación coincidente entre desarrollo tecnológico, decisiones políticas y proceso económico propicia lo que hoy se denomina globalización. Emin Fuat, Keyman. Globalization, State, Identity Difference. Humanity Press, New Jersey. 1999. p.47.

<sup>14</sup> Desde mediados de la década de los ochentas, comenzaron a implementarse distintas estrategias de modernización empresarial que modificaron de manera sustantiva las formas de organización del trabajo y la gestión de la mano de obra. Surgió un movimiento muy poderoso y con grandes alcances, el denominada "movimiento gerencial" (managerial). Una de las estrategias más difundidas en los países centrales y que se extendió posteriormente a las economías menos poderosas consistió en el desarrollo de tecnologías de gestión e innovaciones organizacionales. Estas tecnologías e innovaciones se apoyaron, generalmente en técnicas y procesos adaptados de los métodos japoneses de producción. Los valores culturales difundidos por la empresa global, tales como la eficiencia, calidad y productividad han sido adoptados a nivel mundial como modelo de la más alta racionalidad.

telecomunicaciones, la telemática, la robótica, la productiva, la burótica, la biotecnología y la inteligencia artificial. La reestructuración de los procesos económicos, sustentados en una mayor capacidad tecnológica y en la necesidad de contar con nuevos y más amplios mercados, ha derivado en la presencia de un modelo de producción mundial administrado y regulado por los grupos transnacionales cuyo poder deriva del control que ejercen sobre la tecnología, la información y el capital financiero.

Los efectos de la globalización son múltiples, pero uno de los más notables de la reestructuración de los procesos económicos es la aparición de la empresa global que ha dado lugar a un proceso de especialización o de cadena productiva en el que la producción de un país no es sino uno de los muchos eslabones necesarios para dar forma a un producto final, cuyo ensamblaje se realiza en el país de origen del capital involucrado; por lo que la fábrica mundial es el resultado del traslado de segmentos de un proceso más amplio de producción hacia diferentes países en función de sus ventajas competitivas y para reducir costos o acceder con facilidad a los mercados regionales.<sup>15</sup> La empresa se ha convertido en una organización global; su radio de acción se mundializó. Ya no es la organización transnacional que alcanzó su auge en los años cincuentas y su agotamiento en los años setentas. La empresa transnacional, tenía una forma de organización que podía desarrollarse al abrigo de los estados-nación; que usufructuaba de sus protegidas fronteras económicas. La empresa global en cambio, requiere de un espacio internacional sin fronteras de tal forma que su manifestación en la historia, está desencadenando los procesos de reestructuración de las economías; así como nuevas normatividades para las diferentes industrias mundializadas.<sup>16</sup>

Los cultura empresarial ha logrado conformar un amplio conocimiento sobre los procesos gerenciales y productivos, la competitividad del mercado mundial la

---

<sup>15</sup> Villareal, René. Liberalismo social y Reforma del Estado. México en la era del capitalismo posmoderno. F.C.E, México, 1993, p.77.

<sup>16</sup> Acevedo, López, María Guadalupe. "La globalización y las organizaciones productivas mundializadas". Facultad de Ciencias políticas y Sociales. (mimeo) UNAM; 1997. p.1

obliga a una permanente innovación en los servicios y productos, además de exigencias de calidad más rigurosas.

La globalización de las economías conlleva modificaciones sustantivas en el papel y funcionamiento de los Estados nacionales, porque fija límites a su actuación y propicia el desmantelamiento progresivo de áreas completas de los sectores públicos a fin de abrir espacios al crecimiento del sector privado, es decir, a las grandes corporaciones trasnacionales. Ese desmantelamiento implica una redefinición de los arreglos políticos, representa un traspaso de poder a favor del capital, y modifica sustancialmente la composición de las relaciones políticas, estructuras e instituciones de una sociedad. La tendencia mundial a la disminución del papel de los Estados y el incremento del poder del mercado no significa la desaparición de los Estados nacionales aunque sí su debilitamiento y gradual sometimiento a las necesidades de reproducción del capital financiero internacional.

Los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI), han jugado un papel preponderante en la elaboración de un discurso anti-estatista y anti-público. Para estas instituciones el Estado debe obviar necesariamente su función social, o aplicarla a los grupos más vulnerables de la población, porque lo pertinente en una economía de mercado es aprovechar el dinamismo del mercado en beneficio de la función pública. El Estado debe permitir que el sector privado participe en la prestación de servicios públicos y de infraestructura. En un informe publicado por el Banco Mundial se sostiene lo siguiente: "Es un hecho cada vez más evidente que, en muchos países los monopolios públicos de infraestructura, servicios sociales, y otros bienes y servicios tienen pocas posibilidades de ser eficaces. Al mismo tiempo, las nuevas tecnologías y sistemas de organización han creado nuevas oportunidades para que proveedores privados competitivos participen en actividades hasta ahora reservadas al sector público. Para aprovechar estas nuevas oportunidades y lograr una asignación más eficiente de la escasa capacidad pública, los gobiernos están empezando a hacer una distinción entre el financiamiento de las obras de

infraestructura y los servicios, por un lado, y su suministro, por el otro, y entre los segmentos monopolísticos. Los países partidarios de la reforma también están tomando medidas para distinguir entre los programas de seguridad social, encaminados a atender la salud y los problemas de inseguridad en el empleo de toda la población, y los de asistencia social, destinados a ayudar únicamente a los grupos más pobres de la sociedad"<sup>17</sup>

Las medidas propuestas por el Banco Mundial no se han limitado a señalar el replanteamiento de la función del Estado, sino que pretenden prescribir la forma en que los países podrían iniciar un proceso de reconstrucción de su capacidad estatal, es decir, los mecanismos de apertura y las reformas en el aparato estatal administrativo que deberán implementar los Gobiernos para estimular la competencia y determinar los límites de la acción del Estado: "Para el establecimiento de un sector público eficaz se requiere la apertura de las principales instituciones gubernamentales, a fin de mejorar los incentivos en esferas que durante mucho tiempo han estado monopolizadas por el sector estatal. Decenas de países de las Américas, Europa y Asia, aprovechando los cambios tecnológicos han introducido la competencia en las telecomunicaciones y a la generación de energía eléctrica. Otro dispositivo para estimular la competencia es la licitación y subasta de los servicios públicos".<sup>18</sup>

El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional se convirtieron en dos poderosas instituciones internacionales que han determinado los lineamientos principales del desmantelamiento de los aparatos públicos a nivel mundial, un ejemplo de sus diagnósticos reiterativos anti-estatistas es el siguiente: ".....La iniciativa privada sigue siendo víctima de un legado de relaciones antagónicas con el Estado. La rigidez de la reglamentación inhibe la iniciativa privada. Además, las empresas estatales, en muchos casos sostenidas por privilegios monopolísticos dominan ciertas esferas económicas que sería más provechoso dejar en manos

---

<sup>17</sup> Banco Mundial. Informe de Desarrollo Mundial. El Estado en un mundo en transformación. Washington, D.C 1997. p.4

<sup>18</sup> Ibidem, p.4

de los mercados competitivos".<sup>19</sup> Estas dos instituciones coinciden en asociar los problemas de pobreza y desarrollo humano con deficiencias administrativas, con un excesivo control central y por la incapacidad de la administración pública para suministrar con eficiencia los servicios. A partir de esta premisa proponen a los gobiernos de los países en desarrollo profundas reformas de sus administraciones públicas que tengan por objetivo la "reestructuración o purga de los organismos públicos".<sup>20</sup> La visión de estas instituciones es simplista porque presuponen que los problemas políticos, económicos y sociales de una comunidad se derivan solamente de una insuficiente capacidad de administración y gerenciamiento.

El eje fundamental del cambio estructural en todo el mundo se fincó en el progresivo desmantelamiento de los sectores públicos. La estrategia privatizadora a nivel mundial se abocó a hacer Estados "menos pesados" y sectores públicos no ensanchados, para fortalecer y ampliar los sectores privados y el poderío de la empresa mundial.<sup>21</sup> Según datos del Banco Mundial, más de ochenta países implementaron agresivos programas de privatización de sus empresas públicas o nacionalizadas a partir de 1980. Una investigación reciente, revela que a nivel mundial se privatizaron 6,832 empresas públicas, de estas 2,000 corresponden a economías avanzadas.<sup>22</sup> No obstante, una tendencia negativa posterior a los procesos de privatización mundial fue la conformación de monopolios privados transnacionales.

---

<sup>19</sup> Ibidem, p. 70

<sup>20</sup> Banco Mundial. Informe sobre desarrollo Mundial, 1980. Washington, D.C. p. 93.

<sup>21</sup> El argumento que sostiene la incapacidad de la empresa pública para competir ventajosamente es fácilmente rebatible. En algunos Estados modernos y desarrollados la competencia entre la empresa pública y la privada es intensa. Véase: Pallot, June. *Newer Than New Public Management: Financial Management and Collective Strategizing in New Zealand*, St Gallen, Switzerland, July, 1996. p.p 11-13. Un caso paradigmático del proceso de privatización mundial es el de Noruega. El Gobierno de este país realizó un estudio para dictaminar la viabilidad financiera de su sistema de salud; uno de los más grandes y completos del mundo. El Gobierno planteó dos opciones a la ciudadanía mediante un referéndum: privatizar el sistema de salud para que no fuera una carga para el Gobierno o pagar más impuestos para mantener un sistema universal de salud y de asistencia muy costoso. La sociedad noruega optó por pagar mas impuestos pese a que privatizar los servicios de salud resultaba más eficiente y barato. Para el pueblo noruego la privatización no era una solución, decidió por un sistema universal de atención.

<sup>22</sup> Gerard De Seylis. *Le Monde Diplomatique*, año 1. No. 3, junio 15 de 1998.

### 1.3 La Reforma de los Gobiernos contemporáneos.

Los Gobiernos juegan un papel fundamental en la vida de las sociedades modernas; son instituciones públicas producto de condiciones históricas y políticas; su tarea es dirigir y coordinar iniciativas, voluntades y recursos de los grupos de la sociedad con fines de interés común. La época que se inaugura a partir de los años ochentas se caracteriza por importantes transformaciones radicales: en demografía, ciencia y tecnología, conciencia y cultura, comunicaciones, configuraciones geoeconómicas y geoestratégicas, regímenes y valores; estos cambios interactúan y se refuerzan mutuamente y crean nuevas perturbaciones. Estas transformaciones a pesar de ser globales difieren notablemente por su naturaleza, grado y orientación, entre distintos medios sociales y culturales.<sup>23</sup> Esta situación provoca que la actuación gubernamental se desarrolle en un ambiente de incertidumbre y turbulencia y obliga a los Gobiernos a incrementar su capacidad para gobernar.

Muchos Gobiernos contemporáneos experimentan un decremento en su capacidad de conducción debido a la globalización de los problemas y soluciones; el cada vez mayor peso de la opinión pública en el marco una sociedad mediática; el desarrollo de la sociedad del conocimiento; el exceso de demandas sobre las maquinarias administrativas en un entorno de escasez de recursos y los procesos de elección democrática; fenómenos que unidos frente a situaciones que son menos manejables, hacen que las dificultades funcionales aumenten vertiginosamente. La reducida capacidad gubernamental puede explicarse a partir de una serie de variables cambiantes e interrelacionadas, entre las que se incluyen crecientes demandas públicas de mejor desempeño gubernamental, y una fuerte tendencia hacia la no legitimación de los Gobiernos. Estas circunstancias representan un horizonte de desempeño de los Gobiernos que está constituido como un conjunto de factores numerosos que se multiplican y se enlazan de manera múltiple. Este horizonte de desempeño se caracteriza por la

---

<sup>23</sup> Dror, Yehezkel. La Capacidad de Gobernar. F. C. E. México; 1996. p. 25

reducción de la escala del tiempo de previsión de los acontecimientos; por consiguiente cada vez es más difícil el ejercicio de la planeación a largo plazo, incluso, la programación y presupuestación están reduciendo sus horizontes de certidumbre. Esta situación ha traído consigo el colapso del modelo de administración tradicional basada en la formalidad y la jerarquía, paralizando los procesos de trabajo de muchos gobiernos incapaces de introducir innovaciones en sus organizaciones.

Los Gobiernos enfrentan factores entrelazados a gran velocidad y bajo múltiples y cambiantes relaciones, confrontan ámbitos signados por el desconocimiento y las incertidumbres constantes. La actividad gubernamental se realiza en lapsos en los cuales la escala de tiempo es mínima y cada vez más estrecha por la aceleración de los acontecimientos. Ante una explosión de complejidad el pasado pierde eficacia para trazar líneas de acción organizativa inmediata, los métodos genealógicos son poco útiles como instrumentos de dirección del Gobierno. La planeación y la programación, cuya base ha sido el desempeño gubernativo incremental, que procede con fundamento en aproximaciones sucesivas, ha perdido sus antiguas bases de proyección genealógica y su efecto positivo.

En este ambiente marcado por fenómenos complejos, la palabra estrategia se ha convertido en clave para adaptarse a esas circunstancias. Drucker afirma que toda institución debe actuar de acuerdo a un enfoque de negocios para alcanzar los resultados deseados y configurar un futuro posible. Drucker analiza cinco fenómenos primordialmente sociales y políticos, que pueden generar certidumbre y sobre los cuales se pueden fundar las estrategias de las organizaciones gubernamentales para adaptarse en un ambiente impredecible.<sup>24</sup>

#### 1-El derrumbe del índice de natalidad en el mundo desarrollado.

Este fenómeno no tiene precedente en la historia. Algunas de sus implicaciones son: a) durante los próximos veinte o treinta años la demografía dominará la

---

<sup>24</sup> Drucker, Peter F. "Los desafíos de la administración en el siglo XXI". Editorial Sudamericana. Argentina, 1999. pp. 55-81.

política de todos los países desarrollados; b) durante el mismo período, es probable que ningún país desarrollado tenga una política estable o un Gobierno fuerte, la inestabilidad gubernamental será la norma; c) es muy probable que la tendencia hacia la jubilación anticipada continúe, pero ya no significará que una persona deje de trabajar; y d) en todos los países desarrollados, la productividad de todos los trabajadores- ya sean de tiempo completo o parcial - y especialmente los trabajadores del conocimiento, tenderá a incrementarse con mucha rapidez de lo contrario el país- y todas sus organizaciones- perderán posiciones y serán cada vez más pobres.

### 2-Cambios en la distribución en los ingresos del bolsillo.

Las proporciones de los ingresos de bolsillo, en particular el segmento que los clientes de las instituciones gastan en los bienes o servicios que estas producen o venden, son el fundamento de toda información económica. Como regla general, las tendencias en la distribución del ingreso de bolsillo, destinado a cierta categoría de productos o servicios, una vez estabilizadas, suelen persistir durante largos períodos. La importancia de ese fenómeno reside en que, de los cuatro sectores de mayor crecimiento del siglo XX (Gobierno, atención a la salud, educación y tiempo libre), el Gobierno probablemente tenga la mayor influencia sobre la distribución del ingreso del bolsillo en el consumidor; no porque sea un gran comprador o usuario de productos o servicios, sino por su gran influencia sobre la distribución de las proporciones del ingreso nacional a través de la política fiscal gubernamental. Las tendencias de esto cuatro sectores son lo primero que una estrategia de Gobierno tiene que considerar.

### 3-La definición del desempeño.

El énfasis en el desempeño (utilidad, rendimiento, beneficio social, etc) como lo más beneficioso para los accionistas no desaparecerá, sin embargo, este se definirá cada vez más en términos no financieros, es decir, cada vez será importante entender el concepto de desempeño como lo que aporta valor a los clientes, los accionistas, los empleados, y a la comunidad.

#### 4-La competitividad global.

Todas las instituciones tienen que hacer de la competitividad una meta estratégica. Ninguna institución ya sea una empresa, Gobierno, universidad u hospital puede tener la expectativa de sobrevivir, a menos que éste a la altura de las pautas fijadas por lo líderes en su campo, en cualquier lugar del mundo. Lo mismo es válido para todas áreas: diseño, comercialización, finanzas, innovación, y en general para todo el conjunto de la administración. El desempeño por debajo de las pautas mundiales más elevadas impide el crecimiento, independiente de lo bajos que sean los costos o de la magnitud de los subsidios. La estrategia, por lo tanto, tiene que aceptar una nueva premisa: cualquier institución – empresa o Gobierno- tienen que compararse con las pautas fijadas por los líderes de cada industria en cualquier lugar del mundo.

#### 5-La incongruencia creciente entre globalización económica y fragmentación política.

La economía mundial se vuelve cada vez más global. Las fronteras nacionales son impedimento y centros generadores de costos, por lo que las instituciones ya no pueden definir su alcance en términos de economías y fronteras nacionales; deben hacerlo en términos de industrias y servicios mundiales, sin embargo, es un hecho que las fronteras políticas no van a desaparecer. Existen tres fronteras sobrepuestas; por un lado una economía verdaderamente global del dinero y la información; por otro, economías regionales en las que los bienes circulan libremente y se recortan, aunque de ningún modo se eliminan los obstáculos al movimiento de servicios o personas; existen además en cantidades crecientes realidades nacionales y locales que son económicas pero a la vez, y sobretudo, políticas. Las tres esferas se expanden con rapidez y las empresas y los Gobiernos no tienen opción.

En sintonía con lo anterior, Villoría señala como causas determinantes para la reforma o modernización de los Gobiernos contemporáneos las siguientes. "1.La radicalización de los rasgos de modernidad, con la consiguiente fragilidad de las relaciones causa-efecto en un mundo cada vez más complejo e interdependiente y

la dificultad para los Gobiernos de controlar esta maquinaria tecnológica y sus efectos no deseados (...) 2. La globalización de los problemas y soluciones, el cada vez mayor peso de la opinión y pública en el marco de la sociedad mediática y el imparable desarrollo de la sociedad del conocimiento, la investigación y la tecnología con sus implicaciones sobre las organizaciones públicas y sus empleados. 3. El desarrollo de las necesidades humanas en los países industrializados, fenómeno que unido a los procesos de elección democráticas y a su incapacidad para rechazar demandas provoca un exceso de inputs sobre las maquinarias administrativas las cuales se muestran incapaces de procesarlas en un entorno de conciencia de la escasez de recursos .4. El cambio en el pensamiento económico, con la progresiva retirada del Estado Keynesiano y sus repercusiones en los Gobiernos, los cuales tienen con más rigor, explicar en términos de eficiencia y calidad sus actuaciones".<sup>25</sup>

Estas tendencias han motivado que la eficiencia y productividad en el uso de los recursos públicos se convierta en un factor fundamental; el proceso de globalización que caracteriza el último cuarto de siglo ha impuesto a las organizaciones públicas y empresas un grado de competitividad mayor. Muchos Gobiernos comenzaron a replantearse el paradigma que sustentaba sus acciones para incidir de manera dinámica en las transformaciones que le exigieron una mayor capacidad de conducción de los asuntos públicos; a la necesidad de reducir costos en la operación gubernamentales, se agregó un creciente malestar con la ineficiencia en la prestación de los servicios públicos, desde los más ostensibles vinculados a tramitaciones excesivas, sobre-reglamentaciones, trato inadecuado, etc., hasta la ausencia de oportunidades de manifestación y de elección que derivaron de la provisión monopólica y autoritaria de los servicios públicos. Esta situación ha motivado un renovado interés por los principios y técnicas utilizadas

---

<sup>25</sup> Villoria, Mendieta, Manuel. La modernización de la administración pública como instrumento al servicio de la democracia. Centro de Estudios Sociales y Jurídicos "Ramón Carande", España, 1996, p.p 6-7 ( mimeo).

en la administración empresarial, en donde la necesidad de optimizar los recursos, produce un énfasis en la definición de los objetivos y en que los resultados coincidan con lo previsto.

La OCDE ha propuesto entre sus países miembros un modelo de Gobierno que pretende fomentar una cultura centrada en la optimización de resultados en un sector público menos centralizado y que tiene las siguientes características:

1. Una orientación en los resultados, en términos de eficiencia, eficacia y calidad en el servicio.
2. La sustitución de formas de organización jerarquizadas y centralizadas por un modelo descentralizado.
3. La posibilidad de explorar soluciones diferentes de la prestación directa de servicios y de regulación del Estado.
4. La eficiencia en la prestación directa de los servicios públicos en un clima de competitividad entre las organizaciones gubernamentales.
5. El refuerzo de las capacidades estratégicas del Gobierno para que conduzcan la evolución del Estado y puedan adaptarse de manera flexible, automática y económica a los cambios externos y responder a intereses diversos.<sup>26</sup>

Un documento reciente del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) delinea las características y objetivos que deben observarse en los procesos de Reforma de los Gobiernos Latinoamericanos.<sup>27</sup> El documento recomienda implantar una reforma gerencial inspirada en el modelo organizacional empresarial, pero advierte sobre la necesidad de adaptarse al contexto político en el que se encuentra el sector público. La propuesta del CLAD tiene las siguientes características:

1. La profesionalización de la alta burocracia.
2. La transparencia de la administración y responsabilidad de los funcionarios.

<sup>26</sup> OCDE. La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE. Ministerio de la Presidencia: Boletín Oficial del Estado. Madrid, 1997, p.36.

<sup>27</sup> CLAD. Una Nueva Gestión Pública para América Latina. Documento del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, 1998. p. 4

3. La descentralización de la ejecución de los servicios públicos.
4. La desconcentración organizacional de dependencias centrales a agencias descentralizadas.
5. El control orientado hacia los resultados.
6. El diseño y aplicación de nuevas formas de control, que considere resultados, costos, prestación de servicios en términos de competencia y evaluación por parte de los ciudadanos.
7. Existencia de dos unidades administrativas autónomas, las que realizan actividades exclusivas del Estado y las que se ubican en un espacio público no estatal.
8. Orientación del suministro de servicio hacia el usuario.
9. Democratización del poder público, aumentando el grado de responsabilidad del servicio público a través de la rendición de cuentas ante los ciudadanos.

#### **1.4 El enfoque empresarial en la Administración Pública.**

Para ubicar el enfoque o modelo empresarial en la administración pública es necesario recurrir a una panorámica general de los modelos de administración pública generados a partir de la "revolución gerencial".<sup>28</sup>

##### **1-El enfoque o modelo ortodoxo de la administración pública.**

Este enfoque se aproxima a la concepción del tipo ideal sugerido por Weber, y se remontan a la administración pública norteamericana para estructurarse en 1870, como reacción al patrimonialismo, y en 1939 con la comisión Brownlow, que sentó en gran parte las bases del Welfare State Estadounidense. Este modelo tiende a prescribir reformas centradas en el empleo y mejoramiento de medios como factores de eficiencia para el fortalecimiento institucional de organizaciones y poderes, su mayor exponente es Woodrow Wilson, seguido por los fundadores de

---

<sup>28</sup> Falcao, Martins, Humberto "Administración Pública Gerencial y Burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración", en Reforma y Democracia, No 9, 1997, PP 133-158

la administración pública moderna de Estados Unidos, tales como: Luther Gulick, Louis Brownlow y Leonard White, más tarde enriquecidas por estudiosos contemporáneos como Paul Volcker, Robert Reich, Edward Jennings, James Steyer y Steven Cohen.

La administración pública ortodoxa evolucionó en el sentido de prescribir reformas que apuntaban al fortalecimiento de una administración pública protagónica, basada en la expansión efectiva del Estado y en la construcción de instituciones fuertes para maximizar las respuestas a demandas sociales; así como en una burocracia actuante a partir de la separación política-administración.

Sus características principales son:

- a) Control federal central sobre la planificación, coordinación, dirección, formulación e implementación de políticas públicas.
- b) Priorización del aumento global de la capacidad de implementación de políticas en las diversas esferas del Estado.
- c) Ocupación de cargos por funcionarios de carrera, profesionales experimentados, entrenados y equipados con tecnología y métodos gerenciales y dotados de recursos presupuestarios.
- d) Énfasis en la capacidad gerencial del servidor público como inventivo para la innovación.
- e) Limitación de la interferencia política sobre la administración.
- f) Responsabilidad desde la base hacia el vértice, en oposición a la dirección desde el vértice hacia la base.
- g) Énfasis en los ciudadanos usuarios y clientes.
- h) Prioridad en la administración de cargos y salarios públicos.
- i) Incremento de los programas de reclutamiento en polos de excelencia profesional.

En este modelo se prioriza un aumento de la productividad del Poder Ejecutivo Federal y se pone énfasis en la aplicación de tecnologías administrativas para el mejoramiento de la gestión pública; los teóricos de este modelo desarrollaron a lo

largo de las últimas seis décadas, una amplia literatura técnica y metodológica fincada en el aumento de la eficiencia de los sistemas burocráticos públicos.<sup>29</sup>

## 2-Enfoque o modelo liberal de la administración pública.

Este modelo se antepone al enfoque ortodoxo porque propone un modelo de administración pública basado en la lógica del mercado y la eficiencia en la toma de decisiones. Desde el punto de vista micro-organizacional subordina la utilidad de las organizaciones públicas a las finalidades del mercado, tanto el sentido mácroeconómico como en lo que respecta a la evaluación de la relación costo beneficio; propone además un aumento de la capacidad de decisión política de burócrata, pero enfatiza en la cuestión de la ética de la burocracia desde la óptica de su conformación a las orientaciones político-partidarias. En el plano macro-organizacional, se basa en la adecuación del equipamiento administrativo del Estado, a los deberes mínimos del Estado de derecho. Esta visión de la administración pública invierte el modelo de burocracia pública y la subordina a la lógica del mercado.<sup>30</sup>

El enfoque liberal concibe a la burocracia pública como algo negativo; caracteriza por el exceso de gastos, dispendios, falta de interés directo del funcionario en la obtención de resultados, monopolio de funciones, adopción de los burócratas de las políticas que favorecen sus propios intereses, etc. Ante esta situación se prescribe un modelo de modernización basado en la imposición de severos límites a la acción pública que frene o elimine la patología de la burocracia. Las siguientes, son las características más preponderantes de este modelo:

---

<sup>29</sup> O' Toole, Lawrence, "American Public Administration and the Idea of Reform," en *Administration and Society*, No 16, 1984, p.p. 141-166

<sup>30</sup> El enfoque liberal de la administración pública retoma la concepción de los economistas clásicos sobre el papel que debe desempeñar el Estado, inspirados en la filosofía liberal de Adam Smith el pensamiento de la escuela austriaca del siglo XIX; así como de la teoría de la elección racional (rational choice). Este modelo adquirió relevancia en los años 80s a través de la corriente monetarias y liberal, cuyos principales exponentes son Milton Friedman, George Stigler y Gary Baecker, así como los teóricos de la public choice como Joseph Schumpeter, Anthony Downs, Gordon Tullock, Mancur Olson y Vincent Ostrom. Más adelante se analiza la influencia de este enfoque en la Nueva Gerencia Pública.

- a) Reducción de tamaño del Estado por medio de la privatización o tercerización.
- b) Descentralización y desconcentración de la esfera federal hacia la estatal y municipal.
- c) Desreglamentación radical .
- d) Fuerte liderazgo político desde el vértice hacia la base.
- e) Lealtad extrema a los programas de Gobierno.
- f) Ocupación de cargos por individuos comprometidos con la agenda política partidista, en lugar de funcionarios de carrera.
- g) Rol tecnocrático del administrador público: restringido a tareas administrativas, como administración de contratos, servicios y normas.
- h) Empleo de técnicas de administración por resultados en las instancias de ejecución; tales como administración por objetivos, premios e incentivos por productividad.
- i) Proceso decisorio centrado en el análisis de costo- beneficio.

Este modelo pone énfasis en los resultados a partir del cuestionamiento de la gestión pública sobre los costos y los beneficios de las opciones publicas, además desde el plano gerencial comprende aspectos como: 1) estilo gerencial autoritario y jerárquicamente rígido 2) ocupación de cargos clave según criterios fundamentalmente políticos, 3) desestímulo a la administración participativa y democrática, 4) tendencia a la privatización y la desreglamentación. En este modelo subyace una crítica contra el Estado; además de antagonizar a la política con la administración pública, a partir de la premisa de que los sistemas burocráticos están imposibilitados para tornarse en instancias capaces de promover la voluntad política de manera integral y funcional.

### 3-El enfoque o modelo empresarial de la administración pública.

El modelo empresarial para el sector público se basa en la prescripción de técnicas empresariales como la reingeniería, la calidad total, el redimensionamiento; etc. para la gestión de organizaciones públicas. Las

herramientas y técnicas empresariales que priorizan la eficiencia y productividad son recomendadas en este modelo bajo el argumento que existen presiones crecientes para el mejoramiento de los servicios y la reducción de gastos mediante restricciones presupuestarias.<sup>31</sup> La búsqueda de la eficiencia y productividad se priorizó cuando la crisis se agudizó y cuando el proceso de globalización impuso a los países y sus empresas un nivel de competitividad mayor, exigiendo a sus Gobiernos un grado de eficiencia mayor. El modelo de Gobierno empresario se presenta como una alternativa crítica al modelo liberal de administración pública porque propone un Gobierno actuante, un aparato público activista; y constituye una aportación importante para entender algunas de las estrategias de cambio que se están formulando en los países del capitalismo avanzado y de la sociedad post industrial. El paradigma del Gobierno empresarial se plantea también como una alternativa crítica al modelo burocrático weberiano de administración, basado en estructuras orgánicas rígidas, centralizadas, con líneas de autoridad jerarquizadas y bien delimitadas, con mayor énfasis en los esfuerzos de planeación y su apego a la normatividad, es decir, la legalidad. En el ámbito macro-organizacional recomienda un sector público emprendedor y selectivo; basado en los criterios empresariales fundamentados en mecanismos competitivos en su interior y con el sector privado. El hilo conductor del gobierno empresarial es el acento en la eficiencia. La materialización del enfoque o modelo empresarial en la administración pública se encuentra en las tesis de la Nueva Gerencia Pública, el modelo "Postburocrático" y la "Reinvención del Gobierno".

El enfoque empresarial parte de la premisa que los Gobiernos empresariales promueven la competencia entre los proveedores de servicios, capacitan y facultan a los ciudadanos para desplazar el control fuera de la burocracia y colocarlo en la comunidad. Miden el rendimiento de sus agencias no en función del gasto, sino de los resultados. Se inspiran en metas-objetivos o misiones; no se rigen por reglas y regulaciones; redefinen a sus usuarios o consumidores como

---

<sup>31</sup> Dobyns, Lloyd; Crawford-Mason, Clare. *Thinking About Quality. Progress, Wisdom, and the Demming Philosophy.* Times Books Random House. New York, 1994.

clientes y les ofrecen opciones; previenen los problemas antes de que se presenten; en lugar de limitar servicios con posterioridad, invierten la energía en ganar dinero, no simplemente en gastarlo; descentralizan la autoridad por medio de la gestión participativa; prefieren los mecanismos de mercado a los mecanismos burocráticos; no se dedican solamente a suministrar servicios públicos, sino a catalizar todos los sectores en la acción para resolver sus problemas comunitarios. Las tesis del Gobierno empresarial sostienen que las organizaciones privadas o empresariales son mejores que las instituciones públicas en lo que hace a la productividad del trabajo y la eficiencia en el uso de los recursos, esto es, establecen una diferencia de fondo entre las organizaciones privadas y públicas.

Contrariamente a esta idea, Bozeman a partir de su teoría multidimensional de lo público, sostiene que todas las organizaciones son públicas, debido a que todas están limitadas por diversos grados de autoridad política y de autoridad económica. La perspectiva multidimensional de lo público funciona como indicador del grado de composición pública-privada de las organizaciones; las organizaciones pueden ser más públicas en relación con ciertas actividades y menos públicas respecto a otras, todas las organizaciones son públicas pero algunas lo son más que las otras. La autoridad política influye en el comportamiento de las organizaciones porque su ejercicio se acompaña invariablemente de constreñimientos legales, políticos, culturales y psicológicos.<sup>32</sup> La discusión de lo público, de su definición, se torna confusa, por la falta de claridad conceptual así como por la mezcla del uso normativo y valorativo; la noción de "Gobierno empresarial", ejemplifica, según Bozeman, la introducción de filtros normativos ideológicos en los intentos por resolver las supuestas diferencias empíricas entre las organizaciones públicas y privadas.

---

<sup>32</sup> Bozeman, Barry. Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas, privadas y públicas. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-F.C.E, México, 1998.

Sin embargo, la relación entre la administración pública y los conceptos aplicados en la administración privada, tales como la eficiencia y racional, no son nuevos. La escuela gerencialista norteamericana introdujo en su estudio los principios del Taylorismo e inauguró un enfoque que evolucionó y constituyó un nuevo campo de estudio de la administración pública: la Gerencia Pública.

### **1.5 El Gerencialismo Norteamericano y la Gerencia Pública.**

En la década de los setentas surgió una corriente denominada Gerencia Pública, sus antecedentes pueden ubicarse en la escuela gerencialista norteamericana de Estados Unidos y sus tesis intentan rescatar los conceptos de racionalidad administrativa y eficiencia gerencial. La gerencia pública ha sido concebida como una tecnología de Gobierno que amplía la acción de la administración pública moderna, y que pretende generar conocimientos que redunden en las prácticas de buen desempeño del Gobierno, incluso se asumió que era un modelo de organización administrativa en los procesos de Reforma de los Gobiernos contemporáneos a nivel mundial, además de pretender configurar un perfil de funcionario sustentado en la actuación del gerente público. El sentido de la Gerencia Pública radica en que las organizaciones públicas se enfrentan a fenómenos de cambio, complejidad y turbulencia.

La Gerencia Pública es una categoría compleja que no ha permitido establecer con precisión su origen y evolución, de hecho, existen serios cuestionamientos a su definición, objeto y método de estudio. Sin embargo, es posible rastrear uno de sus pilares fundamentales en el gerencialismo norteamericano. La escuela gerencialista surgió al interior de la administración pública norteamericana a finales del siglo XIX.<sup>33</sup> El estudio de la administración pública en Estados Unidos arribó de manera tardía. En 1887 Woodrow Wilson publicó "The Study of Administration", en donde establece algunos principios que más tarde permitieron

---

<sup>33</sup> Para una documentación vasta del desarrollo de la administración pública norteamericana véase: González, Beauregard. "La Administración Pública Norteamericana: Origen, crítica y crisis. Fontamara, México, 1987.

la confirmación de un campo y objeto de estudio sistematizado. La influencia de los estudiosos de la administración pública norteamericana ha sido notable en la estructuración de la teoría administrativa pública. Sus aportaciones han girado sobre el estudio del Gobierno y su actividad en un esquema de estructuración del federalismo; así como en los estudios sobre las teorías de la organización, y en estudios gerencialistas fundamentados en los análisis realizados al interior de la administración privada y en los procesos internos de gestión.<sup>34</sup>

El gerencialismo invoca a todo un conjunto de corrientes, escuelas o disciplinas académicas relacionadas con algún tipo de administración, tales como, la gerencia científica, la gerencia administrativa, la escuela de las relaciones humanas y la escuela de la ciencia gerencial. El gerencialismo norteamericano parte del estudio de los procesos al interior de las organizaciones con carácter industrial, durante la extensión de la industria y los negocios privados en la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX, el objetivo era la búsqueda de altos niveles de productividad y eficiencia. La expansión industrial planteó a las empresas nuevos problemas de operación y dirección que motivaron a la búsqueda de soluciones, en el contexto de las organizaciones industriales, signados por altos niveles de competencia que aumentaron la complejidad de los procesos. El gerencialismo norteamericano ha atravesado diversas etapas. Un primer momento del gerencialismo lo representó la gerencia científica, orientada a los estudios sobre la productividad de las organizaciones empresariales, las condiciones y la mejora del entorno físico de los trabajadores, y el estudio de los métodos de trabajo. Los métodos y procedimientos que se había implementado en las industrias y pequeños talleres se revolucionaron; los tiempos y movimientos significaron una fuente de estudio que inauguró una nueva era en donde los objetivos científicos se mezclaron con los objetivos empresariales.

---

<sup>34</sup> Véase: Wilson, Woodrow. *The Study of Administration*. Political Science Quarterly, No 2. Jun. 1887.

Taylor concibió a la gerencia como el descubrimiento de las tareas que deberían ser ejecutadas y analizadas de la manera más económica y eficiente posible. La gerencia científica priorizó el valor del trabajo operativo, la racionalidad económica, el trabajo individualista y la división en la cual cada hombre tiene un rol en la organización.<sup>35</sup>

El desarrollo de la gerencia científica ocurrió principalmente en la industria, no obstante, el primer centro de estudio fue la organización micro (taller). Sus preceptos principales estaban dirigidos a las relaciones que se daban al interior de la organización y la producción. Sin embargo, frente a una creciente complejidad en el número y tamaño y de las organizaciones, los estudios tendieron a analizar menos la etapa de preocupación por el trabajo y las relaciones con el trabajador. Se asumió que era el momento de gerenciar a las organizaciones, dando así, un paso hacia la gerencia administrativa. Este cambio no fue un proceso continuo o líneal; de manera gradual se observa en la producción literaria un cambio en el enfoque de estudio. Para la gerencia administrativa el objeto de estudio son las grandes y complejas organizaciones y centra su análisis en la coordinación de los esfuerzos grupales de dirección hacia metas organizacionales; se pasó de gerenciar trabajadores a gerenciar administradores y organizaciones. Así, mientras que la gerencia científica se ocupó del estudio de la optimización de los esfuerzos productivos de los talleres y fábricas, es decir, en niveles operativos; la gerencia administrativa se concentró en los principios administrativos aplicables a los más altos niveles de la organización. Los principios de eficiencia económica y racionalidad, que estableció la gerencia científica siguieron vigentes, pero la forma de alcanzarlos había cambiado. De los estudios de tiempos y movimientos, se pasó a un enfoque sobre la estructuración de la organización y la preparación y actuación de los niveles directivos.

---

<sup>35</sup> Véase: Taylor, Frederick. Principios de la administración científica, Herrero Hermanos .México, 1993.

Henry Fayol, influyó de manera determinante en la escuela de la gerencia administrativa norteamericana. Fayol definió a la administración como un proceso a partir de cinco principios, tales como la planeación, la organización, la dirección, la coordinación y al control. Los estudios de Fayol se orientaron a partir de macro enfoques relacionados a la organización, su aportación fue prescriptiva, los principios de la administración permitirían la eficiencia básicamente en los niveles directivos. Para Fayol la administración forma parte de las seis funciones esenciales (técnica, comercial, financiera, de seguridad, de contabilidad y administrativa) mientras que la gerencia es un concepto más amplio, que permite conducir a la empresa hacia su objetivo, aprovechando todos los recursos de que dispone. La administración queda referida a seis funciones; la gerencia debe asegurar la buena marcha de esas funciones.<sup>36</sup>

La gerencia administrativa tuvo una influencia importante en la escuela de las relaciones humanas. Este movimiento descansa principalmente en la obra de tres autores: Elton Mayo, Chester I. Barnard, y Herbert Simon. Esta escuela puede considerarse como una reacción a la visión utilitaria de las corrientes gerenciales que no consideraban al factor humano como fundamental en la consecución de la eficacia y la productividad. En un texto canónico publicado en 1938, Barnard caracteriza a las organizaciones como sistemas cooperativos que comparten los mismos propósitos y que se comunican a través de sus elementos constituyentes; se refiere, además, al trabajo que el gerente ejecutivo realiza al interior de las organizaciones.<sup>37</sup> Sus tesis entrelazan la teoría organizacional y los postulados de la gerencia. Barnard otorga un lugar importante a la organización informal porque argumenta que una organización no puede entenderse solamente a partir de normas y jerarquías; además, sugirió que los incentivos monetarios no constituían el único factor de motivación del ser humano en una organización; sino que había que considerar factores como el prestigio y poder, condiciones óptimas de trabajo,

---

<sup>36</sup> Véase Fayol, Henry. *Administración Industrial y Gerencial*. Herrero Hermanos, México, 1993

<sup>37</sup> Véase: Barnard, Chester. *The Functions of the Executive*. Harvard University Press, Cambridge, 1968.

reconocimiento de habilidades, lealtad, sentido de participación, y la amistad. Barnard concibe al gerente como un administrador de valores organizacionales, preocupado por los bienes sociales de la organización.

Las tesis de Barnard influyeron en la "escuela del comportamiento". En un texto publicado en 1947 llamado "The Administrative Behavior" (el comportamiento administrativo), Herber Simon retoma una parte importante de los estudios de Barnard, al abordar temas como la burocracia, la racionalidad, la motivación, la toma de decisiones y la estructura organizacional. En el periodo entreguerras, la influencia de la gerencia científica en los estudios de la gerencia pública y privada, era aún decisiva. El método del "one best way" (el mejor modo) que se utilizó en el estudio de las tareas de trabajo físico, se usaba cada vez con mayor frecuencia en los problemas de las organizaciones gubernamentales. En este periodo la historia de la Gerencia Pública se construye a partir de estudios de administración pública que no pueden considerarse como estudios gerencialistas. Fue precisamente la interrelación entre la administración pública, la teoría de las organizaciones y el gerencialismo como se fue conformando el cuerpo teórico de la Gerencia Pública.

En 1937 Luther Gulick y Lyndall Urwick, publicaron "Papers on the Science of Administration" obra en la que introducen un conjunto de principios a partir del POSDCORB; (siglas que ponen atención a los elementos funcionales del trabajo de un ejecutivo) muchos estudios consideraron el POSDCORB como la ordenación más acabada de todos los principios administrativos que se elaboraron en los primeros años del desarrollo de la teoría gerencial y organizacional. Luther Gulick describió conceptos específicos relativos a elementos funcionales de la administración, estos conceptos dieron como resultado el término POSDCORD cuyos elementos son los siguientes:

1-Planificación. La metodología para lograr los propósitos fundamentales de la organización.

2-Organización. El establecimiento de la estructura formal de autoridad mediante la cual se ordenan, definen y coordinan las áreas operativas para alcanzar los objetivos determinados en el plan.

3-Administración de personal. (staffing) El conjunto de funciones de reclutamiento, selección y capacitación de personal, así como el mantenimiento de condiciones favorables para las relaciones laborales.

4-Dirección o liderazgo. La tarea continua de tomar decisiones y formular órdenes e instrucciones para cumplir con las actividades específicas y generales de la organización.

5-Coordinación. Condición determinante para interrelacionar las diversas partes del trabajo.

6- Información (reporting). La emisión de reportes sobre lo que acontece en el desarrollo de las actividades, bajo la forma de observaciones, recomendaciones y/o instrucciones, hacia las distintas unidades que conforman la organización para conocimiento de los asuntos.

7- Presupuestación. (budgeting). Lo relacionado con los presupuestos en forma de planificación fiscal, contabilidad y control.

En los años cincuentas las ciencias administrativas se orientan por un marcado énfasis en el uso de herramientas cuantitativas. De la mezcla entre los métodos y conceptos gerenciales, con los métodos cuantitativos, resultó la "Management Science School", es decir, la Escuela de la Ciencia Gerencial. Este enfoque se apoyó en el uso de las matemáticas y estadísticas para resolver los problemas de producción a través de la planeación y el control, además se enfocó a resolver problemas técnicos más que de comportamiento.<sup>38</sup> A la corriente de la Ciencia Gerencial también se le denominó la Escuela de la Investigación de Operaciones porque se apoyó en métodos cuantitativos con usos militares, que posteriormente se aplicaron en los negocios y que se fundamentó principalmente en la toma de decisiones racional a partir de métodos cuantitativos y análisis científicos.

---

<sup>38</sup> Donnelly Jamer, Gibson; James e Ivancevich, John. Fundamentals of Management. Functions, Behavior, Models. Business Publications Inc. Texas, 1981. p. 11

El panorama de la administración pública norteamericana a partir de los años cincuentas se mostró confuso. Sin embargo es posible distinguir dos tendencias predominantes fundamentadas en concepciones teóricas de dirección y administración: la política pública y la gerencia pública. Los orígenes de la gerencia pública como un campo de conocimiento específico, revelan que ésta es producto de la interacción de distintas escuelas y preceptos, su origen no puede encontrarse solamente en una disciplina. Pollit utiliza el término de "cultura gerencial" para describir el último periodo en la evolución del pensamiento gerencial. Pollit retoma el concepto "cultura" del pensamiento antropológico; afirma que la cultura gerencial tendería a ser un tema central en el estudio de las organizaciones. En los años ochentas esta expresión fue analizada en el contexto del sector público, por diversos estudiosos de la Gerencia Pública, quienes prescribieron que una de las tareas de los funcionarios públicos de alto nivel era cambiar la vieja cultura del asesoramiento y de la reglamentación a favor de uno muchos más activo; que retomara los valores centrales que sustentan la cultura de la Gerencia Pública, como son el conocimiento, la experimentación, la adaptabilidad y flexibilidad<sup>39</sup>.

El desarrollo de la administración pública norteamericana no establece un patrón único, en los años ochentas y noventas, las tendencias no fueron unívocas. Es posible identificar al menos cinco categorías para clasificar los programas de estudio de la disciplina:

- 1) El estudio de la administración pública como un sub-campo de las ciencias políticas;
- 2) Una orientación en adiestramiento en tecnologías y destrezas administrativas.
- 3) Programas con un título en política pública que ofrecen el dominio de herramientas analíticas para tomar decisiones.

---

<sup>39</sup> Pollit, Christopher. *Managerialism and the public services. The Anglo American Experience*. Basil and Blackwell, Oxford, 1990, p.24

- 4) Una perspectiva de la administración pública general, resultado del entrelazamiento de tecnologías y enfoques de política, Gerencia Pública y política pública.
- 5) Áreas concentradas de estudio.<sup>40</sup>

La eficiencia ha sido un concepto fundamental en la administración pública norteamericana y más específicamente en el de Gerencia Pública. Gulick sostiene que en la ciencia administrativa, pública o privada, el principio básico es la eficiencia. La función principal de la ciencia de la administración es la realización del trabajo con el menor uso de recursos humanos y materiales; la eficiencia es el axioma número uno en la escala de valores de la administración. La eficiencia supone que el mejor modo de hacer las cosas es con un menor gasto de los recursos y con mayor calidad. Así entonces, el concepto de la eficiencia está implícito en el hecho del menor gasto en la realización de una acción y por eso se asocia al concepto de racionalidad. Puede afirmarse que la eficiencia es una respuesta a los intentos para lograr estabilidad dentro de las organizaciones gubernamentales y la turbulencia fuera de ellos. La eficiencia en el logro de los objetivos es una señal de adaptabilidad de las organizaciones al contexto en el que se desenvuelve. Además, la eficiencia está asociada a la responsabilidad desde el inicio de los procesos en la toma de decisiones, así, las decisiones racionales contienen altas dosis de eficiencia y viceversa.

Como puede verse la definición de la Gerencia Pública es un asunto complejo. La Gerencia Pública comenzó a estudiarse principalmente en los Estados Unidos, pero su estudio también se difundió en Inglaterra y Francia. En los países anglosajones se utiliza el término "Public Management"; para algunos autores "Management" puede traducirse como gerencia y para otros como administración o gestión. La construcción teórica de la gerencia pública ha sido sumamente difícil, incluso su existencia como tal ha sido cuestionada en cuanto a su definición,

---

<sup>40</sup> Stillman, Richard. Preface to Public Administration: A Search for trends and Directions. St Martin's Press, New York, 1991.

objeto y método de estudio. El concepto de Gerencia Pública ha sido abordado desde distintas perspectiva, sin embargo, de acuerdo a Ramírez Zozaya, es posible desagregar este concepto a partir de cuatro niveles principales.<sup>41</sup>

Primer Nivel . La Gerencia Pública como un campo de la administración pública; desde este nivel la administración pública se concibe como un cuerpo familiar en donde conviven la gerencia pública ("Public Management"), las Ciencias de las Políticas (Policy Sciences), los estudios de implementación, la teoría de la organización, los estudios institucionales, los estudios de comportamiento administrativo, estudios sobre la burocracia entre otros temas. Estos conceptos estarían encaminados a partir de la investigación empírica y conceptual, a construir la teoría de la administración pública.

Segundo Nivel. La Gerencia Pública como una respuesta a la crisis de legitimidad de la administración en su funcionamiento tradicional. En este nivel se pretende explicar el significado de la Gerencia Pública contextualizando elementos históricos (categorías como formaciones sociales y modos de producción como el post-fordismo y capitalismo) así como elementos políticos. (Estado, legitimidad, crisis) El nacimiento de la Gerencia Pública estaría vinculado a cuatro megatendencias administrativas:

- a) La pretensión por detener o revertir la expansión del Gobierno, en términos de personal y de gasto público.
- b) La tendencia hacia la privatización y cuasi- privatización.
- c) El desarrollo tecnológico de la información y su influencia en la producción y distribución de servicios públicos.
- d) La internacionalización de la agenda, preponderantemente enfocada sobre asuntos generales de gerencia pública, (public management) diseño de políticas, (policy desing) estilos de decisión intergubernamental, antepuestas a la tradición de especialismos nacionales individuales en administración pública.

Tercer Nivel. La Gerencia Pública como el producto de la influencia de la administración privada o enfoque de negocios. En este nivel la Gerencia Pública

---

<sup>41</sup> Enríquez Mendoza, María Guadalupe; Ramírez, Zozaya, Juan Miguel. "La Gerencia Pública (Public Management): Un campo en formación", en Revista del IAPEM, No. 37, enero-marzo, 1998. p.p 25-41.

se concibe como un recurso práctico para reorganizar a las entidades del sector público en sus distintas áreas bajo el enfoque de negocios. La reorganización de las actividades del sector público estarían dirigidas en dos sentidos: en primer lugar el sector público debería hacerse menos diferente del sector privado en asuntos como el personal, mecanismo de recompensas, estrategias de negocios, etc; en segundo lugar la Gerencia Pública estaría encaminada a flexibilizar la toma de decisiones para alcanzar oportunidades de mejoras. Bajo la perspectiva del enfoque de negocios la gerencia pública privilegiaría los aspectos internos y gerenciales sobre los aspectos externos y políticos del Gobierno. El enfoque de negocios hace hincapié en el control de las relaciones entre estructuras dentro de las agencias del Gobierno; así como la implementación de técnicas administrativas innovadoras utilizadas en el sector privado como la gerencia por objetivos, la cantidad total, la planeación estratégica, la ingeniería de procesos etc.

Cuarto Nivel. La Gerencia Pública como un campo de estudios en el área de la Teoría de la administración pública. En este nivel se intenta conciliar la finalidad gerencial y política del Gobierno.

Las corrientes fundamentadas en la administración privada mostraron un auge significativo en los años ochentas y noventas en los Estados Unidos, al tiempo en que los estudios sobre las organizaciones enfocaron su atención hacia la cultura corporativa. La influencia de la Gerencia del sector privado sobre la Gerencia Pública es innegable, las principales teorías sobre la Gerencia se inspiraron en modelos de la administración privada.

### **1.6 La Nueva Gerencia Pública. (New Public Management).**

Desde finales de las década de los setentas comenzó a cobrar auge la Nueva Gerencia Pública (New Public Management), cuyo foco de atención es el reemplazo de los métodos burocráticos por métodos manejados por el mercado para la provisión de bienes y servicios producidos por el Gobierno. La Nueva Gerencia Pública retoma de la Gerencia Pública el estudio de las organizaciones,

terreno desde el cual propone soluciones como la autonomía de gestión, evaluación por indicadores de desempeño, desarrollo de liderazgo de gerentes, cultura organizacional; pero adiciona en sus postulados elementos de la teoría económica. De esta forma, esta corriente parte de los supuestos del liberalismo económico y particularmente de la Public Choice (elección pública), desde donde sustenta prescripciones sobre el tamaño del Estado y del Gobierno, y sobre la conducta de los individuos, tanto burócratas como consumidores.<sup>42</sup> El modelo Post-burocrático y el "Reinvento del Gobierno", son dos corrientes derivadas de la Nueva Gerencia Pública; estos enfoques introducen en la administración pública contemporánea una orientación de los servicios públicos al cliente, al mercado y una lógica empresarial que prioriza la calidad y la productividad en las organizaciones.

La corriente de la Public Choice, surgió alrededor de 1968 y su exponente emblemático es J.M Buchanan, quien aplicó un análisis económico neo-clásico a las instituciones y procesos políticos con el fin de oponer a la "teoría de las fallas de mercado", a las "fallas de los procesos políticos del sector público". Esta corriente cobró auge en los años ochentas, cuando los fundamentos de Estado Keynesiano fueron cuestionados. La corriente del Public Choice asume un discurso enfocado a la reducción del tamaño del Estado y la limitación del gasto público, a partir de la privatización, la contratación exterior y la desregulación; así como la reducción de la burocracia y las estructuras salariales.

Las tesis principales de la corriente del Public Choice son las siguientes:

---

<sup>42</sup> La teoría del Public Choice sitúa su atención en el papel de la acción individual, concibe a los individuos como actores racionales. Procede de axiomas sobre los motivos y comportamiento en lo humano y deriva las lógicas implicaciones institucionales y políticas de dichos axiomas. Por consiguiente, las decisiones políticas se explican mejor como el resultado de un concurso en el que los individuos a la búsqueda del poder, a las instituciones actuando como individuos, compiten por el apoyo de los electores quienes también buscan maximizar sus recursos personales. Desde la óptica económica, esta teoría asume que los agentes económicos, a la hora de formar sus expectativas lo hacen como si conocieran la verdadera estructura de la economía, aunque exceptúen el elemento aleatorio de la misma. El bien común sería el resultado de la sumatoria del bienestar logrado por cada individuo. Alcántara Sáez, Manuel. Gobernabilidad, Crisis y Cambio. Fondo de Cultura Económica. México, 1995, p. p 46-48.

1. Las instituciones del Estado de Bienestar fueron secuestradas por clientelas particulares que encontraron en éste, incentivos para demandar niveles irracionales del gasto o empleo.
2. Como burocracias, las instituciones estatales tendieron hacia la autocaptura de éstas, generando la toma de decisiones no racionales, y comportamientos oportunistas.
3. Con frecuencia las instituciones estatales no pudieron responder a las necesidades de sus propias clientelas porque la burocracia priorizaba sus intereses más que los intereses públicos.
4. La clase política con frecuencia presionó a las agencias hacia una extensión ineficiente de los servicios o desvirtuaron a las instituciones públicas para perseguir su misión.<sup>43</sup>

Otro teórico de esta corriente, Vincent Ostrom propuso introducir el análisis de la administración pública a partir de la teoría del Public Choice. Desde esta perspectiva, desarrolla una crítica a los modelos ortodoxos en su intención de demostrar que las decisiones públicas no deberían surgir de una sola fuente de poder, porque la jerarquía en las organizaciones no es la forma más eficiente para tomar las decisiones. Ostrom propone una administración pública democrática fundamentada en aspectos como: a) la toma de decisiones debe fragmentarse para limitar y controlar el poder; b) debe superarse la dicotomía política-administración, porque las reglas administrativas son importantes políticamente para los individuos; c) la existencia de policentricidad y disposiciones multiorganizacionales favorecen la competencia; d) el fin principal de una organización pública debe ser el menor costo en tiempo y recursos, deben considerarse las preferencias de los individuos, porque la eficacia que no sirve al consumidor no tiene significado alguno.<sup>44</sup>

---

<sup>43</sup> Schwartz, Herman M. "Public Choice Theory and Public Choices: Bureaucrats and State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980s", en *Administration and Society*, No 1, vol 26, Newbury Park, 1994. p.55.

<sup>44</sup> Ostrom, Vincent. *The Intellectual Crisis in American Public Administration*. The University of Alabama Press. 1974. p. 54.

El discurso de la Nueva Gerencia Pública ha sido difundida por organismos como el Banco Mundial (BM), la OCDE y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). El diagnóstico de la Nueva Gerencia Pública es que los Gobiernos grandes, unilaterales y monolíticos no tienen viabilidad; que las sociedades requieren que se les devuelvan facultades para resolver sus propios problemas. La intención es construir mercados para la mayoría de los servicios públicos, separando la elaboración de políticas de la provisión de servicios. Esta intención se concretizaría abriendo dichos mercados a la competencia y desarrollando vínculos contractuales entre los proveedores de los servicios y los financiadores, con el propósito de crear las figuras de "proveedores" y "clientes" de bienes y servicios que el mercado requiere para funcionar. La separación de estas figuras se completa con cambios en las prácticas de trabajo al interior de las agencias gubernamentales, así como entre éstas y sus financiadores, de manera que las agencias puedan responder a las presiones del mercado.

Los casos paradigmáticos de las transformaciones más radicales en las prácticas tradicionales de la administración pública son los que se implementaron en Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido, Estados Unidos y Canadá, aunque también en Suecia y Dinamarca se implementaron reformas importantes que comenzaron con procesos radicales de privatización. Una somera revisión de estos casos revela que hay cuatro cambios institucionales claves que se impulsaron en esos países; estos cambios partieron de la idea de separar la elaboración de las políticas de la provisión de los servicios públicos; en todos los casos operó una simultánea centralización del control sobre la asignación total de los recursos presupuestarios junto con una descentralización de la autoridad operacional para usar el presupuesto y los recursos del personal. El primer tipo de cambio está resumido en la idea de "dejar a los administradores administrar", sin embargo, su significado real consiste en imponer en el sector público el estilo de disciplina sobre los salarios que opera en el sector privado. El segundo vértice del cambio se expresa en el lema "administración por resultados" y alude a la orientación de la atención de los insumos hacia los productos y resultados, tanto por parte de las propias

agencias como de las prácticas de presupuesto y contabilidad; otras veces se traduce en la introducción del principio de pago por parte de los usuarios, obligando a los administradores a cubrir al menos parte del costo de producción de los servicios, particularmente cuando a estos se les permite retener parte de esos ingresos. El tercer tipo de cambio se produce en la estructura del Gobierno para acercarse a los modelos del sector privado de los holding o de hollow corporation, en los cuales la planificación y la implantación están separadas. Finalmente, un cuarto tipo de cambio se orienta a abolir el monopolio en la provisión de los servicios públicos a partir de la introducción de los principios de la competencia.<sup>45</sup>

Estos cambios significan un cuestionamiento abierto al patrón dominante de la función pública tradicional, cuyas características se centran en una estructura salarial determinada centralmente; aumentos de sueldos generales para todo el personal; escalas salariales basadas más en el grado que en que la responsabilidad propias del puesto, en la categoría profesional o en el método individual; y ascensos por escalafón atendiendo más a la antigüedad que a la eficiencia del servicio.

Contrario a este modelo los criterios más importantes que orientan la administración del personal son la vinculación de la estabilidad en el empleo y de remuneración con las mejoras en el rendimiento, junto con la flexibilización de las condiciones laborales, esto significa, entre otras cosas, priorizar el empleo temporal en el servicio público a fin de que la administración pueda contar con un margen mayor de flexibilidad que posibilite reducir el costo global del trabajo; así como recurrir con frecuencia a los servicios de especialistas del sector privado por medio de contratos de duración determinada y con condiciones especiales de remuneración. El principio de la flexibilidad incluye lo relativo a salarios, de tal modo que permita su ajuste a las condiciones presupuestarias y a la necesidad de calificación, entre otras. Simultáneamente la vinculación del salario a la

---

<sup>45</sup> Schawartz, Herman M. Op. cit. p. p 57-58

productividad es uno de los aspectos clave de los programas de reforma, tanto por la vía de gratificaciones o por el pago de complementos por la antigüedad condicionados a lo satisfactorio del servicio.

Los cambios en la organización del servicio público se traducen en la descentralización funcional o territorial y en la flexibilidad de la administración; esto incluye la especialización organizacional (a través de la separación de los roles de financiador, comprador y proveedor); la creación de agencias autónomas o semi-autónomas para llevar a cabo funciones de la administración pública; la desreglamentación de ciertos sectores del servicio público a fin de que los contratistas privados o no gubernamentales tengan acceso a campos de actividad en los que había antes un monopolio público. Estos cambios pretenden dotar de una mayor calidad en la prestación de los servicios públicos orientados al cliente, se asocian a su vez a una serie de medidas favorables para ese fin, e incluyen la adopción de estándares de calidad; la obligación de utilizar tales estándares para evaluar los servicios; la implementación de sistemas de información del usuario; así como el desarrollo de procedimientos de reclamación y compensación en caso de los derechos sean afectados.

Otro cambio opera en la administración de los recursos financieros, orientados a dotar de mayor responsabilidad y de flexibilidad en el empleo de los recursos financieros a nivel de los organismo de línea, y que incluyen nuevos sistemas de contabilidad y presupuestación, basados, entre otros, en controles de resultados de todas las unidades.<sup>46</sup> Estos proyectos de transformación del sector público están orientados a incrementar la eficiencia y la accountability (rendición de cuentas) de los Gobiernos. Sin embargo, estos proyectos no son homogéneos; tienen diferentes matices y dependen del contexto público e ideológico que enmarcan las pretensiones de modernización en cada país.

---

<sup>46</sup> Boston, Jonathan. *Origins and Destinations: New Zealand's Model of Public Management and the International Transfer of Ideas*, Patrick Séller-davis, 1996. p.109.

El New Public Management o "The Entrepreneurial Management Paradigm" implícitamente reconocen que en teoría el sector público y el sector privado son similares en lo elemental y responden a los mismos incentivos y procesos; se parte de la visión que las organizaciones públicas pueden ser visualizadas como cuerpos empresariales que funcionan mejor en un ambiente de mercado competitivo, y que las agencias centrales de administración deben quedar subordinadas a las prioridades y procesos presupuestarios. Las tesis del New Public Management parten del supuesto de que la gerencia del sector privado es en la práctica superior a la administración pública, por consiguiente se asume que la solución que se debe adoptar consiste en la transferencia de las actividades de Gobierno al sector privado a través de la privatización y de la contratación exterior (contracting out).<sup>47</sup>

Las herramientas administrativas que emplearon los instrumentadores de la Nueva Gerencia Pública se resumen en las cinco "R": la Reestructuración, la Reingeniería, la Reinención, la Realineación y la Reconceptualización.<sup>48</sup>

-La Reestructuración significa eliminar todo lo que no aporte un valor al servicio o producto suministrado a los consumidores. Este paso debe definir la responsabilidad de los miembros de la organización y debe generar un aplanamiento de la estructura para favorecer la delegación de autoridad.

-La Reingeniería es una herramienta utilizada en las grandes empresas para facilitarles la adaptación a las condiciones cambiantes del entorno; la tesis central de esta técnica es que el cambio debe comenzar desde cero y no tratar de arreglar nada, olvidarse de las tareas y concentrarse en los procesos.

-La Reinención es la aplicación de la estrategia y planificación en la búsqueda de nuevos mercados, por medio de la investigación de mercados, desarrollo de programas, distribución de precios, propaganda, promoción, ventas y evaluación de los servicios públicos y del comportamiento del cliente.

---

<sup>47</sup> Savole, Donald J. "What is Wrong with the New Public Management?", en *Canadian Public Administration*, No 1, Vol 38, Toronto, 1995.p-113.

<sup>48</sup> Jones, L; Thompson, f. "Un modelo para la Nueva Gerencia Pública: lecciones de la reforma de los sectores público y privado", en *Reforma y Democracia*, No. 15, CLAD, Caracas, octubre de 1999.

-La Realineación es el resultado de una estructura de contingencia institucional acorde con las oportunidades emergentes del mercado y con la estrategia desarrollada en la Reinversión, la realineación se fundamenta en la teoría de los sistemas y su concepto de contingencia, el cual sostiene que no existe sólo una estructura o técnica para enfrentar los cambios, sino que el medio ambiente determina esa estructura o técnica de acuerdo a las condiciones variables y circunstancias específicas.

-La Reconceptualización consiste en el aprendizaje de los gerentes y de la propia organización para crear autoaprendizaje, adquirir capacidad de adaptación y generar el conocimiento.

La Nueva Gerencia Pública prescribe un modelo de organización-estructuración gubernamental a niveles tanto intra como Inter-organizacional en y ante un espacio público reconfigurado. De este argumento se infiere que la vertiente gerencial es un ingrediente que viene a modificar radicalmente la concepción y manejo de las organizaciones públicas, que plantea alternativas para una serie de variables organizacionales tales como la estructura organizativa (prescribiendo estructuras más horizontales o planas), las prácticas directivas (mayor delegación, menor control y autocontrol), los sistemas de representación (cultura empresarial, ética y valores comunes como plataforma de acción; la misión y la visión podrían considerarse igualmente en este sentido).<sup>49</sup> Autores como Ferlie, Ashburner, Fitzgerald, y Pettigrew consideran que aunque las propuestas de la Nueva Gerencia Pública se encuentran dentro de los parámetros de la Administración Pública, tienen diferencias importantes que se deben considerar.<sup>50</sup> Por esta razón sugieren una clasificación de la Nueva Gerencia Pública a partir de cuatro modelos:

---

<sup>49</sup> Rayner, Hal. *Understanding and Managing Public Organizations*. Jossey Bass, San Francisco, 1991.

<sup>50</sup> Ferlie Ewan; Lynn Ashburner; Louise Fitzgerald y Andrew Pettigrew. *The New Public Management In Action*. Oxford University Press, 1996. p.p 9-11

#### Modelo I. El manejo de la eficiencia.

Este modelo pretende hacer del sector público una entidad parecida a la de la empresa, de alguna forma se podría considerar como un enfoque neo-taylorista, dado que la centralidad de esta propuesta supone hacer más con menos. Se considera que es necesario un fuerte apoyo en la gestión general, gestión por jerarquía; mejores métodos de auditar, métodos más transparentes de revisar el desempeño; creciente interés en darle responsabilidad a los consumidores, con un importante papel del sector no gubernamental; desregulación del mercado laboral; un modelo de gestión menos burocrática y más gerencial. Este modelo es básicamente el que se aplicó en Inglaterra la ex primer ministra Thatcher. Este modelo concibe a la administración pública más como un problema que como una posible solución.

#### Modelo II. El diseño estructural: achicamiento y descentralización.

En este modelo se puede apreciar la disminución de las estructuras de Gobierno, la búsqueda de mayor flexibilidad, la reducción de los altos grados de estandarización, descentralización de responsabilidades estratégicas y presupuestales; aumento de la subcontratación de las actividades no estratégicas; reducción drástica del papel del sector público, desarrollo de la gestión por influencias, así como del papel de las redes de política y un sistema de servicios caracterizados por la flexibilidad y la calidad.

#### Modelo III. En busca de la excelencia.

Este modelo está asociado a obras de mucha difusión en materia de gestión, y que muestran un gran interés por la forma en que las gerencias cambian e innovan y la influencia de modelos como el de desarrollo y el aprendizaje organizacional. Los estudios realizados bajo esta enfoque revelan la importancia de los modelos y destacan el papel que juega el compromiso en la administración, la implementación de decisiones de abajo hacia arriba y los factores que estimulan las innovaciones en el sector público.

#### Modelo IV. Orientación al Servicio Público.

Este modelo representa una fusión entre las ideas de gestión del sector público y el privado, reenergizando la gestión del sector público gracias a la consideración

de las respectivas misiones de las agencias. La legitimidad de este modelo radica en la propuesta de un nuevo estilo de gestión que propone romper con los aspectos "patológicos del pasado". Este modelo se centra fuertemente en el control de los servicios públicos por parte de los usuarios locales y ciudadanos; su principal indicador es la concentración creciente en la calidad de los servicios prestados, empeñados en el cumplimiento de una misión organizacional con miras a alcanzar la excelencia en el sector público. Este enfoque supone un diseño organizacional que relaciona tanto la redefinición del sujeto de atención, como el fomento de la participación como medio de legitimar la gestión en el sector público a efecto de descentrar el poder de decisión de los funcionarios designados hacia los cuerpos locales electos. En este modelo se inserta el Paradigma Post-burocrático de Barzelay; y la Reinención del Gobierno de Osborne y Gaebler.

### 1.7 El Paradigma Post-burocrático.

El paradigma post-burocrático ha sido originalmente planteado por la gerencia privada y por la teoría de la organización.<sup>51</sup> Esta noción pretende analizar el papel que jugarán los Gobiernos inmersos en un contexto caracterizado principalmente por la complejidad, la incertidumbre, la crisis y la turbulencia ambiental. Por eso, el análisis del paradigma post-burocrático parte de dos premisas; la primera asume que existe una tradición dentro de la gerencia y la teoría de la organización que propugna por cambios en las formas tradicionales de organización burocrática del Gobierno; la segunda, que los modelos burocráticos sustentados en la racionalidad-legal de Max Weber, fundamentados en la responsabilidad y el control ya son útiles en el esquema de organizaciones del capitalismo mundial "post-industrial".

---

<sup>51</sup> Kuhn entiende por paradigma la completa constelación de creencias, valores, y técnicas compartidas por los miembros de una determinada comunidad. Más específicamente un paradigma está referido a: 1. Un conjunto de ideas dentro de cuyos confines ocurre una investigación científica. 2. Una definición supuesta de problemas y métodos legítimos. 3. Una práctica y perspectiva aceptadas, a partir de las cuales un estudioso se prepara para pertenecer a una comunidad científica. 3. Criterios para elegir los problemas que se deben atacar. 4. Reglas y normas de la práctica científica. Kuhn, Thomas. *The Structure of Scientific Revolutions*. Chicago, University of Chicago Press. 1970. p.175

Este paradigma supone inicialmente un replanteamiento al modelo racional-legal de organización planteado por Weber, en función de la transición del capitalismo industrial al nuevo esquema post-industrial capitalista y de la política económica mundial aplicada en la última década del siglo XX, cuyos efectos en el Estado se han traducido en procesos de desregulación; privatizaciones; crisis de los Gobiernos; adelgazamiento del aparato administrativo del Estado; una marcada turbulencia ambiental; cambios rápidos y constantes dentro de la administración pública que a su vez provocan complejidad e incertidumbre, las constantes condiciones de crisis, volatilidad de capitales, etc. En síntesis se supone un manifiesto el agotamiento del modelo burocrático.

El paradigma post-burocrático hace énfasis en la necesidad de interpretar los cambios estructurales cualitativos que está experimentando la sociedad; así como en la importancia creciente de los servicios y la producción automatizada para obtenerlos. Michael Barzelay publicó un ensayo denominado: "atravesando la burocracia" en el que proponen un nuevo enfoque para el estudio de la administración pública.<sup>52</sup> Este enfoque no está centrado en funciones herramientas o recursos; sino que se centra principalmente en las estructuras burocráticas gubernamentales; y propone un replanteamiento global de las estructuras de Gobierno ante el contexto post-industrial.

Para Barzelay, el post-burocratismo surge como una nueva forma organizacional bajo el concepto de estrategia tecnológica de administración; por lo que no se constituye como un cuerpo homogéneo de conocimiento, sino que se integra de elementos de diversas disciplinas, entre ellas la cultura corporativa y la sociología de las organizaciones.

---

<sup>52</sup> Barzelay, Michael. *Breaking Through Bureacracy: A New Vision for Managing Government*. University of California Press, 1992.

A continuación se resumen según Barzelay los contrastes más significativos entre una dependencia burocrática y una orientada al cliente.

DEPENDENCIA BUROCRÁTICA	DEPENDENCIA ORIENTADA AL CLIENTE
Se enfoca en sus propias necesidades y perspectivas.	Se enfoca en las necesidades y perspectivas del cliente.
Se enfoca en las funciones y las responsabilidades de sus partes.	Se enfoca a ayudar a que toda la organización funcione como equipo.
Se define tanto por la cantidad de recursos que controla como por las tareas que desempeña.	Se define por los resultados que logra en beneficio del cliente.
Controla los costos.	Crea un valor neto de costos.
Se aferra a la rutina.	Modifica sus operaciones como respuesta a las demandas cambiantes en sus servicios.
Lucha por ganar terreno.	Compite por obtener más negocio.
Insiste en seguir los procedimientos normales.	Introduce la opción en sus sistemas operativos.
Anuncia políticas y planes.	Emprende con sus clientes una comunicación en ambos sentidos con objeto de evaluar y revisar su estrategia operativa.
Separa el trabajo de pensar del trabajo de hacer.	Otorga a los empleados operativos la autoridad de emitir juicios sobre el modo de mejorar el servicio al cliente.

Michael Barzelay profundiza el análisis alrededor de la problemática que plantean las estructuras burocráticas públicas basadas en el modelo tradicional. Propone reinterpretar ese modelo burocrático y sus principales elementos, para analizarlo a partir de un contexto que exige calidad, valor, mejoramiento continuo, flexibilidad, orientación al cliente, competitividad e innovación; así como la eficiencia en sus estructuras. Las organizaciones enfocadas al cliente tienen más posibilidades de sobrevivir en un medio signado por una competencia intensa. Romper la

burocracia implica consolidar la estructura post-burocrática orientada al cliente y en un contexto post-moderno, y que el sector público en su conjunto sea permeado por esa visión. Para lograr el objetivo es necesario replantear y cambiar los valores que permiten un mejor desempeño del gobierno, a partir de las siguientes premisas:

1. Del interés público al del valor de resultados de los clientes.
2. De una visión eficientista a una que proponga la calidad y el valor del resultado como criterio.
3. De la administración de las cosas a la producción de servicios.
4. Del control de los recursos y los gastos, a la de impulsar la confianza del cliente.
5. De la especificación de funciones, autoridad y estructura, a la identificación de la misión, servicios, clientes y resultados.
6. De justificar costos a entregar valor.
7. De obligar por responsabilidad a construir responsabilidad.
8. De seguir reglas y procedimientos a comprender y aplicar normas; identificar y resolver problemas y mejorar continuamente mejorar procedimientos.
9. De operar sistemas administrativos a separar servicios del control; construir apoyo a las normas; dar mayores opciones a los clientes; proveer incentivos; medir y analizar resultados, así como enriquecer la retroalimentación.<sup>53</sup>

Este paradigma visualiza a la gerencia como:

- a) La unidad donde las órdenes y las reglas requieren de explicación
- b) Donde los empleados y trabajadores se involucran en la formulación de las políticas que afectan su trabajo.
- c) Donde los empleados asumen un compromiso total con los objetivos y procedimientos de la organización.
- d) La gerencia ha dejado de ser conducida por la autoridad y es cada vez más un proceso de discusión.

---

<sup>53</sup> Ibidem. p.p 8-9

La nueva organización pública post-industrial puede abordarse a partir de las siguientes premisas:

- Esta tenderá a ser pequeña o a ser focalizada en pequeñas unidades de organizaciones grandes.
- Su objeto será normalmente la organización y los servicios.
- Su tecnología será completamente computarizada.
- Su división del trabajo será funcional, informal y flexible.
- Su estructura gerencial será funcionalmente descentralizada, ecléctica y participativa.
- Sus relaciones interpersonales se deberán basar en la tolerancia, la solidaridad, el formalismo, el respeto, la cultura de colaboración y ayuda mutua.<sup>54</sup>

### 1.8 La Reinención del Gobierno. ( Reinventing Government)

El panorama de la administración pública estadounidense se caracteriza por una tendencia gerencialista, basada en la cultura empresarial y en los ideales de fundación del Estado Federado. En Estados Unidos, la reducción de la transferencia de recursos federales hacia los estados, generó una respuesta en las instancias subnacionales demasiado identificadas con el gerencialismo, suscitando el movimiento de "Reinventing Government", que siendo originalmente local y estatal se pretendió posteriormente implementarlo en el ámbito federal.

David Osborne y Ted Gaebler, ambos con una amplia trayectoria dentro de la administración pública norteamericana combinada con altos puestos de dirección en empresas privadas, publicaron en 1992 un texto que suscitó un interés sin precedentes en el Gobierno norteamericano. "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector".<sup>55</sup> La influencia de este texto fue tal que en 1993 el informe de la Comisión Nacional sobre el Servicio

<sup>54</sup> Montaña, Luis. "Modernidad, Postmodernismo y Organización. Una reflexión acerca de la noción de estructura post-burocrática", en, Argumentos para un debate sobre la modernidad. UAM-Iztapalapa, México, 1999. p.p 68-69

<sup>55</sup> Osborne, David; Gaebler, Ted. La Reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público. Gernika, México, 1994.

Público Estatal formuló una respuesta de reforma gubernamental cuyo vértice fueron los planteamientos realizados por estos dos autores. Además, Osborne participó en el diseño y elaboración del Informe para la Revisión del Rendimiento Nacional, (NPR) por medio del cual se pretendía transformar el funcionamiento del Gobierno Federal y abaratar costos implementando la estrategia del llamado gobierno empresarial.

El "National Performance Review-NPR" partía de cuatro principios elementales:

- a) Reducción de trámites y papeleos innecesarios.
- b) Priorización de las necesidades y exigencias de los clientes en la prestación de los servicios públicos.
- c) Mayor poder a los empleados en la toma de decisiones.
- d) Reducción a lo básico, lograr un Gobierno que produzca más con menor costo.

El marco conceptual y filosófico que orientó la Reforma del Gobierno norteamericano en todos sus niveles fue adoptado a partir de estos dos autores; quienes afirmaron que una sociedad civilizada no puede funcionar eficazmente sin un gobierno igualmente eficaz. Si en la empresa privada se había dado todo un movimiento a favor de la descentralización de la autoridad, la calidad y el enfoque al cliente, el Gobierno se encontraba desfasado, lento, centralizado y burocrático. La aceptación del proyecto de Reinventar el Gobierno, es decir, de transformar las burocracias públicas en gobiernos empresariales, productivos y eficientes, obedeció al escepticismo de los ciudadanos sobre la capacidad de Gobierno para administrar la sociedad y satisfacer las necesidades sociales. Por eso Osborne y Gaebler utilizan la palabra *perestroika* para ilustrar el sentido revolucionario que pretende superar los viejos esquemas tradicionales sobre burocracia y Gobierno que permearon el pensamiento político desde los años treinta, con el inicio de las políticas Keynesianas.

El Gobierno que surgió durante el auge de la era industrial sostenía una burocracia centralizada, obsesionada por las reglas y regularizaciones, así como

las pirámides jerárquicas que marcaban los mandos; frente a un desarrollo económico y social intenso ese modelo dejó de ser funcional, porque si es bien cierto que resolvió problemas como la seguridad social, la estabilidad, y la equidad, devino en un Gobierno lento, ineficaz e impersonal .

Los autores mencionados argumentan que mientras el sector empresarial experimentaba con nuevas ideas y formas de organización como la descentralización de la autoridad, el allanamiento de las jerarquías, la concentración en la calidad y acercamiento a los clientes; para responder con igualdad y eficiencia a los cambios del entorno como la única alternativa para mantener la competitividad a nivel internacional, de igual manera el espíritu empresarial también estaba reinventando al sector público de los Estados Unidos. El texto en cuestión recoge una serie de experiencias de vanguardia implementadas principalmente en los Gobiernos locales de los Estados Unidos que sirvieron como referente para elaborar un nuevo modelo o paradigma para gobernar. La expresión Gobierno empresarial describe ese modelo que surge de la realidad organizacional, cuyos principios conducirían a la Reinención del Gobierno. El concepto empresario se refiere a aquella persona con la capacidad de cambiar o trasladar recursos económicos, humanos, tecnológicos y de conocimiento desde zonas de baja productividad, a áreas de mayor productividad y rendimiento; así entonces, un empresario es aquel que busca el cambio y lo asume como una oportunidad. La fuerza innovadora de este cambio es la innovación empresarial para crear nuevos productos métodos de producción y mercados. Esto implica desarrollar la capacidad para analizar el cambio, buscar oportunidades, evaluar los riesgos y diseñar las estrategias de innovación organizacional más apropiadas a cada situación.

De acuerdo a Osborne y Gaebler, el objetivo de la Reinención no es cambiar los fines del Gobierno; la tarea urgente era cuestionar y cambiar la forma tradicional y burocrática como funciona el Gobierno. El problema es instrumental; se deben afinar los medios, mejorar la operación de las instituciones públicas y erradicar la

burocracia. Además los autores referidos señalan que existen diferencias entre una empresa y el Gobierno; concluyen que el Gobierno no puede funcionar como una empresa, pero que puede adoptar algunos principios básicos de la gerencia empresarial.

El Gobierno empresarial se fundamenta en diez principios, de los cuales seis son la autoría de Osborne y Gaebler y los cuatro restantes, según ellos, son extrapolaciones del sentido común.

A continuación se presenta una breve descripción de estos principios:<sup>56</sup>

#### 1-El Gobierno catalizador.

Implica transformar el Gobierno tradicional, proveedor directo de servicios, en un facilitador, promotor, coordinador que armonice y active las iniciativas de los sectores privados, comunitarios y otras organizaciones no gubernamentales para la búsqueda de soluciones a los problemas sociales. El Gobierno debe diferenciar entre "llevar el timón o remar", es decir debe diferenciar las decisiones sobre dirección o formulaciones de políticas, de las actividades relacionadas con la presentación directa de los servicios. La obligación del Gobierno no consiste en ofrecer servicios, sino asegurar que estos se brinden con la mayor eficiencia y calidad; su responsabilidad es establecer prioridades sobre políticas públicas, generar recursos y evaluar los resultados esperados. El concepto del Gobierno catalizador no implica por sí un apoyo a la privatización; que puede ser una alternativa gerencial disponible pero en sí misma no representa una solución para la presentación de servicios públicos; se pueden contratar servicios o transferirlos al sector privado.

#### 2- Gobierno competitivo.

Consiste en elegir criterios de competencia de la presentación de servicios mediante la eliminación de los monopolios gubernamentales y la liberación de las fuerzas del mercado. El fin de este Gobierno es reducir los costos de los servicios

---

<sup>56</sup> Ibidem.

y aumentar su calidad, porque al promover la competencia entre proveedores (sector público v.s sector privado o viceversa) tendrá el efecto de mejorar la productividad, crear mayor conciencia sobre los costos y los servicios y la obligación de responder con un servicio en calidad de los consumidores. La competencia también estimula la innovación, la eficiencia y la responsabilidad de la gerencia pública y crea un sentido de mejor aprovechamiento del presupuesto público.

### 3- Gobierno inspirado por misiones.

Las instituciones públicas tradicionales están orientadas por reglas y procesos; las organizaciones empresariales tienden a minimizar las reglas y se enfocan en definir su misión y objetivos. La misión es la justificación social o razón de ser de cualquier organización, es una orientación normativa de las aspiraciones, orientan las decisiones y acciones de los empleados y clarifican los objetivos y propósitos a largo plazo. Un Gobierno inspirado por misiones dirige su trabajo hacia los propósitos fundamentales de la sociedad, por eso es necesario que la alta gerencia dedique tiempo y esfuerzo para representar y evaluar cuáles son los verdaderos fines, propósitos, filosofía y valores que guían su actuación.

### 4- Gobierno orientado hacia los resultados.

La preocupación de los gerentes públicos debe cambiar de prioridades y partir de insumos y procesos a resultados; el desempeño se debe evaluar por la calidad de los resultados y no tanto por el puntual cumplimiento de los procesos formales. Los Gobiernos orientados hacia los resultados están encaminados a buscar soluciones, confiar en los empleados y medir resultados de su trabajo, en función de indicadores cuantitativos y cualitativos, así como a vincular los incentivos salariales con el desempeño de los empleados.

### 5- Gobierno orientado hacia los clientes.

Un Gobierno inspirado en el cliente debe satisfacer las necesidades de este y no de la burocracia. La mejor forma de obtener calidad total es logrando satisfacer las necesidades o deseos del cliente; quien pasa a ser receptor de un servicio por el que paga parte de su salario. El cliente es un ciudadano comprador de servicios, lo que significa que la mejor manera de hacer que las agencias respondan a las

necesidades de sus clientes es proveerlos de recursos y permitirles que seleccionen la mejor opción entre los proveedores de servicios.

#### 6- Gobierno empresarial.

La Reinversión consiste en dirigir la autoridad y responsabilidad del Gobierno hacia la ganancia de dinero en lugar de gastarlo y motivar a los empleados con diversos incentivos para lograr este objetivo; se trata de promover en alguna forma a que con los recursos recaudados; impuestos obtenidos y participaciones provenientes de diferentes sectores, se intensifique la búsqueda de beneficios materiales para el Gobierno local. Se propone establecer el motivo de lucro o ganancia como un aspecto importante en la provisión de los servicios públicos; la búsqueda de recursos económicos mediante tarifas, ventas, inversiones y otros mecanismos se convierte en una prioridad de la gerencia para lograr lo objetivos y metas de la institución.

#### 7- Gobierno descentralizado.

La descentralización se refiere a la posibilidad de transferir el poder del centro a las instituciones, favoreciendo la flexibilidad, eficacia, invocación, compromiso y productividad. Por medio de la descentralización se otorga un mayor grado de autoridad para tomar decisiones a los funcionarios en los niveles más bajos de la organización; la descentralización se traduce en un poder compartido en el abatimiento de un orden jerárquico cuya rigidez se ha mantenido desde años atrás.

#### 8- El Gobierno de la comunidad.

Este Gobierno fortalece las comunidades y la participación de los ciudadanos en las decisiones gubernamentales, se parte del supuesto que es la comunidad y no los burócratas profesionales los que tienen mayor compromiso y entienden mejor sus problemas. El Gobierno de la comunidad plantea otorgar poder a los ciudadanos y disminuir el control burocrático.

#### 9- Gobierno previsor.

Este Gobierno tiene como función principal: anticipar los problemas; conceptuar antes de actuar, prevenir para evitar remediar, se basa en la necesidad de la planeación estratégica, a través de la cual se puede visualizar el futuro de la

organización, de los fines, formular su misión, identificar los problemas más urgentes y prioritarios y adoptar los objetivos, decisiones y acciones para alcanzarlos; la función principal de este Gobierno es prevenir los problemas antes que surjan, eliminar o disminuir la tendencia a ofrecer servicios de manera desarticulada e incremental.

#### 10- Gobierno orientado al mercado.

El Gobierno debe explorar la idea de utilizar los mecanismos del mercado para ofrecer servicios públicos. El mercado puede ser estructurado para conseguir metas públicas y evitar que los programas gubernamentales respondan a decisiones políticas; esto implica una reformulación en la asignación de recursos a los programas gubernamentales que ordinariamente se crean como respuestas fragmentadas a exigencias de grupos de intereses particulares, sin tomar en consideración la situación del mercado de trabajo; estructurar el mercado es lo contrario a crear burocracias administradas públicamente para proporcionar servicios. Un Gobierno empresarial reduciría las reglas y número de partidas de gastos; definiría la misión y las metas de la organización; mediría el grado de avance de los objetivos y crearía un sistema de pagos y presupuestos para premiar a los organismos que cumplieran sus metas. Desde esta perspectiva, el Gobierno empresarial puede promover la competencia en el suministro de servicios para generar la innovación y la excelencia.

En el cuadro siguiente se presenta una síntesis sobre la evolución de la administración pública norteamericana que permite identificar sus distintas fases, autores y postulados. Este cuadro permite identificar además las distintas influencias administrativas que conforman a la Nueva Gerencia Pública.

## CORRIENTES INFLUYENTES EN LA EVOLUCION DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA DE NORTEAMÉRICA

<i>Corriente</i>	<i>Autores representativos</i>	<i>Locus</i>	<i>Focus</i>	<i>Problema crítico</i>
1 ORTODOXIA	Wilson, Weber, Taylor, Gulick, Urwick, White y Willoughby	La burocracia a partir de la separación política-administración. El papel ejecutor de la AP	Principios de la administración, su organización, la eficiencia y el control	¿Cómo burocratizar mejor?
2 HETERODOXIA	Appleby, Barnard, Waldo y Dhal.	Las decisiones sobre las políticas públicas en el "juego" democrático	El papel político y social de la burocracia	¿Cómo controlar a la burocracia como actor político?
3 NEOCLÁSICOS	H. Simon	La dinámica organizativa Las coaliciones. El control de las premisas de la decisión	La racionalidad limitada de los decisores La toma de decisiones en las organizaciones	¿Cómo racionalizar a las organizaciones?
4 POLÍTICAS PUBLICAS	Laswell. Lindblom	La acción gubernamental en relación con actores diversos	La racionalización del proceso de intervención gubernamental. El proceso de las políticas públicas	¿Cómo racionalizar la acción del gobierno?
5 NUEVA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	Argyris, Mc Gregor, Bennis, Golembiewsky, Marini y Frederikson	El bienestar social, la democracia, la ética y otros valores relacionados	Participación de la burocracia en el proceso redistributivo y de bienestar social, democratización de las organizaciones	¿Cómo democratizar a la burocracia en función de valores sociales compartidos?

<i>Corriente</i>	<i>Autores representativos</i>	<i>Locus</i>	<i>Focus</i>	<i>Problema crítico</i>
6 NUEVA ECONOMIA POLÍTICA	Ostrom, Niskanen, Buchanan, Tullock y Olson	La eficiencia en la toma de decisiones colectivas	Individualismo metodológico	¿Cómo democratizar a la administración pública en función del nuevo concepto de eficiencia?
7 GERENCIA PÚBLICA	Bozeman, Peters, Waterman, Drucker, Sherwood, Murray	Sociedad compleja Contexto turbulento Recursos escasos	Técnicas gerenciales Estructuras flexibles, adaptables El valor agregado al cliente	¿Cómo desburocratizar a la burocracia?
8 NUEVA GERENCIA PÚBLICA	Osborne y Gaebler, Bozeman, OCDE, Gore, Moc	Espacio público redefinido y diferenciado del gubernamental La Reforma de Estado	Privatización Descentralización Recortes presupuestales Evaluación de desempeño Subcontratación Separación de la producción y provisión	¿Cómo desburocratizar en función de la reforma del Estado y la redefinición de lo público?

*Tomado de: Ramírez, Jesús; Ramírez, Edgar. Génesis y Desarrollo del Concepto de Nueva Gestión Pública. Bases organizacionales para el Replanteamiento de la Acción Administrativa y su impacto en la Reforma del Gobierno. CIDE. Documento de trabajo No. 106. Febrero, 2002, pp. 23-24*

### 1.9 Los límites del Enfoque Empresarial en la Reforma del Gobierno.

La nueva retórica gerencial sintetizada en la "Reinvención del Gobierno" presenta algunas limitaciones conceptuales y metodológicas, que remiten a viejos problemas de la administración pública y que la teoría de la "Reinvención del Gobierno" trata de manera superficial. La tesis principal de la retórica gerencial que señala que una sociedad civilizada no puede funcionar eficazmente sin un Gobierno eficaz, es cierta; sin embargo en una sociedad democrática y con responsabilidad social, la eficacia y la eficiencia no son los únicos valores que pueden orientar la toma de decisiones y acciones en la administración pública, porque esta también remite a otros valores, procesos, y criterios con igual legitimidad tales como la equidad, responsabilidad pública, igual protección de las leyes, representatividad, transparencia de los procesos, representatividad, protección de los derechos civiles, y honestidad en la gestión pública. Estos valores fundamentales en el estudio y practica de la administración pública, están ausentes en el léxico de la "Reinvención del Gobierno", incluso, conceptos como constitución o Gobierno constitucional que se supone debieran ser parte fundamental de toda Reforma del Gobierno no son considerados con profundidad.

En Estados Unidos, durante las dos últimas décadas los estudios de la administración pública había relegado los temas relacionados con la ética, el civismo y los valores democráticos a favor de enfoques mas empresariales, aplicativos y programáticos. Esta situación se explica a partir de el extraordinario desarrollo de las ciencias del comportamiento, el "management" y las teorías organizacionales en el estudio de los asuntos públicos. Sin embargo, de manera paulatina un grupo importante de académicos de la administración pública comenzaron a rescatar los temas clásicos provenientes de la filosofía y la ciencia política.<sup>57</sup> La revaloración de estos temas a partir de una visión normativa pretende inculcar en los reformadores de Gobierno, no sólo disposición hacia el aspecto

---

<sup>57</sup> Santana, Rabell, Leonardo. "La situación actual del estudio de la administración pública norteamericana", en Revista Internacional de Ciencias Administrativas, No 57, Diciembre de 1991, P.P. 181-203.

empresarial, sino además la identificación con los valores fundamentales de la responsabilidad pública y rendición de cuentas (accountability) así como el fomento de un carácter ético congruente con las obligaciones cívicas de los servidores públicos. La eficiencia de los administradores públicos es una condición necesaria para la Reforma de Gobierno, pero las decisiones y acciones de estos deben efectuarse dentro de lo permitido por la ley. Antes de pensar en una Reforma del Gobierno es necesario establecer un proceso de rendición de cuentas y responsabilidad pública en el manejo de los recursos públicos porque como afirma Prats i Catalá: "... el desconocimiento u olvido de las constricciones constitucionales e institucionales de la gestión pública, ha llevado a bastantes políticos y gerentes poco escrupulosos a ver en el "management" el saber legitimador no de un nuevo y más eficiente sistema de responsabilidad, sino de una mayor libertad de acción, la cual no ha podido sino incrementar la arbitrariedad del poder y, con ella el potencial de corrupción".<sup>58</sup>

Las tesis de Osborne y Gaebler han sido también cuestionadas por autores que sostienen que el éxito de muchos de los casos descritos por estos estudiosos fue posible debido a que las instituciones que analizan, tenían una ventaja comparativa respecto a otros Gobiernos, que les permitían tener la posibilidad de acceso a recursos para invertirlos en la Reinversión. Los Gobiernos obtienen sus recursos a partir de ingresos asignaciones presupuestales aprobados por órganos autónomos y no de ventas; además deben responder a un numeroso electorado y no a un cliente aislado.

Otra limitación metodológica de las ideas de Osborne y Gaebler se refiere a que estos autores no consideran el entorno político, procesal, de cultura y comportamiento que rodea la implementación de las estrategias empresariales; no consideran las características específicas del entorno político, social, cultural y

---

<sup>58</sup> Prats i Catalá, Joan, " Derecho y management en las administraciones públicas: notas sobre la crisis y renovación de los respectivos paradigmas", en Reforma y Democracia, Revista del CLAD, No 3, enero 1995, p.p 89.

económico. Así entonces, en países donde el Gobierno juega un papel elemental en el desarrollo económico y social, el sector privado no está necesariamente preparado para asumir las funciones que antes pudo desarrollar la administración pública y además, no es necesariamente más eficiente que el sector público, incluso es posible encontrar ejemplos en los que se debe reconstruir el sector público luego de haber sido transferido al sector privado. El Gobierno empresarial tiene una limitante de origen para atender la necesidad de promover la equidad y distribución de bienes y servicio, donde la capacidad económica no sea el criterio de acceso a los mismos; esto quiere decir que por sus fines, el sector privado tiene la misión de aumentar ganancias, lo cual puede estar en conflicto con ofrecer servicios al público afectan a la comunidad. La apelación al "cliente" da cuenta de un supuesto reposicionamiento del ciudadano, pero sólo a nivel micro y a costa de la exclusión de fuentes de legitimidad política tradicionales, derivando en un progresivo debilitamiento de la capacidad de influencia de los ciudadanos en el nivel macro de la política pública y de su gestión general.

La utilización del termino "cliente" entraña el riesgo de reducir la categoría de ciudadano a una acepción mercantil y soslayar que antes de la satisfacción con los servicios, está un ciudadano con derechos ante el Gobierno. Un problema adicional que plantea el enfoque empresarial para en sector público es el riesgo de empresarización de la administración pública, porque de acuerdo con lo propuesto por Osborne y Gaebler, lo que puede tener éxito en un contexto local; en donde la distancia entre el ciudadano y el consumidor es menor, se torna irreconciliable con la democracia en una escala federal, porque no se puede captar la verdadera dimensión política del Estado cuando reduce el carácter finalístico de su acción a la utilidad del mercado. Incluso, uno de los cuestionamientos más recurrentes hacia la Reinversión del Gobierno es en el sentido de que la Reinvención pretende moderar el sistema pluralista norteamericano delegando más confianza en el conocimiento de los tecnócratas y aislar las decisiones administrativas de los

procesos políticos.<sup>59</sup> Además habría que considerar que en este enfoque existe una tendencia hacia la prescripción de soluciones metodológicamente endebles y apoyadas principalmente en apreciaciones de sentido común.

Respecto al enfoque empresarial en el Gobierno, Bozeman argumenta que el reclamo de eficiencia gubernamental o de un Gobierno más práctico por lo general se acompaña de fuertes elementos ideológicos. En la medida en que un Gobierno empresarial significa inclinar la balanza de la eficiencia política a la económica y administrativa, este tipo de gobierno servirá con frecuencia a intereses elitistas. De igual manera, sostiene, es muy probable que un gobierno de esta índole (económica y administrativamente eficiente) tienda a ampliar el papel de los gerentes públicos profesionales y de los técnicos, y a minar la influencia de los políticos profesionales electos. Los intentos para dirigir el Gobierno como si fuera una empresa han conducido a conformar movimientos tendientes a disminuir la influencia de la política partidista y electoral o a separar la política de la administración. Incluso como problema empírico, dirigir el Gobierno como si fuera una empresa es por lo general un eslogan o un símbolo político.<sup>60</sup>

En síntesis, los límites del enfoque de la Reinención del Gobierno están determinados por una discusión poco profunda sobre los aspectos constitucionales y normativos del Gobierno democrático; tampoco ofrece una reflexión sobre las limitaciones que tiene el Gobierno empresarial para tomar decisiones políticas en el sector público, en el cual compiten múltiples intereses y racionalidades y que son sumamente complejos, fragmentados, abiertos, pluralistas y altamente politizados. Además, los estudios de caso, analizados como innovadores y exitosos, pretenden presentarse de manera simplista, como la solución para transformar los problemas de toda la organización burocrática gubernamental tradicional.

---

<sup>59</sup> Nathan, Richard P. "Reinventing Government: What Does It Mean?", en *Public Administration Review*, No 55, marzo-abril, 1995. P.213.

<sup>60</sup> Bozeman, Barry. Op. cit. p.p 77-79.

Por otra parte, la Nueva Gerencia Pública parte de una concepción particular respecto a la accountability en la administración pública; esta concepción es parte de la tesis de que todo actor racional busca la maximización de sus propios retornos (rentseeking) y que por consiguiente las políticas del Gobierno pueden distorsionar las preferencias de los ciudadanos debido a la influencia de los políticos, además, que las instituciones políticas pueden priorizar sus agendas a las expensas de la eficiencia económica social.

La respuesta a este problemática depende, según se trate de la esfera política o de la administrativa; para la esfera administrativa, la solución ofrecida radica en evitar la influencia de la esfera política así como la minimizar la posibilidad del comportamiento auto-orientado por medio del principio de la competencia, del "control de los consumidores" y de la especialización organizacional; para la esfera política a la solución se reduce a restringir el poder de los políticos; en aras de una mayor autonomía del aparato administrativo. En esta perspectiva cobran fuerza la descentralización territorial y funcional, como criterio organizativo y la ampliación de márgenes de discrecionalidad al interior de las agencias gubernamentales en el manejo del personal, los contratos, y el dinero. Este modelo propone disminuir el control político sobre el aparato administrativo y su reemplazo por el control ejercido por la competencia o por un nuevo esquema de responsabilidad guiado por un modelo contractual en función de contratos y acuerdos de rendimiento entre los agentes.<sup>61</sup>

---

<sup>61</sup> Las respuestas a la crisis del Estado de Bienestar Inglés, incluyeron dos categorías de soluciones desde la Nueva Gerencia Pública. El Consumerism y el modelo del Public Service Oriented (PSO). El gerencialismo centró su acción en el aumento de la productividad, la reducción de costos y de personal. Su intención fue establecer una definición de responsabilidades de los funcionarios y de las organizaciones públicas, así como de sus misiones y objetivos. El principio ético del gerencialismo fue la valorización del costo de los recursos, a partir de acciones prácticas como la racionalización presupuestaria, la evaluación del desempeño, la administración por objetivos, la descentralización y la delegación de autoridad. Por otro lado, el Consumerism consistió en una reorientación del gerencialismo puro, ante las críticas de que este ignoraba la efectividad por centrarse en la eficiencia y la despolitización de las acciones estatales. El consumerism se centró más en la racionalización, priorizando la satisfacción de los ciudadanos-usuarios de servicios públicos, haciendo énfasis en una estrategia de calidad, basada en la descentralización, el estímulo a la competitividad, modelos contractuales flexibles y dirigidos a la calidad, la contratación externa de los servicios antes prestados por los entes públicos, la imposición de precios y tarifas de uso a los clientes por servicios que antes no incluían, y su

La New Public Management tiene también entre sus principios fundamentales: el control de los consumidores; este principio pretende ser un cuestionamiento al modelo burocrático sustentado en la cultura del "súbdito" o del "administrado", esta visión trata de favorecer la posibilidad de que los propios "clientes" de un servicio público intervengan en su dirección y control, pero bajo un modelo normativo que los enfoca como "participantes administrativos" bajo un rol gerencial, y no como sujetos con intereses sociales con capacidad para introducir valores y variables políticas en un sentido pleno.

Este esquema deslegitima el peso de los representantes electos; así como la participación ciudadana y la evaluación de las políticas públicas. La idea rectora que subyace en estas transformaciones es que es la mejor manera de hacer valer la "soberanía" del consumidor es posibilitar la elección a través del mercado o procurar el control directo de los servicios a los que puede acceder. La noción de "elección" de un derecho político que se ejercita el gobierno de la "cosa pública" pierde significado y queda reducida en una prerrogativa del consumidor. Diversos autores han alertado sobre los riesgos que plantea el New Public Management, respecto al modelo propuesto para aumentar la accountability entre los clientes, porque puede contravenir su propio objetivo y derivar en una disminución significativa de la posibilidad del control ciudadano. Priorizado este control, se lesiona, en aras de la libertad personal, la igualdad, el pluralismo político y se coartan las posibilidades de deliberación pública; se refuerza en los hechos, la despolitización de los ciudadanos y, en la realidad no se dota de poder a los usuarios sobre los servicios que reclama, sino que, basado en un modelo que

---

incremento con miras a la cobertura total de su costo. Este modelo fue cuestionado porque generaba un conflicto de interés del consumidor y de ciudadano, expresados en problemas de equidad y competitividad. Las críticas al Gerencialismo y al Consumerism, motivaron la construcción de un tercer modelo denominado Public Service Oriented (PSO), que contrariamente a los dos anteriores, que se centraban en el "cómo" de la acción estatal, este se centró en el "qué". El PSO proponía una revaloración la política en el la actividad estatal, aumento de la rendición de cuentas (accountability), participación, transparencia, equidad y justicia. A partir de una visión colectiva del ciudadano propuso el perfeccionamiento de la cultura cívica de la ciudadanía, del burócrata y del político, al tiempo que retomó el concepto clásico de lo público, no desechó la tecnología gerencial del gerencialismo y del consumerism. Pollit, Christopher. Managerialism and the Public Services. The Anglo-American Experience, Basil and Blackwell, Oxford, 1990

concibe a los usuarios como participantes administrativos profundiza las asimetrías en la distribución del poder a favor de las burocracias.<sup>62</sup>

Por otro lado, en virtud de que este modelo está fundamentado en un enfoque que promueve la fragmentación organizacional (producto de la especialización organizacional para facilitar la accountability) puede derivar en pérdida de las capacidades para comprender los problemas de política pública. La mezcla que se suscitara entre mayores niveles de fragmentación y complejidad de los problemas no sólo estaría atentando contra el control ciudadano, sino que podría incrementar la debilidad del aparato público en la resolución de problemas, y provocar así la pérdida de eficacia. También existen críticas sobre la capacidad que tiene el New Public Management para lograr incrementar la eficacia y eficiencia de la administración pública. Se ha llamado la atención respecto del empleo excesivo de asesores y de sus elevados costos, con la consiguiente pérdida de especializaciones en el sector público y la falta de perspectivas de carrera y de desarrollo de las posibilidades para los servidores públicos. No sólo existen dudas sobre lo que realmente se redujo de gastos en lo que se refiere a las nóminas de personal fijo, sino que estas se extienden al caso de las subcontrataciones. Según un estudio de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la situación en Europa y Estados Unidos, las conclusiones al respecto son contradictorias; algunos estudios revelan que se obtuvieron ahorros de alrededor del 25% en determinados proyectos, pero otros estudios señalan pérdidas en la economías de escala y crecientes costos administrativos cuando los servicios se contratan al exterior y que el mejor de los casos los ahorros reales en efectivo son inferiores al 10%. Por otra parte, en lo que respecta a las respuestas a la flexibilidad salarial para asociar los salarios a la eficacia, los críticos del New Public Management alertan sobre los grados de subjetividad presentes en la medición de la eficacia, las divisiones de grupo que acarrea; además subrayan la existencia de una relación no lineal entre rendimiento y

---

<sup>62</sup> Véase: Dunleavy, Patrick; y Hood, Christopher. "From old public administration to new public management", en *Public Money and Management*, No 3, Vol.4. Oxford. 1994.

remuneración en el sector público. La OIT señala que en Estados Unidos la remuneración es un factor que incide menos en la motivación de los directivos del sector público, que en los del sector privado, por consiguiente se debería fomentar una visión más amplia acerca de la mejora de la productividad, combinando los incentivos no salariales, la formación, la mejora en las prácticas de gestión y las estructuras de organización. La OIT llama la atención también sobre las consecuencias negativas que generan la mayoría de los programas de flexibilidad salarial, en cuanto a la disminución de los ingresos y su incidencia sobre la eficacia y la calidad de los servicios públicos y en las condiciones de trabajo.<sup>63</sup>

Otra área clave sobre la cual los críticos hacen énfasis es la que se refiere al descuido de la capacidad estratégica y del profesionalismo de los aparatos públicos, principalmente en los niveles centrales y superiores, en este sentido, se afirma que lo que se hubiera ganado en flexibilidad y dinamismo se perdería en coordinación y capacidad de dirección. Consecuentemente, se evidencia el debilitamiento de las capacidades de formulación de políticas públicas como consecuencia de la aplicación del New Public Management y de su incapacidad para enfrentar los nuevos desafíos planteados en este campo al no superar, sino más bien reforzar, la perspectiva sectorial desde la cual se había abordado la formulación de políticas.<sup>64</sup>

Este modelo podría estar afectando de manera negativa en lo que respecta a su reclamo de una maquinaria de Gobierno descentralizada y empoderada. Este empoderamiento y asignación de actividades a nuevos ejecutivos o agencias especiales hará más difícil promover la coherencia en las políticas y en la acción de Gobierno. También hace más difícil para los líderes políticos asegurar la información necesaria para centrar su atención sobre un amplio panorama. Un problema fundamental que plantea esta situación es que por estos medios se

---

<sup>63</sup> Cunnil, Grau, Nuria. Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión pública y representación social. CLAD-Nueva Sociedad, Venezuela, 1997, p.p 236-247.

<sup>64</sup> Idem.

podría mermar aún más la capacidad del Gobierno para actuar sobre la sociedad como un todo y para coordinar adecuadamente la economía.<sup>65</sup>

El New Public Management pone en tela de juicio la fortaleza de la nueva institucionalidad regulatoria que demanda la era de las post-privatizaciones y del contracting out. El asumir que la contratación exterior de servicios supone riesgos en la medida en que los contratistas privados no están sujetos a las mismas reglas y procedimientos que los administradores públicos, ha conducido a algunos estudios a favorecer los esquemas tipo vouchers.<sup>66</sup> Michael Spicer señala que el enfoque "contractarian" asume esa posición, sugiriendo que la libertad derivada de los procesos de privatización conllevan el riesgo de que los contratistas privados puedan usar una discrecionalidad mayor para explotar a los ciudadanos, tanto directamente como indirectamente a través de la dirigencia política de la que dependen.<sup>67</sup> Esta situación llama la atención sobre la necesidad de problematizar sobre la provisión privada de servicios públicos, pero fundamentalmente sobre la forma en que puede favorecerse un despliegue dinámico del mercado, y brindar de manera simultánea la protección eficaz de los derechos de los ciudadanos.

El New Public Management ha evidenciado serias limitaciones porque no ha demostrado ser completamente capaz de superar la actuación autoreferenciada de la administración pública que es promovida por el modelo burocrático. Sus

<sup>65</sup> Savoie, Donald J. Op. cit. p. 119

<sup>66</sup> La experiencia Chilena ilustra este esquema que se implantó durante la dictadura militar de Augusto Pinochet y se concentró principalmente en tres cuestiones: la descentralización de la educación pública no superior, traspasando su administración a los municipios; la provisión de servicios educativos por particulares bajo financiamiento público; y la introducción de un mecanismo de financiamiento basado en la subvención por alumno o voucher, que es concedido en condiciones de igual trato tanto a los productores privados como municipales y pretendía promover la competencia entre escuelas, así entonces, se recurrió a la participación del sector público, (descentralización) y privado tanto en la producción como en el financiamiento de los servicios. Toda asignación de recursos públicos a los establecimientos de educación no superior en Chile se realiza por medios de subvenciones o subsidios por estudiante, este subsidio cubre el gasto corriente de las escuelas (remuneraciones de los profesores, mantenimiento de los edificios etc.) el propósito de este mecanismo es promover la competencia entre las escuelas para atraer y retener a los alumnos, porque sus ingresos dependen del número de alumnos que asisten. Sin embargo, este esquema no reporta avances significativos en la calidad de la educación. Aedo, Cristian; Larrañaga, Osvaldo. Sistemas de entrega de los servicios sociales: la experiencia chilena. Serie de Documentos de Trabajo No. 152. DID. Washington, 1993. p.p. 5-6.

<sup>67</sup> Spicer, Michael W. "A contractarian Approach to Public Administration", en Administration and Society, No 3, Vol 22, Newbury Park, 1990.

resultados son mixtos; en Inglaterra la instauración radical de la Nueva Gerencia Pública ha producido un déficit democrático alarmante, la instauración de estas ideas ha llevado a un papel secundario a las autoridades locales, a las cuales se les ha llegado considerar un estorbo para la acción gubernamental. La radicalización de las tesis y recomendaciones gerencialistas puede apuntar hacia un debilitamiento, más que un refuerzo, de la responsabilidad pública del aparato gubernamental.

Otras críticas a la Nueva gerencia pública sostienen que ha traído efectos negativos a la capacidad de gobernar por parte del Estado debido a cuatro aspectos básicos:<sup>68</sup> a) desviar los servicios de la administración pública del ciudadano y orientarlos hacia el consumidor; b) aumentar la eficacia de los servicios públicos desagregando a las burocracias gubernamentales en unidades organizadas alrededor de la noción de agencia especial financiada por el consumidor, desarrollando el mercado en su seno; c) promover una administración de personal sin servicio civil, en la cual impere el contrato, la evaluación de resultados y sueldos bajo incentivos; y d) someter las operaciones gubernamentales a la competencia interna y externa con base en razones de mercado, más las causales administrativas.

La crisis del Estado de Bienestar en los países democráticos europeos en los años setentas y sus repercusiones al interior de los aparatos gubernamentales, obligó a la búsqueda de nuevas formas de responder a las demandas de la sociedad. Frente a la insolvencia y desprestigio de lo estatal se erigió un discurso gerencialista que asumió como divisa fundamental la consecución de la eficiencia en la administración pública. Como ya se analizó, esta visión logró resolver algunas de la problemáticas más apremiantes de los Gobiernos, pero derivó también en limitantes de fondo que no permitieron un resultado óptimo. En Latinoamérica los años setentas están marcados por el predominio de las

---

<sup>68</sup> Guerrero, Omar. Del Estado Gerencial al Estado Cívico, Miguel Ángel Porrúa-UAEM, 1999, p.p 10-11.

dictaduras militares y más tarde, en los años ochentas por los procesos de transición política. Una vez instalados en regímenes aceptablemente democráticos la discusión en la región se trasladó a la problemática que plantea gobernar con eficiencia y efectividad una democracia. En México esa discusión es aún incipiente. La reciente alternancia política plantea otras dinámicas y equilibrios que necesariamente afectan y afectaran el aparato administrativo gubernamental. La tendencia discursiva sobre la modernización de la administración pública ha sido la adopción de esquemas y conceptos fundamentados en el enfoque empresarial, esta situación obliga a reflexionar sobre las posibilidades, oportunidades y limitaciones que pueden derivarse de la aplicación de ese modelo en la actividad del Gobierno mexicano.

## CAPITULO II

### LA REFORMA DEL GOBIERNO MEXICANO DESDE EL ENFOQUE EMPRESARIAL.

#### 2.1 Modernización y cambio en la administración pública mexicana.

Difícilmente se podrá entender la Reforma del Gobierno mexicano si se le desliga de los referentes históricos y de su intersección en las tendencias de reformas al interior de los sectores públicos en América Latina. En este sentido, han sido dos las grandes vertientes que se han desarrollado en América Latina para impulsar el cambio de una administración pública patrimonialista por una burocrática-racional. En los años sesentas surgió la denominada administración para el desarrollo y en los años ochentas y noventas la reforma administrativa guiada por el discurso de la Reforma del Estado.

En la década de los sesentas en la mayoría de los países latinoamericanos se generó un movimiento muy intenso a favor de la transformación del aparato público. Este movimiento apostó por el fortalecimiento del Estado como motor del desarrollo económico político y social. A finales de los años cincuentas se presenció la irrupción del discurso del desarrollo que asumía como necesario la implementación de un conjunto de reformas estructurales que permitieran pasar del tradicionalismo a la modernidad, utilizando como eje la industrialización. Para lograr ese objetivo era necesario un Estado con funciones de orientador, promotor y planificador, capaz de dirigir esas transformaciones, así como asumir directamente la producción de bienes y servicios. Los esfuerzos se concentraron en la capacidad de la planificación económica para conducir desde el Estado la modernización estructural. Así nació a mediados de los sesentas una corriente llamada Administración Pública para el Desarrollo; la cual intentó complementar los esfuerzos planificadores bajo la premisa del desarrollo, centrada en un esfuerzo racionalizador que concibió al Estado como su principal protagonista.

El objetivo de ese enfoque fue la modernización de los medios y la erradicación de los rasgos de la administración pública tradicional, fundamentada en el paternalismo y el patrimonialismo, para sustituirla por un paradigma muy cercano al tipo ideal de la organización burocrática weberiana que pretendía implantar una administración pública en la que prevalecieran las relaciones de orden funcional, que operara sobre la base de una función pública profesionalizada, que se constituyera en un medio para el logro de los fines establecidos por el Estado, que buscara el cambio social controlado y que se vinculara con el sistema económico. Sin embargo, ese objetivo se truncó debido al soslayamiento del carácter del Estado sobre el que los esfuerzos de modernización administrativa intentaba desplegarse, así como el contenido sustantivo de los cambios.

Paternalismo, padrinazgo, clientelismo, son destacados como problemas de la administración pública y visualizados como síntomas de la persistencia del tradicionalismo sobre el modernismo en el seno del aparato del Estado. En consistencia con ello, se asume que su erradicación es posible a través de herramientas de carácter estrictamente administrativo. El movimiento de la administración para el desarrollo supone un modelo normativo para orientar la reforma de la administración pública, concibiéndola como un proceso planificado encaminado a dotar al Estado a una organización con capacidad para el logro de la máxima eficiencia en el empleo de los recursos administrativos.<sup>69</sup>

La institucionalización de la planificación administrativa y de órganos que expresamente conducían los procesos de reforma se constituyó en un fenómeno generalizado en Latinoamérica a finales de los años sesenta. El modelo de administración para el desarrollo se centró principalmente en dos ejes. Uno se refirió a la implantación de la carrera administrativa o servicio civil de carrera, y el otro, a generar un conjunto de racionalizaciones en la estructura de la administración pública, tendientes y producir una clara demarcación de las

---

<sup>69</sup> Jiménez Nieto, Juan Ignacio. Política y Administración, Tecnos, Madrid, 1977

actividades-fines respecto de las actividades-medios. El servicio civil de la carrera adoptaría el modelo clásico del tipo ideal weberiano de una burocracia como cuerpo de funcionarios, orientado por los principios de la selección con base a evaluaciones competitivas, de la promoción por antigüedad y mérito, de la estabilidad y de un sistema de retribuciones no manipulable políticamente. Las racionalizaciones estructurales, se orientaron principalmente a implantar la "sectorización" en lo que se refería a las actividades sustantivas de la administración pública y la creación de "sistemas administrativos" relativos a las actividades de presupuesto, personal, compras, entre otras. Al sobrevenir la crisis del Estado a principios de los ochentas, el tema de la reforma administrativa bajo la tesis de la administración para el desarrollo ya habían perdido importancia en las agendas políticas. Algunos de los cambios propuestos se implementaron de manera parcial pero la mayoría no pudieron asentarse. Las repercusiones de las tesis de la administración para el desarrollo en la administración pública mexicana pueden observarse en las reformas implementadas en el aparato gubernamental de 1970 a 1982, las cuales promovieron cambios significativos para el mejoramiento de la administración pública, pero no lograron sentar las bases para una transformación estructural.

El Programa de Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal 1971-1976, tenía como finalidad ordenar integrar y articular al sector público para transformarlo en un instrumento más adecuado para la conducción del desarrollo económico y social. La tesis central de esta Reforma asumía que el Poder Ejecutivo contaba con amplias tareas de las encomendadas al Estado; con un aparato burocrático conformado por más de 850 entidades paraestatales, por consiguiente era necesario reorganizar su coordinación.<sup>70</sup> En 1971 se creó la Dirección General de Estudios Administrativos y se instrumentaron en todas las dependencias las Comisiones Internas de Administración, auxiliadas técnicamente por las Unidades de Organización y Métodos, con el propósito de analizar, normar, instrumentar y evaluar en cada dependencia y entidad las reformas en función de sus objetivos,

---

<sup>70</sup> Guerrero, Omar. El Estado y la Administración Pública en México. INAP, México, 1989, p. 46-47.

metas y programas específicos. Los objetivos de esta Reforma no fueron óptimos, debido a la falta de un programa formal de desarrollo nacional que definiera a nivel macro las prioridades de la materia. Los conflictos derivados de la superposición de acciones y la duplicación de funciones, resultado de las dimensiones del aparato burocrático no fueron solucionados de manera definitiva.

De 1976 a 1982 la reforma administrativa cobró un auge mayor. Se creó la Secretaría de Programación y Presupuesto; se implementó el Sistema Nacional de Planeación y se promulgó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. En esta etapa la reforma administrativa centró sus propósitos en: a) simplificar estructuras y precisar responsabilidades a las dependencias centralizadas; b) evitar duplicaciones; c) regularizar las dependencias cuya organización resultaba necesaria, desde los preceptos del derecho administrativo; d) racionalizar al máximo las concurrencias y equilibrar funciones; e) instituir que el gasto público se presupuestara en función de programas que señalaran objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, y promover la oportuna evaluación de resultados; f) establecer la organización sectorial para efectos de coordinación programática.<sup>71</sup> Las reformas e innovaciones implementadas en esta etapa constituyeron avances importantes por enfatizar la planificación de políticas y la coordinación de acciones intergubernamentales; no obstante, los objetivos y metas planteadas fueron muy amplias y con el tiempo se desvirtuaron y no se cumplieron en su totalidad.

En la década de los años ochentas y noventas la administración pública mexicana experimentó cambios y reformas significativas como resultado de la crisis del Estado Interventor. Esas reformas suscitaron una readecuación de las funciones, los objetivos y las formas de operar la administrativa pública.<sup>72</sup> La introducción de

---

<sup>71</sup> Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Diario Oficial de la Federación. Mayo de 1996. p. p 53-54.

<sup>72</sup> La modernización administrativa ha sido invocada de manera indiscriminada, el uso de este concepto ha sido utilizado para explicar el ajuste de procedimiento administrativo y su simplificación, pero también para reorientar las funciones del aparato estatal. Sin embargo, es posible distinguir tres niveles diferentes en los procesos de modernización de la administración

las reformas en el aparato burocrático mexicano requirió del ascenso a puestos claves del sector público de un nuevo perfil de funcionario público, formado en el sector financiero y privado, egresado de universidades privadas nacionales y extranjeras, antipopulista y proclive a las políticas ortodoxas en el contexto de la economía de libre mercado. Esta nueva élite adoptó un comportamiento gerencial y meramente técnico en el manejo gubernamental, excluyendo las políticas nacionalistas y populistas del proceso de toma de decisiones.

El periodo de 1982-1988 está signado por una difícil situación financiera; por esa razón se produjo una drástica contracción del gasto gubernamental que se tradujo en la reducción de las estructuras administrativas; se replantearon funciones gubernamentales, enfocándolas a la regulación y control. Se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación con la intención de contar con un órgano especializado en el control e inspección del ejercicio del gasto público federal y su congruencia presupuestal, así como el control y vigilancia de los de los servidores públicos. En 1985 se instauró el Programa de Simplificación de la Administración Pública Federal, cuyo propósito era reducir, simplificar, agilizar y dar transparencia a los trámites y procedimientos del gobierno, para responder a una creciente demanda de mejores servicios públicos. Este programa obtuvo algunos logros respecto a la instrumentación de ventanillas únicas; sin embargo, en general los resultados tuvieron un carácter aislado en las dependencias y entidades. Las reformas administrativas emprendidas en este periodo permitieron avances en el saneamiento de las finanzas públicas, el ordenamiento, la planificación y el control de la actividad gubernamental; y en la descentralización de recursos y decisiones a los estados y municipios. Sin embargo, se disminuyó el gasto social, se aplicaron restricciones a los subsidios y se cancelaron programas considerados no

---

pública, de acuerdo al tipo de problemas que los origina: 1.-Los procesos encaminados a resolver problemas de eficiencia, que tiene como objetivos el cambio de técnicas y procedimientos para mayor racionalización. 2.-Los dirigidos a resolver problemas de eficacia, que se orientan hacia el cambio de estructuras organizacionales y el cambio de la dinámica organizacional y ajuste de los procesos de identidad. 3.-Los procesos que se originan para resolver problemas de legitimidad, que buscan el cambio de las formas de interlocución y participación entre el Estado y la sociedad. Cabrero, Enrique. Del Administrador Público al Gerente Público. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1995. p. p.18-25.

prioritarios que a la larga no permitieron cumplir con algunos objetivos nacionales.<sup>73</sup>

Del período 1988-1994 en materia administrativa destaca la descentralización de los servicios educativos, de salud y la creación del ramo 33 en materia de gasto social. Se implementó la obligación de adoptar esquemas de calidad total en los distintos procesos y servicios a cargo de esas entidades. Los resultados de este programa fueron de corto alcance, debido a factores presupuestarios, que impidieron una autonomía real y profesionalización de esos órganos. La sobrevaloración del gasto-financiamiento de corto plazo, impidió que la formulación de indicadores desempeño fungieran como instrumentos útiles para la planeación y que las empresas públicas no pudieran adoptar la calidad total como mecanismo de administración.

Es en la década de los noventas cuando comienza a generarse una creciente participación del sector privado en la prestación de servicios públicos hasta entonces operados exclusivamente por el Gobierno; principalmente en infraestructura básica y provisión de servicios públicos en los municipios. Esta situación se explica a partir de los cambios estructurales experimentados por la economía mexicana y la necesidad de otorgar mayor autonomía financiera y administrativa a los municipios.<sup>74</sup> Mediante mecanismos como la concesión, los arrendamientos, contratos de servicios, contratos de administración, contratos de construcción-operación-transferencia y otras variantes; el sector privado se incorporó parcial o temporalmente a una actividad pública. A nivel municipal los renglones principales de apertura se registraron en el servicio de recolección, procesamiento y reciclaje de desperdicios; en el suministro de agua potable y en la construcción de obra pública magna.<sup>75</sup>

---

<sup>73</sup> Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. op. cit. p. p. 54-56.

<sup>74</sup> Hernández Téllez, C Javier; Villagomez F. Alejandro. "Participación del sector privado en servicios municipales: el agua potable", en Gestión y Política Pública, No. 2, CIDE, México, segundo semestre del 2000, p. p 363-364.

<sup>75</sup> La concesión alude a distintos grados de involucramiento del sector privado en el proceso de planeación, diseño, construcción, operación, administración y financiamiento de un proyecto. El

En el sector público mexicano la utilización de estos esquemas se ha intensificado, el sector privado está realizando una importante labor en el financiamiento y expansión de la infraestructura pública. Sin embargo, los resultados han sido mixtos. El programa Carretero obligó al Gobierno a implementar un costoso programa de rescate y recuperar varias concesiones; en el caso del suministro de agua, algunas experiencias revelan dificultades por la falta de claridad en los términos del contrato y otras restricciones presupuestales. Existen también casos exitosos y altamente productivos como la construcción de un libramiento carretero en San Luis Potosí o la recolección y tratamiento de basura en Nuevo León, entre otros.

## 2.2 Reforma del Estado y Privatización en México.

La evolución del Estado mexicano y sus repercusiones en la administración pública ha atravesado por distintas etapas. Omar Guerrero identifica tres tipos de Estado: el Estado administrativo, el Estado gerencialista y el Estado cívico.<sup>76</sup> El Estado administrativo surge a finales del siglo XIX y perduró hasta finales de los años setentas, las características del aparato administrativo están apegadas al modelo weberiano de dominación legal racional, su declive se generó a partir de una sobrecarga de demandas sociales y a una insuficiencia de ingresos derivada de una crisis de las finanzas públicas. El Estado gerencialista, surgió a partir de la

---

grado de participación privada en el sector público depende del tipo de mecanismo adoptado. Los contratos de servicios y administración implica la contratación de una compañía externa para realizar servicios específicos, bajo esta modalidad el riesgo financiero lo asume el Gobierno. El arrendamiento supone una mayor participación privada en el financiamiento de una actividad, la característica principal es la separación entre el uso y la propiedad de los activos mantenida por el Gobierno. El arrendador (Gobierno) es el responsable de la inversión fija y del pago de la deuda, pero el arrendatario se responsabiliza de los riesgos comerciales porque tiene que financiar el capital de trabajo y los gastos de reposición de corto plazo de los activos. Los contratos construcción-operación-transferencia son más complejos, se fundamentan en un esquema de concesión, y el énfasis recae en la fase de construcción. Existen variaciones en este tipo de contratos, los más utilizados son los contratos CAT (construcción-arrendamiento-transferencia) en estos, existe un contrato de arrendamiento por medio del cual el particular se compromete a la construcción, financiamiento y entrega de la obra al gobierno para que la opere y sostenga.

<sup>76</sup> Guerrero, Omar. Del Estado Gerencial al Estado Cívico. Miguel Ángel Porrúa-UAEM, 1999. p. p 40-48.

década de los ochentas y hasta finales de los noventa y adoptó como principio los valores del mercado y la empresa, el Gobierno asociado a este tipo de Estado asumió un modelo gerencial sustentado en la flexibilización, descentralización y mejores niveles de productividad, calidad y eficiencia; la competencia tanto en el interior como en el exterior del Gobierno son los elementos básicos que guían la conducta de los individuos y sus relaciones en un Estado gerencialista. El Estado cívico en México, está irrumpiendo desde finales de los años noventa y principios del siglo XXI, es considerado por Guerrero la solución a los falsos dogmas y a las ideologías baratas que han inhibido y transformado de modo intencional y dañino al Estado. En este sentido, se trata de un tipo de Estado basado en un gobierno responsable de carácter cívico, guiado por la virtud y civilidad de sus miembros.

Según Guerrero, la transición del Estado administrativo al Estado gerencial se da a partir de un diagnóstico que sostiene que los problemas del Estado administrativo deben resolverse a partir de su adelgazamiento y recorte por medio de la privatización. La privatización presenta dos fases, una caracterizada al exterior del Gobierno por la enajenación del patrimonio público, que Guerrero llama exo-privatización; y una segunda, en la que el objetivo se enfoca hacia el interior del Gobierno a través de la incorporación de las prácticas administrativas y empresariales, denominada endo-privatización. La endo-privatización se define como la sustitución de la gestión de los asuntos públicos, por la idea, metodológica y técnica de la gerencia privada; mientras que en la privatización el manejo público funge como el sujeto de la transacción de asuntos hacia el mercado, en la endo-privatización ese manejo se convierte en el objeto de una transacción mercantil.

En este sentido, puede afirmarse que la tendencia de la administración pública mexicana de finales del siglo XX es la endo-privatización, las manifestaciones concretas en su sentido más amplio pueden verse plasmadas en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP) y en el Modelo Estratégico para la innovación Gubernamental 2000-2006. Estos planes

gubernamentales recuperan además una buena parte de los conceptos de la Reinención del Gobierno, el Paradigma Pos-burocrático y la Nueva Gerencia Pública.

En la década de los ochentas el tema de la Reforma del Estado guió una gran parte del debate político y académico en América Latina. Las agendas se abordaron desde perspectivas diferentes; una puso énfasis tanto en la democratización y la modernización del Estado, y otra priorizó la reforma económica; el caso mexicano ilustra esta última perspectiva. La Reforma del Estado en México se inició a principios de los años ochentas, precisamente cuando en el mundo el proceso de globalización se encuentra en ascenso y cuando la reforma a las instituciones públicas ya tiene camino avanzado en los países europeos. El contexto que antecede a la reforma, se sintetiza en términos políticos en una creciente demanda de participación, y la falta de canales institucionales para ello; la existencia de un partido hegemónico que influía discrecionalmente en el funcionamiento de las instituciones y que determinaba prácticamente el rumbo de la vida colectiva; en el ejercicio de un marcado centralismo político; en procesos electorales no competitivos; en escasa aplicación del derecho y en una cultura política de corte autoritario. En términos económicos los antecedentes de esta reforma se sustentan en el agotamiento del modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, en la ineficiencia del Estado para adecuar la economía a las realidades imperantes por la agudización de una situación de crisis interna y externa; por la falta de capacidad exportadora; en muchos casos la obsolescencia de la estructura productiva y en general por la existencia de una condición de vulnerabilidad económica. En términos sociales, por los crecientes rezagos en la materia traducidos en pobreza extrema y excesiva concentración del ingreso.

El contexto internacional en que se comenzó a generar la Reforma del Estado mexicano en los años ochentas y principios de los noventas puede resumirse según Fernando Carmona a partir de las siguientes señales:

- Internacionalización creciente de los flujos financieros.
- Expansión de las inversiones extranjeras indirectas.
- Nuevas aplicaciones tecnológicas fundadas en los acelerados avances de la ciencia.
- Expansión sin precedentes del mercado mundial.
- Aparición de nuevas fórmulas de articulación e integración internacional y nacional de los procesos productivos y las relaciones sociales.
- Debilitamiento y derrumbe de regímenes del "socialismo real" en Europa, junto con la retracción del Estado en los países Latinoamericanos.
- Relativa pérdida de la hegemonía productiva, comercial y técnica de los Estados Unidos frente a Japón y Alemania.
- Reestructuración del capital y una acumulación cada vez más transnacionalizada que modifica el comercio exterior, los mercados internos, la composición del empleo y desempleo, la diferencia salarial. - Auge de la economía informal.
- Rápido proceso de recomposición y complejidad de la estructura social.
- Modificación de funciones y acciones del Estado.
- Una mayor presencia de la sociedad civil.
- Mayor desigualdad económica y social tanto en la escala internacional entre los países desarrollados y los subdesarrollados.
- Declive de la importancia económica y política del "tercer mundo"; y ascenso de los países asiáticos.<sup>77</sup>

Con el inicio de la administración federal de 1982 comenzó a gestarse el proceso de Reforma del Estado en México; el Gobierno mexicano se abocó a una reforma tendiente a controlar la inflación, reducir el gasto público, alentar la inversión extranjera y la apertura comercial, limitar la intervención del Estado en la economía a través de la privatización de empresas y organismos del sector

---

<sup>77</sup> Carmona, Fernando. Una alternativa al neoliberalismo. Editorial Nuestro Tiempo, México, 1995, p. p 79-84.

paraestatal y de la reducción del personal gubernamental.<sup>78</sup> El inicio de la década de los ochentas se caracterizó en México por una crisis económica sin precedentes, traducida en la caída de los precios del petróleo, una abultada deuda externa y altas tasas de interés a nivel internacional. La crisis se manifestó en altos niveles de inflación, pérdida del poder adquisitivo, desempleo, la caída del gasto público, el estrangulamiento financiero, y el cierre de mercados monetarios y comerciales. Al principio de la administración federal 1982-88, la deuda externa sumaba 87, 588 millones de dólares y como pago de amortización del principal y de intereses se pagaba el equivalente al 54.6% de las exportaciones petroleras y 32.1% de los ingresos del país en cuenta corriente.<sup>79</sup> El estancamiento de la producción y el severo deterioro del aparato productivo, además la aplicación de los instrumentos de política económica se tradujeron en un elevado costo social; las carencias y rezagos de la población en alimentación, salud, educación y vivienda se agudizaron.

Desde ideas como el "Estado megalómano", hasta el "Estado mínimo", el Estado mexicano inició una revisión de su cometido y tamaño que abarcó tres periodos de Gobierno consecutivos. Sin embargo, la Reforma del Estado mexicano careció de diagnósticos claros que indicaran las áreas susceptibles de ser eliminadas o adelgazadas; en la administración pública se aplicó una política de disminución indiscriminada. Se afirmó sin sustento que el Estado mexicano era "obeso", sin mediación de estudios que respaldaran ese supuesto. El adelgazamiento burocrático del Estado mexicano se instrumentó bajo un enfoque incorrecto; en términos cuantitativos, diversos indicadores manifestaban una menor participación en renglones como el Producto Nacional Bruto (PNB) y el porcentaje de empleados gubernamentales con relación al total de la población atendida. Con respecto a los gastos de la administración central en relación con el PNB, en el periodo comprendido entre 1972 y 1985, en países como Italia creció en un

---

<sup>78</sup> Espinosa, Valle, Víctor Alejandro. Reforma del Estado y Empleo Público. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1993. P. 44.

<sup>79</sup> Las Razones y las Obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica de un Sexenio. 1982-1988. Sexto Año. Presidencia de la Republica. Fondo de Cultura Económica. 1988.p.991.

23.5%, en Bélgica un 20.7%, en Holanda un 12.2%. Con relación al porcentaje de funcionarios públicos, mientras que en Europa, en el año de 1985, había 9 funcionarios por cada 100 habitantes, en los países Latinoamericanos sólo había un total de 4.8 por cada 100 habitantes.<sup>80</sup> El supuesto "tamaño obeso" de la burocracia mexicana fue un argumento falaz, el problema real del Estado mexicano no era tanto de dimensiones, sino de organización; su redimensionamiento no debió encausarse únicamente en términos de su tamaño, sino en su calidad y eficacia.

La empresa pública en México fue concebida a partir de objetivos muy definidos: fortalecer la soberanía de la nación, salvaguardar las áreas estratégicas para el desarrollo, brindar bienes o servicios, inducir conductas en otros agentes económicos y desarrollar áreas de riesgo que la iniciativa privada no podía asumir. Sin embargo, durante décadas, el desarrollo del sector paraestatal mexicano se caracterizó por un crecimiento anárquico, alrededor de este, se cultivó la corrupción, el clientelismo, la burocratización y la improductividad; gran parte de las empresas públicas desvirtuaron sus fines y en muchos casos la privatización se presentó como la única solución; sin embargo, el proceso de privatización del sector público fue indiscriminado, no se realizó una distinción entre aquellas entidades paraestatales que justificaban plenamente su existencia, y en aquellas en donde la participación del Estado era abiertamente disfuncional.

Frente a este panorama el proceso de privatización en México comenzó a gestarse a principios de la década de los ochentas.<sup>81</sup> Conceptos como liberalización, desregulación, fusión, extinción, liquidación, transferencia y

---

<sup>80</sup> Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo Transformar al Estado? Más allá de mitos y de dogmas. F. C. E., México, 1993, p. p 39-40.

<sup>81</sup> El concepto de privatización encierra una gran variedad de significados y su universalización ha dificultado su especificidad. Para Steve Hanke, la privatización se refiere a la transferencia de los bienes y funciones del servicio del sector público al privado. Ello mediante dos vías: la venta de empresas públicas y la subcontratación de servicios públicos a contratistas particulares. Steve, Hanke. Privatización y Desarrollo. Trillas, México, 1989, p. 16. Por otro lado, Omar Guerrero define a la privatización como "el acto de reducir el papel del gobierno, o aumentar la función del sector privado, en una actividad o en la propiedad de los bienes", Guerrero, Omar. Del Estado Gerencial al Estado Cívico. Miguel Ángel Porrúa-UAEM, 1999, p. 45.

apertura, comenzaron a inundar el léxico del sector público mexicano. En diciembre de 1982 el sector paraestatal estaba conformado por 1155 entidades de las cuales 103 eran organismos de centralizados; 754 empresas de participación estatal mayoritaria; 75 de participación estatal minoritaria y 223 fideicomisos públicos.<sup>82</sup> A lo largo de la administración federal 1982-88 fueron creadas otras entidades paraestatales: 17 organismos descentralizados, 31 empresas de participación estatal mayoritaria, seis de participación estatal minoritaria y siete fideicomisos públicos.

Durante la administración federal 88-94 la enajenación de empresas paraestatales se profundizó y extendió; la privatización fue más significativa tanto en términos de números de empresas vendidas, como en complejidad y recursos obtenidos en las diferentes operaciones. Las operaciones más importantes se registraron en las empresas siderúrgicas, Teléfonos de México y los 18 bancos comerciales que quedaron en manos del Gobierno después de la nacionalización bancaria. También se privatizaron o concesionaron las líneas aéreas, los ingenios azucareros y las empresas comerciales del sistema de abasto controlado por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares; (CONASUPO) así como Fertimex, Altos Hornos de México, constructoras de equipo de transporte, la construcción y operación de carreteras, la generación de energía eléctrica para el autoconsumo de las empresa etc. PEMEX se mantuvo como propiedad estatal, pero el área de exploración se abrió al capital privado al igual que la mitad de los campos de la petroquímica hasta entonces considerados exclusivos del monopolio estatal.

El resultado del proceso privatizador hasta el 17 de noviembre de 1994 fue de 160 empresas vendidas, 152 liquidadas, 51 extinguidas, 17 fusionadas, 11 transferidas y 27 dejaron su estatuto de paraestatales de acuerdo con la ley correspondiente.

---

<sup>82</sup> Reestructuración del sector para estatal", en cuadernos de Renovación Nacional. Secretaría de la Contraloría General de la Federación F.C.E. México, 1988.

Las 160 empresas vendidas se desglosaron en 269 procesos de enajenación. En total se desincorporaron 418 entidades, quedando aún en manos del Estado 216 empresas, más otras 38 en proceso de desincorporación de las cuales 25 se pretendían liquidarlas, una extinguirla, dos transferirlas y diez para venderse.<sup>83</sup>

La agudización de los impactos más negativos de la crisis del Estado Interventor, en particular la intensificación de la recesión y el aumento de la marginalidad social y económica, inauguraron la década de los noventas, abriendo las condiciones para el inicio de una serie de reformas de carácter político institucional, impulsadas en varios países tras la reinstauración de los regímenes políticos democráticos y en general, plasmada en reformas constitucionales. En México se desarrollan algunos esfuerzos para impulsar reformas en los sistemas electorales y en los partidos políticos; así como en el sistema judicial en búsqueda de su mayor independencia moralización y control. Estas reformas, intentan enfrentar la crisis de legitimidad y de representatividad, su trasfondo consistió en crear condiciones para la gobernabilidad económica.

La década de los noventas se inaugura también con el reforzamiento de la política sistemática de privatizaciones que por su trascendencia se hizo equivalente a la Reforma del Estado.<sup>84</sup> Así entonces, se profundiza la desregulación del comercio y las inversiones mediante tratados internacionales de libre comercio, así como la adopción de una rigurosa disciplina fiscal para reducir el crecimiento del presupuesto público, que incluyó una serie de medidas de reforma tributaria para

---

<sup>83</sup> Concheiro Bohórquez, Elvira. El gran acuerdo. Gobierno y empresarios en la modernización Salinista. ERA-UNAM, 1996, p.80

<sup>84</sup> El titular del Poder Ejecutivo en 1990, sintetizó la concepción sobre la Reforma del Estado mexicano de la siguiente forma: "... La realidad nos ha demostrado en estos años de crisis que más Estado significó menos capacidad para responder a los reclamos sociales de nuestros compatriotas y más debilidad del propio Estado... Un Estado más grande no es un Estado más capaz. Un Estado más propietario no es un Estado más justo. Un Estado de mayor tamaño no necesariamente satisface sus responsabilidades. La Reforma que lo agilice y haga eficiente, demanda ampliar los espacios a la iniciativa de los grupos sociales, liberar recursos hoy atados en empresas públicas y concentrar la atención política en las prioridades impostergables de justicia" Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado". En Nexos, No. 148, abril de 1990.

evitar la evasión, eliminar o disminuir impuestos que incidían en los costos de producción.

Las reformas en los regímenes de la seguridad social y laboral se enmarcan a su vez en direcciones similares, para julio de 1999 sólo quedaban 203 entidades paraestatales (con 57 en proceso de desincorporación) de las cuales 74 son organismos descentralizados, 107 empresas de participación estatal mayoritaria y 22 fideicomisos públicos. Durante la administración federal 94-2000 el sector público se retiró de áreas como la petroquímica, la banca y el crédito, los ferrocarriles, las telecomunicaciones, la minería, siderurgia y el campo, e inicia su retiro de puertos, electricidad, gas y petróleo, y seguridad social.

Las reformas al sistema de salud y seguridad social formalizadas en la Ley del Seguro Social (1995) y el Programa de Reforma del Sector Salud (1996), introducen un esquema privatizante de la seguridad social y los servicios de salud. Las reformas al sistema de pensiones, significaron una privatización real del fondo de pensiones al transferir recursos públicos —el ingreso de los trabajadores y las aportaciones del Gobierno— al sector financiero privado, tanto nacional como extranjero, para que éste los controle y administre. El primer blanco de la política de mercantilización-privatización de la salud y seguridad social fueron los fondos de jubilación porque representan cuantiosos recursos financieros. El régimen de capitalización individual con administración privada de esos fondos ha permitido a los grandes grupos financieros privados controlar los fondos financieros más importantes del país.<sup>85</sup>

La privatización de carreteras, bancos e ingenieros azucareros, promovidas en los años noventas, son una prueba de que la actividad de compañías privadas no garantizan necesariamente la mejora en la eficiencia. La privatización en estos tres rubros generaron al Gobierno federal ingresos por 15 mil 500 millones de

---

<sup>85</sup> Laurell, Asa Cristina. La reforma contra la salud y la seguridad social. México, ERA, 1997, pp. 18-19.

dólares, mientras que por su rescate se ha tenido que invertir 80 mil 500 millones.<sup>86</sup> Esto se explica porque en México, la política de privatizaciones respondió más a un criterio de reducción de presiones presupuestales que a una política de privatización articulada y enfocada a equilibrar metas políticas económicas. El proceso de privatización careció de claridad en sus objetivos y generó experiencias que se ha traducido en onerosos costo fiscales; el gobierno ha pagado por rescates de sectores privatizados mucho más de lo que ha recibido por concepto de su venta.

El Gobierno federal justificó el proceso de privatización argumentando que los beneficios económicos se traducirían en una mayor eficiencia y desempeño empresarial; desarrollo de industrias competitivas que beneficiarían a los consumidores; acceso y ampliación de los mercados de capitales y asegurar el mejor precio posible en la transacción o desincorporación. Sin embargo, en México, contrariamente a la experiencia internacional las privatizaciones fueron mal diseñadas. El caso mexicano revela que el Gobierno vendió en primer lugar empresas que operaban con pérdidas, las que tenían deudas o las que ya había cerrado. Además, otro error ha sido la absorción de la deuda de las empresas a privatizar con el objeto de restituirle su valor, esta situación significa una señal equivocada a los inversionistas, quienes asociaron el concepto de privatización con el de absorción de pasivo con cargo al erario público. La experiencia internacional muestra que las grandes compañías son más fáciles de absorber cuando tienen deudas, por lo que en otros países el Gobierno no ha invertido en el proceso de saneamiento de empresas para su venta.<sup>87</sup>

<sup>86</sup> Milenio Diario. Enero 23 del año 2002. p.34.

<sup>87</sup> Kliksberg. Ha planteado que después de múltiples experiencias de privatización en América Latina se pueden enumerar 7 errores:

- 1-Se limitó a elevar al máximo los ingresos; no se creó un clima competitivo .
- 2-Se sustituyeron los monopolios públicos por monopolios privados.
- 3-Se vendieron en procedimientos discrecionales y no transparentes, que provocaron denuncias de corrupción y nepotismo.
- 4-Se utilizaron los ingresos de las ventas para financiar déficit presupuestarios; no se amortizó la deuda nacional.
- 5-Se atiborraron los mercados financieros con empréstitos públicos en montos de desinversión pública.
- 6- Se hicieron promesas falsas a los trabajadores de readiestrarlos para nuevas industrias.

En síntesis, la retracción del Estado en algunas áreas y sectores de la economía para transferirlos al sector privado nacional y extranjero no sólo no significó un crecimiento y mayor eficiencia de los mercados; sino que se tradujo en una caída en el crecimiento de amplios sectores de la economía, así como en problemas de ineficiencia y corrupción. Es significativo que el periodo durante el cual se asiste al desmantelamiento del sector público mexicano coincide con la agudización de las desigualdades sociales y una mayor concentración de la riqueza. De 1982 a 1999 los salarios contractuales perdieron 64% de su poder de compra y los mínimos cayeron 70%; el ingreso por habitante registró un crecimiento cero (0.02%), más de cuatro millones de mexicanos emigraron a Estados Unidos buscando empleo y más de 20 millones de personas se sumaron a las filas de la pobreza extrema.<sup>88</sup>

Omar Guerrero argumenta que la privatización supuso que tanto el sector público como el privado funcionan bajo los mismos estímulos y desestímulos, guiados por una divisa común de carácter económico y destaca que los especialistas en teoría de las organizaciones suponen infundadamente que sus semejanzas tocan puntos esenciales; además señala que la pretendida eficiencia que lograría la privatización se materializó en un mayor deterioro de la administración pública, pues la eficiencia se confundió con rentabilidad o racionalidad, al mismo tiempo que no se detectaron los valores que estaban detrás, como la competencia y el individualismo. Por consiguiente, Guerrero sostiene que el problema del gobierno fue mal planteado, ya que no se trataba de su magnitud sino de la calidad de sus servicios.

La Reforma del Estado en México y en la mayor parte de los países Latinoamericanos quedó circunscrita a reformas económicas y ajustes fiscales;

---

7- Se recurrió solamente a órdenes de mando: no se creó un consenso político.

Kliksberg, Bernardo. "El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio. Una agenda estratégica para la discusión", en Kliksberg, Bernardo. El rediseño del Estado, F.C.E-INAP, México, 1996. p.29

<sup>88</sup> Los datos son de José Luis Calva, y fueron vertidos en el marco del XVI Seminario de Economía Mexicana, organizado por el Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM del 22 al 29 de mayo del 2000.

tendió a limitarse a un intento de reducción de las estructuras burocráticas y la reducción del personal gubernamental. Después de un primer momento que puso énfasis en el tamaño del Estado, la agenda de la reforma se orientó hacia la cuestión de la calidad de la gestión gubernamental. Las tesis del Estado mínimo dieron paso a la necesidad de reformar el Gobierno para convertirlo en un ente eficaz. El debate se dirigió a la revisión de la calidad y funcionamiento de las organizaciones gubernamentales; especial atención recibió el objetivo de reducir los costos financieros de la actividad gubernamental en el marco de los fuertes condicionamientos derivados de los persistentes desequilibrios en las cuentas públicas.

### **2.3 La Reforma del Gobierno Mexicano desde las teorías del cambio organizacional.**

La crisis de legitimidad del Estado contemporáneo ha dado origen a la búsqueda de la modernización de la administración pública. La reforma de los Gobiernos aparece cada vez mas, como un factor fundamental de la agenda política, social y administrativa en muchos países; el objetivo es construir y sostener aparatos gubernamentales eficientes y productivos. Los procesos de reforma organizativa son comunes en muchos sectores del Gobierno; en la administración pública, federal, estatal y municipal existe la necesidad de innovar las funciones, las estructuras, las estrategias y la cultura administrativa de cada organización gubernamental.<sup>89</sup> La administración pública contemporánea, frente a la necesidad de legitimarse frente a la sociedad, ha pretendido orientar su acción haciendo mayor énfasis en la eficiencia de sus programas y políticas.

---

<sup>89</sup> Es frecuente que el término "organización" sea utilizado como sinónimo de "institución", Ayala Espino hace una diferenciación puntual: "mientras las instituciones son un conjunto de reglas y normas, las organizaciones son las instancias o arenas en las cuales los individuos se relacionan y organizan en grupos para emprender acciones cooperativas y actuar como actores colectivos en el mercado, de acuerdo con las reglas contenidas en las instituciones existentes" Ayala Espino, José. Instituciones y Economía. Una introducción al Neoinstitucionalismo Económico. F. C. E, México, 1999, p. 64.

Desde una panorámica más amplia puede sostenerse que el cambio que se ha pretendido implementar en el Gobierno mexicano basa su análisis y propuesta en dos ejes que pretenden darle coherencia; a nivel discursivo, recupera elementos de la Reinversión del Gobierno y la Nueva Gerencia Pública, a partir de las cuales se sustentan las prescripciones sobre el tamaño, funciones y características del aparato de Gobierno, así como del comportamiento de los individuos. A nivel operativo, con la teoría de la organización se pretende dar soporte a propuestas como autonomía de gestión, evaluación por indicadores de desempeño, calidad en el servicio, cultura organizacional etc.

En este sentido, puede afirmarse que el cambio organizacional juega un papel importante en la concepción del cambio gubernamental mexicano. El concepto de cambio organizacional remite a un proceso híbrido, no sólo puede tener diferentes orígenes sino, además pueden tener múltiples resultados. Existen tres modelos generales de cambio organizacional que resumen distintos autores, conceptos y enunciados explicativos.<sup>90</sup> El cambio organizacional puede ser abordado desde estos tres tipos de enfoques:

1.-El modelo racional. En este modelo el cambio organizacional se lleva a cabo por medio de la planeación de un programa de intervención, diseñado racional y objetivamente. El cambio es el proceso de cadenas decisorias medio-fines que se desarrollan de formas un sistema racional, con objetivos claros, con procedimientos de trabajo claramente establecidos y una estructura de autoridad bien definida.

2.-El modelo natural y abierto. El cambio en este modelo es más producto de constantes negociaciones políticas de los individuos y grupos que compiten por el poder político dentro de la organización o por la necesidad de ajustar sus funciones, estructuras o comportamientos a las demandas del medio ambiente. La

---

<sup>90</sup> Caronilla, Raúl; Del Castillo, Arturo. "El Cambio Organizacional", en Arellano, David; Cabrero, Enrique; Del Castillo, Arturo. (coordinadores) Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental. CIDE-Porrúa, México, 2000. p. p 77-135

organización se concibe en términos de un sistema natural y abierto donde los objetivos son más o menos claros, no existe una homogeneidad en la organización, los individuos y grupos que componen a la organización pueden tener objetivos propios y pueden estar en contradicción con los del sistema. El comportamiento organizacional se desarrolla en constantes conflictos; la organización se inserta en un medio ambiente más amplio, por consiguiente los procedimientos de trabajo están fuertemente condicionados por la dinámica no solo al interior de la organización de cuanto sucede en su entorno.

3.-El modelo flojamente acoplado. El cambio es el resultado de un conjunto de actividades inconexas que de manera fortuita se intercalan, provocando que la organización se desarrolle en un ambiente ambiguo e indeterminado. Una organización como ésta puede ser analizada como un sistema flojamente acoplado en el que si bien existe una interdependencia mutua entre los diferentes elementos que la componen, no se da en términos causales, es decir, en cadenas de causa efecto, sino mas bien en términos contingentes y temporales. Bajo este modelo, tanto individuos como organizaciones carecen de una claridad en los objetivos a seguir, los procedimientos de trabajo son ambiguos y la toma de decisiones de la organización se hace en forma errática.

Para resolver los problemas de eficacia del Gobierno la modernización administrativa ha recurrido a la instrumentación de algunas acciones encaminadas a ajustar las estructuras y funciones de la administración pública, por medio de diversos proyectos de reestructuración. Algunos de estos proyectos asumen que los procesos de reforma organizativa son procesos decisorios racionales, que siguen rutas de acción predefinida y que están sustentadas en una concatenación entre medios-fines (modelo racional). Este tipo de razonamiento es empleado por las técnicas de administración del cambio; entre estas técnicas se encuentra el desarrollo organizacional, la auditoría administrativa, el ciclo de control, el desarrollo gerencial, la gestión de calidad y la reingeniería de procesos. Algunas de estas técnica ha servido como referentes para el diseño y la ejecución de la

Reforma del Gobierno en México. Son herramientas que tienen como objetivo dirigir el proceso de cambio, por medio de procedimientos que se supone, permiten manipular los procesos de cambio y han generado una amplia literatura teórica y empírica a la que se le conoce como la planeación del cambio. Las técnicas de administración del cambio pueden considerarse como un conjunto de herramientas de análisis e interpretación que comparten muchas semejanzas, pueden considerarse también variantes de un mismo modelo de cambio.

Cada uno de estos modelos intenta dar al proceso de cambio su propia dirección; unos se centran en el individuo y otros enfocan el cambio como un conjunto del sistema organizacional. Estas técnicas parten de la premisa que el cambio es un proceso que puede ser medido, evaluado y controlado; la planeación del cambio ha sido fuente de números trabajos teóricos y prácticos desarrollados durante varias décadas. Citado in extenso Arturo del Castillo sintetiza los argumentos y propuestas metodológicas de las técnicas de administración del cambio.<sup>91</sup>

#### 1. Modificación de la conducta organizacional.

El cambio en la conducta de los miembros de la organización es la premisa de esta técnica, desarrollada en los años sesentas y setentas y fundamentada en la teoría del condicionamiento operante de Skinner. Esta teoría sostiene que la conducta reforzada tiende a repetirse, en consecuencia los individuos repiten los comportamientos que son recompensados y anulan las conductas que no lo son. El cambio puede inducirse mediante la manipulación del medio ambiente y del uso apropiado del refuerzo positivo para motivar.

La modificación de la conducta de los individuos se concibe como un proceso que se lleva a cabo mediante cinco pasos:

- a) Identificación de las conductas de críticas, es decir, aquellas que es necesario cambiar.
- b) Medición de esas conductas.

---

<sup>91</sup> Ibidem. p.p 221-225.

- c) Análisis funcional de la conducta. Se analizan las causas, estímulos, y síntomas que provocan la conducta no deseable.
- d) Desarrollo de una estrategia de intervención.
- e) Evaluación de la actuación para asegurar mejoras continuas.

## 2. Administración por objetivos.

La tesis fundamental de esta herramienta es que la conducta administrativa sólo tiene sentido si se enfoca al logro de los objetivos de la organización. Los orígenes de esta herramienta administrativa se encuentran en los años cincuentas y consiste en realizar reuniones entre los superiores y los subordinados para fijar los objetivos de trabajo a realizar en el futuro y los indicadores que permiten evaluar el desempeño. Esta técnica prioriza la colaboración entre los superiores y los subordinados en los flujos de trabajo profesional o técnico y que se relacionan con la programación y coordinación. En las reuniones se pretende minimizar las diferencias entre los distintos puntos de vista sobre los objetivos que persiguen y se realizan planes a futuro.

Posteriormente se realizan reuniones evaluatorias de la actuación y se genera información para la toma de decisiones. Se asume que las relaciones que se generan en una organización se dan en términos de colaboración, por medio de la cual se identifican las áreas principales de responsabilidad, se determinan los estándares para medir que es una buena o mala actuación y se planea la medición de los resultados conforme a esos estándares. El supuesto general de esta técnica es que por medio de un procesos de adaptación de los objetivos y planes a las necesidades de la organización entre superiores y subordinados, el cambio organizacional se dará de manera continua.

## 3. Desarrollo Gerencial.

El desarrollo gerencial es una técnica que pretende generar una mejor adaptación entre los gerentes y sus puestos; a diferencia de la administración por objetivos que se centra en las responsabilidades operativas de un gerente; por esta razón

la diferencia entre la administración por objetivos y el desarrollo gerencial es muy poca. Esta técnica pretende que las personas aprendan a hacer las cosas mejor cuando las hacen bajo una guía que involucre la retroalimentación. El desarrollo gerencial puede generarse a partir de un curso dictado en la misma organización o fuera de ella, dirigido por un especialista entrenado, a través de un seminario o curso enfocado a que las personas expongan ideas nuevas sobre como mejorar su desempeño. Se recurre a la asesoría o consejos realizados periódicamente por el superior o algún consultor experto.

Para esta técnica la conducta de los individuos es una actividad que puede analizarse y medirse; sus propuestas para dirigir el desarrollo gerencial se condensan en seis pasos.

- a) Definir la conducta terminal deseable.
- b) Especificar los niveles actuales de conducta y desempeño.
- c) Por medio de un análisis de tarea se definen los cambios de conducta necesarios.
- d) Durante las sesiones de entrenamiento se simula la conducta que se pretende inducir en el trabajo.
- e) Retroalimentación continua.
- f) Evaluación de los resultados del desempeño con los objetivos establecidos.

#### 4.-Desarrollo Organizacional.

El desarrollo organizacional se dirigió a partir de algunos trabajos de entretenimiento en sensibilidad derivados de la psicología social; su mayor difusión se desarrolló en los años sesentas y setentas. Los aspectos principales en los que se centran el desarrollo organizacional son la conducta individual; las relaciones interpersonales y de grupos. En esta técnica el cambio en la conducta individual es el prelude al mejoramiento de la conducta interpersonal y entre grupos. El desarrollo organizacional puede concebirse como un esfuerzo planeado en la totalidad de la organización y dirigido desde arriba, para incrementar su efectividad utilizando el conocimiento de las ciencias de la

conducta. El desarrollo organizacional ha sido abordado por muchos autores y desde distintos ángulos, sin embargo, es posible resumir el proceso de cambio que propone esta técnica en cuatro pasos secuenciales.

- a) Diagnóstico.
- b) Retroalimentación.
- c) Intervención.
- d) Evaluación.

#### 5.-Auditoría Administrativa.

Para esta técnica la solución a los problemas de una organización radica en la realización de un listado de los problemas que impiden su buen funcionamiento; es decir, un diagnóstico que de cuenta de la situación real que guarda la organización; para después, elaborar una propuesta de solución a las problemáticas detectadas. Los problemas pueden estar relacionados con la estructura organizacional (aspectos vinculados a puestos y relaciones entre puestos, políticas y procedimientos que conforman las normas de la organización ) y/o con tareas organizacionales. (relativas a productos y operaciones funcionales) La auditoría administrativa es un recurso cuando los gerentes no pueden resolver los problemas técnicamente, o por falta de tiempo, o por que existen diferencias de opinión entre los miembros de la alta gerencia.

Tradicionalmente la autoridad administrativa ha sido dividida en dos fases, el diagnóstico y la propuesta. Actualmente y desde un análisis más completo es posible añadir a esta técnica las siguientes fases concatenadas:

- a) Diagnóstico.
- b) Propuesta.
- c) Negociación de la propuesta.
- d) Instrumentación.
- e) Control.
- f) Evaluación.

### 6. Ciclo de control.

Esta técnica centra su atención sobre los procesos y las tareas organizativas más que en los individuos; y pretende la anticipación de los cambios ambientales y de adaptación de la organización a esos cambios. El ciclo de control pretende producir una consecuencia entre los medios y los fines organizativos; donde los medios se manipulan para lograr los fines deseados. La premisa de esta técnica es que la alta gerencia dirige la instrumentación de los cambios requeridos por los planes y luego compara los resultados obtenidos con los objetivos y los estándares. Con el ciclo de control se pretende provocar un equilibrio dinámico entre las demandas del medio ambiente con los productos, programas y servicios de la organización y las capacidades de oferta de la misma. Los planes se fijan en función de los adjetivos de la organización, considerando, sus fortalezas y debilidades, estimaciones de cambio ambiental, pronósticos de demandas y la formulación de estrategias.

### 7.-Control de calidad o Calidad Total. (Total Quality Management).

Esta herramienta se fundamenta en técnicas que tienen como objetivo mejorar de manera constante el desempeño en todos los niveles operativos, de todas las áreas funcionales de una organización y utilizando todos los recursos humanos y de capital disponible. Las premisas básicas de la calidad total sostienen que el control de calidad es una capacidad necesaria en los empleados de una organización; y que es un proceso controlable y medible y no un fenómeno aleatorio. Los autores más reconocidos en el control de calidad son Crosby, Deming, Ishikawa y Juran; quienes han instrumentado el control de calidad a partir de una visión organizativa, la eliminación de barreras de comunicación, la evaluación permanente, la mejora continua, y el otorgamiento de facultades para la toma de decisiones y capacitación al trabajador. El proceso de instrumentación de la calidad total se genera a partir de recomendaciones o recetas; a pesar de que cada autor tiene una visión particular sobre el proceso, es posible señalar que en términos generales la calidad total puede implementarse a partir de los siguientes principios:

- a) Se necesita modificar la estructura formal de la organización y orientarla hacia los procesos antes que a los resultados.
- b) Se debe fomentar el sentimiento de pertenencia a una organización, a partir de la descripción de cada tarea y su divulgación entre los miembros de la organización.
- c) Se debe involucrar a todos los miembros de la organización en la toma de decisiones.
- d) Debe crearse la infraestructura que sirva de soporte a las tareas de calidad total, por medio de un consejo de calidad, selección de proyectos para el mejoramiento y la designación del equipo de trabajo.
- e) Debe proporcionarse capacitación acerca de cómo mejorar la calidad.
- f) Se deben determinar las necesidades de los consumidores y planear las rutas de acción que satisfagan sus requerimientos .
- g) Deben evaluarse regularmente los avances.

Estas medidas se apoyan en modelos cuantitativos de la estadística de procesos, de estos modelos las siete herramientas de Ishikawa son las de mayor difusión.

- a) Los diagramas de Pareto
- b) Los diagramas de causa-efecto o diagrama de espigas de pescado.
- c) Los histogramas
- d) Las hojas de control
- e) Los diagramas de dispersión .
- f) Los flujogramas
- g) Los cuadros de control.

### 8.-Reingeniería de procesos.

La reingeniería es la revisión fundamental y el diseño radical de procesos para alcanzar mejoras radicales de procesos y para alcanzar mejoras espectaculares en aspectos críticos como el rendimiento, costos, calidad, servicio y rapidez. La reingeniería descansa en cuatro tesis principales.

- a) El proceso de cambio debe comenzar sin considerar pre-concepto alguno, no debe darse nada por sentado. Primero debe terminarse el qué debe hacer una organización y luego cómo debe hacerlo; se debe ignorar lo que es y se debe concentrar en lo que debe ser.
- b) El procesos de cambio debe llegar hasta la raíz de las cosas; no deben efectuarse cambios superficiales, ni tratar de arreglar lo que ya está instalado. La reingeniería significa descartar todas las estructuras y los procedimientos establecidos e inventar maneras enteramente nuevas de realizar el trabajo.
- c) La reingeniería asume que a través de los procesos de cambio pueden lograrse grandes transformaciones y rediseños.
- d) La reingeniería supone que la reorganización de las empresas debe girar en torno al concepto de proceso. Generalmente las organizaciones están orientadas hacia tareas, personas, estructuras, pero no a los procesos y esa situación parcializa el trabajo; el procesos es un conjunto de actividades que recibe uno o más insumos y crea un producto.<sup>92</sup>

De estas herramientas destaca la calidad total como un referente fundamental para los procesos de Reforma del Gobierno, y en el estudio gerencial de procesos productivos, por ser considerado el paradigma más actual en las organizaciones contemporáneas. La calidad total ha estado directamente relacionada con la necesidad de las empresas de competir en el mercado internacional, en el mercado interno y en los demás sectores de la economía nacional. En la administración pública mexicana este concepto ha cobrado un auge sin precedentes; se asume plenamente que se requiere una educación de calidad, servicios de salud de calidad y en general que el Gobierno debe tener como premisa la calidad de los servicios que ofrece, por esta razón es necesario analizar de manera más específica esta herramienta.<sup>93</sup>

---

<sup>92</sup> Aquí concluye la cita in extenso de Arturo del Castillo.

<sup>93</sup> La calidad total no es algo nuevo, sino una suma de técnicas que surgen con el Taylorismo, pasando por técnicas motivacionales, fundamentadas en la Escuela de las Relaciones Humanas y complementadas por el enfoque contingencial, que visualiza a la organización como un todo

Muchos Gobiernos principalmente aquellos que forman parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) han utilizado la calidad total en la prestación de los servicios públicos. Incluso, algunos Gobiernos han establecido normas de servicio que especifican la calidad que debe ofrecerse al usuario por medio de iniciativas como: la Carta de Usuarios de Servicios Públicos en Bélgica; la Iniciativa de Normas de Servicio en Canadá; el Observatorio de la Calidad en España; y la Carta de Calidad en los Servicios Públicos en Francia.<sup>94</sup>

La calidad total se concibe como una herramienta eficaz, enfocada a reducir costos, para llegar a cero defectos y maximizar la satisfacción del cliente. En este sentido la calidad total introduce la participación de los empleados a través de diferentes técnicas de actuación en grupo, como por ejemplo: los círculos de control de calidad, grupos de expresión; así como técnicas operacionales como en el control estadístico del proceso, el just in time, el control de la calidad total, las células de producción, el kaizen, etc. Estas técnicas están fundamentadas en el compromiso de los trabajadores con la calidad en sus diferentes niveles, y de su participación el proceso de toma de decisiones de las organizaciones. Bajo esta perspectiva la calidad total se orienta a analizar las percepciones de los gerentes y trabajadores, no solamente en las actividades fin, sino también en las actividades medio, con la intención de comprometerlos con el producto o servicio de calidad.

---

orgánico, inscrito en un ambiente de permanente mutación. Sin embargo, mientras que en el proceso Taylorista el trabajador implementaba sus tareas de una forma especializada y repetitiva, en la calidad total el empleado actuaría en un ambiente flexible que estimularía su polivalencia en la medida en que este empieza a prever, ejecutar y controlar "su parte" en función del "todo", su enlace con el proceso de producción, con sus semejantes y con los demás niveles jerárquicos. Así entonces, la calidad total sería la filosofía gerencial capaz de articular de manera participativa, los diferentes subsistemas de la empresa, haciendo que las prácticas anteriormente aisladas de tipo Taylorista sean superadas y por medio de estímulos motivacionales, promover la integración de los trabajadores a fin de comprometerlos con la productividad y calidad de la organización.

<sup>94</sup> Algunos estudios realizados en América Latina, revelan que la introducción de la calidad total en los procesos productivos se ha realizado de una manera parcial, delegando poco poder, combinándolas con líneas de producción fordistas y sin eliminar la desconfianza gerencia-sindicatos. La mayoría coincide en que predomina en los cambios al interior de las empresas, el propósito de un mayor control sobre los trabajadores más que la búsqueda de consensos y que las innovaciones no son negociadas con los sindicatos. De la Garza, Enrique. "Reestructuración productiva y respuesta sindical en América latina (1982-1992)", en Revista Española de Sociología, No. 19, Madrid, 1993.

Este concepto implica el uso de técnicas orientadas para el desarrollo de la productividad y de técnicas destinadas a mejorar el desempeño de los empleados en una organización, que a su vez este orientada a atender la satisfacción del cliente y por consiguiente de la sociedad. Las técnicas y programas para alcanzar la calidad y productividad son muy variados pero tienen puntos en común: la estrategia empresarial dirigida a las necesidades del cliente, la eliminación de las pérdidas y desperdicios y la responsabilidad compartida en el cumplimiento de metas. Hacia fuera, la calidad total está orientada a la consulta a los clientes, para lograr una mejor adaptación de los servicios a las demandas y mejorar la calidad; sistematizando información a partir de la participación de los usuarios en la evaluación de los servicios.

La implementación de procesos de calidad en el sector público tiene su origen en presiones presupuestales y en la insatisfacción de la ciudadanía respecto a los servicios del sector público. La calidad de un servicio público está conformada por diversos componentes y valores, tales como la oportunidad, precisión, accesibilidad e idoneidad y forman parte de las relaciones entre el proveedor y el cliente. Estos valores dependen del entorno político y cultural de cada país.

En un análisis que sobre el concepto de calidad total en el Gobierno realiza José Juan Sánchez señala que ha mediados de los ochentas, en Francia comenzó a difundirse un movimiento para dotar de calidad los servicios públicos; un primer paso fue la creación de círculos de calidad, que permitía a los servidores públicos de todos los niveles proponer y participar en esfuerzos para mejorar su trabajo, al tiempo que se emprendió una estrategia amplia para cumplir con las expectativas de los usuarios. Entre las medidas de calidad de mayor importancia implementadas por el gobierno francés pueden señalarse las siguientes: 1) proyectos por dependencia; 2) centros de responsabilidad; 3) motivación a los

funcionarios públicos; 4) cartas de servicio público; 5) transparencia; 6) simplificación; y 7) delegación de facultades.<sup>95</sup>

Una revisión de la implementación de la calidad total en la administración pública en Francia, revela que se logró reafirmar los valores fundamentales de las instituciones gubernamentales y hacer explícita la naturaleza de su misión; además se pudo introducir rutinariamente la eficiencia al interior de las dependencias y se incrementó la motivación al cambio. Sin embargo, también se generaron dificultades que deben resaltarse para tener una visión amplia. En el caso de la experiencia de la calidad total en el sector público francés indica algunas consideraciones: 1) un enfoque de calidad no puede implementarse sin que exista un fuerte compromiso y participación de los servidores públicos, quienes deben considerar que las propuestas tendrán repercusiones financieras para la organización; 2) en el sector público la calidad significa una mayor preocupación sobre los procedimientos internos de trabajo y una mayor capacidad de respuesta a las expectativas y necesidades del cliente; 3) los clientes o usuarios de los servicios públicos son con frecuencia grupos de presión cuyos intereses no son transparentes y además no pueden considerarse como individuos; 4) existe una contradicción fundamental en el sentido de que la administración pública no puede funcionar sirviendo al interés propio de aquellos que pagan por ella (contribuyentes) sino que debe servir al interés público de todos los ciudadanos; 5) una actuación pública eficiente no produce necesariamente la satisfacción de todos los clientes, porque la satisfacción puede favorecer solamente a algunos grupos de presión. El cliente no se presenta solamente de manera individual, puede presentarse en forma de grupos de presión u organizaciones que los representan para defender sus intereses, por lo que la satisfacción del cliente, puede ser incluso en algunos casos contraria al interés público general.<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> Sánchez González, José Juan. "La Calidad en la Gestión Pública Contemporánea", en Revista del IAPEM, No. 45, Enero-abril del 2000, p. p. 30-32.

<sup>96</sup> Idem.

Contrariamente a las herramientas antes descritas, existe una amplia literatura que sostiene que muchas veces los procesos de reforma administrativa son procesos anárquicos y que se desarrollan a través de un conjunto de acciones y relaciones poco claras y ambiguas. Así entonces, las reformas organizativas son un conjunto de procesos decisorios en los que no es posible controlar las relaciones que guardan entre sí los problemas, ni las soluciones y los participantes de una organización, y en donde los instrumentadores tienen un control limitado de las consecuencias de sus decisiones. En consecuencia, es posible analizar los procesos de reforma, como procesos desordenados, y desde una perspectiva que rebasa los planteamientos de linealidad y racionalidad.

#### **2.4 El Programa de Modernización Administrativa 95-2000.**

Este programa fue publicado el 28 de mayo de 1996 en el Diario Oficial de la Federación y constituyó la propuesta de modernización administrativa para el período de 1995 al año 2000. En él se reconoce la influencia de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en los procesos de transformación de los gobiernos de sus países miembros. El programa se planteó como meta lograr una mayor eficiencia y calidad en la prestación de los servicios públicos; así como considerar las opiniones y sugerencias de los usuarios o consumidores.<sup>97</sup> El objetivo general y las líneas estratégicas de este programa señalan como eje la transformación de la administración pública federal a partir de un conjunto de acciones que cada dependencia y entidad debería desarrollar, a partir de las siguientes etapas de trabajo:

---

<sup>97</sup> Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Diario Oficial de la Federación. Mayo de 1996.

1. Presentación, promoción del programa y establecimientos de compromisos.
2. Definición de estándares por dependencia o entidad.
3. Difusión de estándares.
4. Revisión y enriquecimiento de estándares con opinión del usuario.
5. Planeación estratégica para definir misión, objetivos, indicadores, proyectos y acciones de mejora continua.
6. Conformación del programa estratégico con proyectos definidos.
7. Medición y evaluación del proceso de modernización.

El diagnóstico general del PROMAP sobre el estado de la administración pública federal reveló 4 grandes deficiencias:

1. Limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental.

La ausencia de límites claros de la autoridad en su trato con la ciudadanía generó costos sociales difíciles de cuantificar, molestias, desconfianza y deterioro de la imagen de las instituciones públicas. La integración excesiva y compleja de atribuciones en las dependencias propició lentitud en sus procedimientos y un restringida capacidad de respuestas frente a la sociedad. La carencia de definición y amplia difusión de los estándares mínimos de calidad de los servicios al público, y la ausencia de criterios claros y específicos en la aplicación de normas promovieron el abuso, la discrecionalidad y la corrupción.

2. Centralismo.

Se generó una fuerte concentración de actividades y un centralismo muy acentuado en la toma de decisiones. Existió un gran número de decisiones operativas que se tomaron sin una amplia consulta popular, sin un adecuado análisis del costo-beneficio de las iniciativas y su impacto en los gobiernos locales. No ha existido una coordinación eficaz entre las dependencias y entidades federales que instrumentan los programas, con los órganos estatales que participan en los mismos.

### 3. Deficiencia en los mecanismos de evaluación del desempeño en el Gobierno.

La evaluación y el desempeño de las dependencias y entidades de la administración pública se ha realizado en función de los niveles de gastos autorizado, y de su respectiva asignación a programas y rubros presupuestarios. Por lo general se ha omitido medir la contribución del gasto público al logro de los objetivos a que este se destina. El esquema programático-presupuestal ha priorizado la disciplina fiscal, sin incorporar criterios de eficiencia y efectividad en los programas y proyectos. El sistema de vigilancia y control, se concentró principalmente en verificar el cumplimiento del marco jurídico administrativo y en detectar irregularidades o ilícitos, rara vez pidió cuentas sobre los logros alcanzados, la eficiencia en el manejo de los recursos y la efectividad de los programas. En este sentido, el sistema de control y vigilancia consideró que el apego a la normatividad jurídica era condición suficiente para alcanzar un desempeño satisfactorio en el servicio público; para muchos administradores ha sido más importante utilizar en su totalidad los recursos autorizados, que cumplir eficazmente con los objetivos institucionales.

Existe una excesiva rigidez en las asignaciones presupuestarias, y en el manejo de los recursos humanos, materiales y financieros; que eleva los costos para la sociedad por inflexibilidad y lenta capacidad de respuesta de las instituciones oficiales; y además se ha impedido que estas se adapten a la diversidad de circunstancias a las que se ha enfrentado la administración pública. No ha existido un acuerdo o consenso respecto a las obligaciones y compromisos de las instituciones gubernamentales respecto a los estándares de calidad de los servicios que deben ofrecer a sus usuarios; tampoco se han utilizado de manera sistemática parámetros de desempeño o rendimiento para evaluar la eficacia de las acciones. El proceso de evaluación integral del Gobierno se ha visto limitado por la falta de sistemas de información electrónicos que concentren la evaluación cuantitativa y cualitativa de la actividad gubernamental no sólo en materia de presupuesto, sino también en lo referente a su efectividad y eficacia.

#### 4. Carencia de una administración adecuada para la dignificación profesionalización de los servidores públicos.

La dignidad del servidor público se ha visto deteriorada, entre otras causas por la carencia de mecanismos efectivos de reconocimientos e incentivos al buen desempeño honestidad, lealtad esfuerzo y creatividad. Esta situación ha provocado que en mucha ocasiones se tengan ambientes laborales poco estimulantes que no logran hacer compatibles los objetivos de seguridad y desarrollo en el empleo con la flexibilidad para evaluar la productividad. La diferenciación entre trabajadores sindicalizados y los que no lo están, ha provocado disfunciones que impiden el desarrollo del conjunto. Los trabajadores sindicalizados tienen prácticamente garantizada su permanencia laboral; pero su ascenso en la escala organizativa y salarial es restringido; los trabajadores de confianza o mando, si bien gozan de mejores niveles de ingreso, carecen de esquemas de desarrollo y crecimiento en el empleo. Los programas de capacitación no han sido sistemáticos ni acumulativos; es frecuente organizar cursos y aplicarlos sin que exista una relación directa con la función determinada que se realiza y no ha existido un método de evaluación subsiguiente de los conocimientos y habilidades requeridas. La excesiva rotación de los mandos ha originado la discontinuidad en el desarrollo de una memoria institucional, lentitud en el avance de los programas públicos, e incremento de los costos de administración y burocratización de los recursos humanos.

En función del diagnóstico anterior, los objetivos generales de este programa se plantearon transformar a la administración pública federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad; combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y un ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

El PROMAP agrupó sus actividades en torno a los siguientes subprogramas:

1. Participación y Atención Ciudadana.
2. Descentralización y/o Desconcentración Administrativa.
3. Medición y Evaluación de la Gestión Pública.
4. Dignificación Profesionalización y Ética del Servidor Público.

De manera específica, cada subprograma se orientó a resultados y acciones que pretendían transformar las deficiencias.

#### 1. Participación y Atención Ciudadana.

Este subprograma estableció la medición de la calidad de los servicios públicos en función de la satisfacción que hubieren generado en sus usuarios, en lugar de la percepción que sobre ellos tenían las propias instituciones. Los mecanismos para que el ciudadano pudiera emitir su opinión o sugerencias sobre el desempeño gubernamental fueron los sondeos de opinión, buzones de sugerencias, encuestas, entrevistas, grupos de enfoque o consultas directas a organizaciones de representación ciudadana. El análisis de las opiniones, quejas y sugerencias de los usuarios debía convertirse en un proceso sistemático que evitara que las problemáticas fueran recurrentes o permanentes.

El objetivo de este sub-programa era lograr una participación activa de la sociedad, en la definición, ejecución y evaluación del Gobierno para contribuir a que reciba una atención eficiente y eficaz. Las entidades y dependencias que prestaran servicios directos al público deberían definir estándares de calidad del servicio, que permitieran a los usuarios formarse expectativas reales sobre la atención que tienen derecho a exigir y contar con referentes objetivos para evaluarlos tales como los tiempos máximos de espera en la resolución. Estos estándares debían ser revisados de manera periódica, a partir de la participación de los servidores públicos vinculados con la prestación del servicio y de los usuarios, con el propósito de identificar puntos deficientes y oportunidades de mejora. Las entidades y dependencias debían promover una cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo.

## 2. Descentralización y/o Desconcentración Administrativa.

En este renglón se propuso no sólo considerar el tamaño y el costo de las estructuras administrativas, sino también revisar la relación que guardan las áreas de regulación y control con aquellas encargadas de la operación. Se debía dar mayor impulso a la descentralización de funciones y recursos de la Federación hacia los gobiernos estatales y municipales. Este proceso tendría que analizar la viabilidad de incorporar nuevas tecnologías. Los objetivos de este sub programa eran fortalecer el pacto Federal a través de la descentralización de funciones y de la desconcentración de facultades para promover el desarrollo regional; mejorar los servicios públicos y abatir costos; dotar a las instituciones públicas de flexibilidad para que estas pudieran amoldarse con oportunidad a las nuevas realidades y responder a funciones y objetivos claramente definidos; así como promover su racionalización permanente con el fin de reducir gastos en el mantenimiento del aparato burocrático. Las dependencias y entidades deberían promover una mayor delegación de funciones hacia los niveles técnicos y operativos; y hacia las instancias de atención directa a los ciudadanos, con el propósito de agilizar de manera integral la organización y mejorar la calidad de los servicios.

## 3. Medición y Evaluación de la Gestión Pública.

El control presupuestario debería complementarse con una evaluación integral que midiera los resultados de la gestión pública, por medio de criterios como la pertinencia y calidad de los servicios y su orientación efectiva a las poblaciones objetivo. Los objetivos de este subprograma fueron el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas, mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados, y lograr que la población confiara en que los recursos públicos se utilizarían con honestidad, eficacia y eficiencia. Las dependencias y entidades deberían establecer objetivos claros a nivel institucional y a nivel intermedio que se vincularan a programas, acciones y servicios concretos, con metas significativas y

cuantificables en términos de resultados. El enfoque debería orientarse hacia el impacto esperado de los programas en la sociedad, en lugar de centrarse en indicadores del volumen del trabajo o de los recursos a utilizar. Las dependencias y entidades deberían presentar un conjunto selecto de indicadores de desempeño, que permitiera la evaluación de los resultados de su gestión en términos de calidad, costos unitarios o pertinencia de sus servicios; medir los efectos que sus acciones tendrían en la sociedad o en los beneficiarios de los programas y asegurar su cumplimiento.

En este su programa se estableció que las entidades paraestatales que ofrecían bienes o servicios, deberían establecer indicadores sobre productividad y estándares de calidad del sector privado, en áreas dedicadas a actividades similares u organismos similares a nivel internacional, con el propósito de inducir mecanismos indirectos de competencia.

#### 4. Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.

Este subprograma estableció que debería impulsarse una cultura del servicio que ostentara como principio, la superación y el reconocimiento del individuo, por medio del cual el servidor público pudiera descubrir que su capacidad, honestidad y eficiencia sería la forma de alcanzar su propia realización. Se planteó como indispensable renovar la forma en que se organizan y administran los servicios personales, para que se establecieran incentivos claros de permanencia en el trabajo, estímulos para la productividad y el buen desempeño. Los objetivos de este sub-programa eran contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantizara la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno; así como impulsar en el servicio público una nueva cultura que fortaleciera los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público. Las dependencias y entidades deberían emprender acciones de capacitación destinadas a dotar a los servidores públicos de las habilidades administrativas y técnicas para desempeñara sus labores; a incrementar las capacidades y actividades que demandaba en nuevo enfoque de

la calidad en la atención a la población y la mejoría de los estándares de servicio y promover el uso de nuevas tecnologías.

Los programas, subprogramas y líneas de acción de PROMAP se orientaron hacia las tesis del enfoque del servicio al cliente, desregulación interna y externa, evaluación por objetivos y un programa intensivo de capacitación a los servidores públicos en calidad total. El programa de capacitación incluyó cursos como: calidad en el servicio, gerencia pública, técnicas de atención al cliente, liderazgo, rediseño de procesos y pensamiento estratégico, entre otros. Se pretendió desarrollar en el cuerpo burocrático los valores, actitudes, habilidades, conocimientos en calidad y servicio. El PROMAP adoptó un lenguaje que hasta entonces era ajeno en la administración pública mexicana y que se había restringido al ámbito de las organizaciones privadas.

Ni en su presentación, ni en su guía técnica se presenta un estudio que analizara su viabilidad técnica y la forma en que lo percibirían los cuadros burocráticos. El PROMAP logró resultados parciales; el proceso de modernización administrativa presentó algunos avances pero no fue un proceso integral. Una observación empírica sobre el estado de la administración pública de finales del sexenio anterior, bastaría para demostrar que la cultura de la calidad total y el servicio no se implantó de manera permanente.

## **2.5 El Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental 2000-2006.**

La visión de la modernización administrativa para el periodo 2000-2006 está condensada en el modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental.<sup>98</sup> La filosofía de este modelo se deriva de los objetivos plasmados en El Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006:

---

<sup>98</sup> Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental. Gobierno de la República. Oficina para la Innovación Gubernamental. México. 2001.

1. Buen Gobierno. Forjar un buen gobierno de clase mundial, competitivo, transparente, innovador, participativo y pro-activo, de calidad que trabaje mejor y cueste menos.
2. Crecimiento Económico. Generar las condiciones para un desarrollo económico sustentable y competitivo que impulse el progreso de la sociedad mexicana.
3. Orden y Respeto. Promover el Estado del derecho que garantice la seguridad, justicia, convivencia, participación y paz social.
4. Desarrollo Humano y Social. Generar un desarrollo equilibrado, equitativo y participativo priorizando la educación y la salud.

La innovación es una palabra estratégica en la estructura del modelo, su propósito (focus) es mejorar la capacidad de gobernar para atender las expectativas de la sociedad y recuperar la confianza de esta en sus autoridades. La innovación gubernamental es concebida como un movimiento cultural y estructural que pretende reformar radicalmente la orientación, la capacidad, y la velocidad de respuesta estratégica de la administración pública, reconceptualizando todo, desde perspectivas múltiples.

Los elementos claves de la innovación son:

1. Concentrar a todos los servidores públicos en un propósito. (focus)
2. Orientar a la administración pública hacia resultados que añadan valor al Gobierno y a la sociedad.
3. Considerar el entorno en el que participa, afecta y le impacta a administración pública federal.

Para alcanzar el focus este modelo propone considerar los siguientes elementos:

1. Visión y misión compartidas.
2. Demandas y prioridades sociales.
3. Definición de objetivos.
4. Políticas de relación.

5.Reposicionamiento.

6.Definición de los clientes a servir y de las necesidades específicas a satisfacer.

7. Contribuir a una causa poderosa. (Nuevo orden mundial)

La implementación de este modelo requiere de estructuras planas, con menos niveles, con menos plazas y más simples; así como de estructuras flexibles, horizontales, virtuales, nucleadas, en red, matriciales y por proyectos. Se pretende abandonar las estructuras verticales y centralizadas.

Una vez generadas las estructuras planas y flexibles pueden implementarse un modelo de administración cruzada: que contienen los elementos siguientes:

- Conecta proyectos con procesos;
- Los procesos están al servicio de los proyectos;
- Suman recursos de todas partes;
- Parte de una visión global y holística;
- Requiere de procesos de soporte robustos y confiables. (ISO 9000, just in time, on line service)
- Potencia el trabajo en equipo; (redes de socios, alianzas estratégicas)
- Todo proyecto requiere de un "líder" y todo proceso un "dueño";
- Supera las barreras departamentales y atraviesa la burocracia;
- Se basa en el esquema a ganar-ganar;
- Se enfoca a resultados en tiempos claramente establecidos;
- Requiere de altos niveles de creatividad y confianza entre los integrantes del equipo.

La red de socios internos estratégicos de este modelo estaría integrada por los Oficiales Mayores, las áreas responsables de recursos humanos, la Oficina de Innovación Gubernamental, la SECODAM, la Unidad de Servicio Civil de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los responsables de las áreas de informática y asuntos jurídicos. La red de socios externos se integraría por

universidades, firmas de consultaría, colegios e instituciones académicas, empresas prestigiadas del sector privado y fundaciones nacionales e internacionales .

Las principales premisas y supuestos del modelo estratégico para la innovación gubernamental son:<sup>99</sup>

1. La política del cambio no puede generarse con instrumentos y estructuras de la antiguo régimen.
2. Deben eliminarse permanentemente plazas en la burocracia en todos los rangos y niveles.
3. Debe establecerse una nueva forma de administración pública denominada "Gobernanza Corporativa".
4. Debe conformarse un gobierno con estructuras planas, menos niveles, menos plazas y más sencillas.
5. A partir de la tesis de innovación debe ponerse en funcionamiento la administración pública con fundamento en tesis empresariales de productividad, calidad total, planeación estratégica, reingeniería de procesos y valor agregado.
6. Se debe reducir el tamaño, de la burocracia y erradicar la "excesiva obesidad" de las estructuras de gobierno, la inutilidad de procesos, la duplicidad de funciones la pesada carga de burocrática y la asignación clientelar de plazas.
7. Los clientes deberán notar el cambio en las elecciones intermedias y en las elecciones del 2006.
- 8.El gobierno debe abandonar la tarea de remar para enfocarse a dirigir.
- 9.La función pública en México deberá pasar una excesiva obesidad de estructuras a un gobierno innovador que en 730 días habrá cambiado para siempre.

---

<sup>99</sup> Sánchez González, José Juan. "Revisión al modelo estratégico para la innovación Gubernamental del gobierno de Vicente fox" en Revista del IAPEM, No. 48, Enero-Abril 2002.

Una revisión de los objetivos, estrategias y fases del Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental revela algunas inconsistencias respecto a la implementación de reformas administrativas efectivas en otros países.<sup>100</sup>

1. El modelo propone soluciones; pero carece de un diagnóstico administrativo que considere los problemas específicos de la administración pública mexicana. Un proceso de modernización administrativa no puede concebirse de una manera aislada o parcial y sin considerar los últimos intentos de modernización administrativa; ni los factores políticos que inciden en la administración pública.

2. Una modernización administrativa no puede concebirse como una reforma de gabinete o a partir de una visión unilateral. Las experiencias de modernización administrativa en otros países, indican que la implementación de una reforma administrativa requiere de mecanismos de consenso y negociación.

3. No existen estudios o diagnósticos con cifras reales que demuestren que el gobierno mexicano tiene un tamaño excesivo, en sus tres ámbitos de gobierno: federal, estatal, municipal. La administración pública mexicana carece de análisis de la situación de los procesos y procedimientos administrativos, de las condiciones materiales, financieras, técnicas y de informática en los distintos niveles del gobierno. No existe un diagnóstico sobre la preparación, capacidades, habilidades, antigüedad, situación salarial, escalafonaria y de promoción de los servidores públicos.

4. Las distintas experiencias efectivas de modernización administrativa en otros países se han sustentado en una profunda reforma fiscal; y en la transformación radical de los criterios de manejo presupuestal.

---

<sup>100</sup> Ibidem. p. p 159-161.

5. El modelo estratégico de innovación gubernamental recupera una gran parte del modelo implementado con la relativa eficacia en un gobierno local. La administración pública federal es más compleja, diversa, especializada y conflictiva que una administración local. No existen argumentos teóricos o experiencias documentadas que demuestren que de un modelo de administración local pueda aplicarse de manera automática a una administración federal.

6. Las transformaciones administrativas en los países miembros de la OCDE requirieron de reformas estructurales que el Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental no contempla. La estrategia de reforma en la administración pública de la OCDE radica en: 1) proceso presupuestario y gestión de los resultados; 2) introducción de mecanismos de mercado; 3) gestionar de otra forma los recursos humanos; 4) el control y la gestión de la reglamentación.

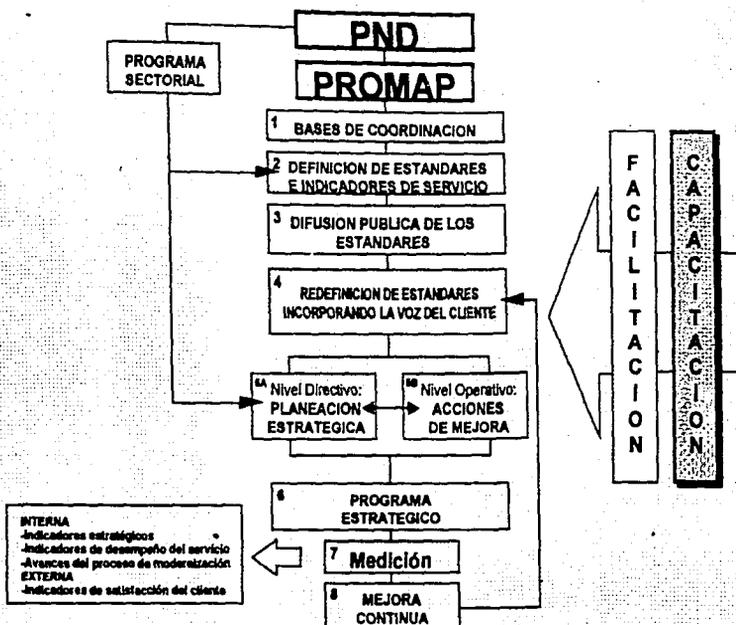
7. El Modelo Estratégico de Innovación Gubernamental propone una mezcla del enfoque de la calidad total, planeación estratégica y reingeniería de procesos con énfasis en la innovación. Cada una de estas herramientas tiene particularidades elementos y complejidades en su implementación; el Modelo Estratégico omite la forma en que estas herramientas pueden implementarse y arraigarse entre los servidores públicos.

8. La intención de transformar en 730 días para siempre la administración pública federal es desproporcionada y no tiene fundamento. Ninguna modernización administrativa en el mundo se ha implementado en un lapso de tiempo tan reducido.

9. Las tesis de la "gobernanza corporativa" y la "administración cruzada" no son explicados de manera profunda; se omite la justificación de la viabilidad de esas herramientas para modernizar la administración pública.

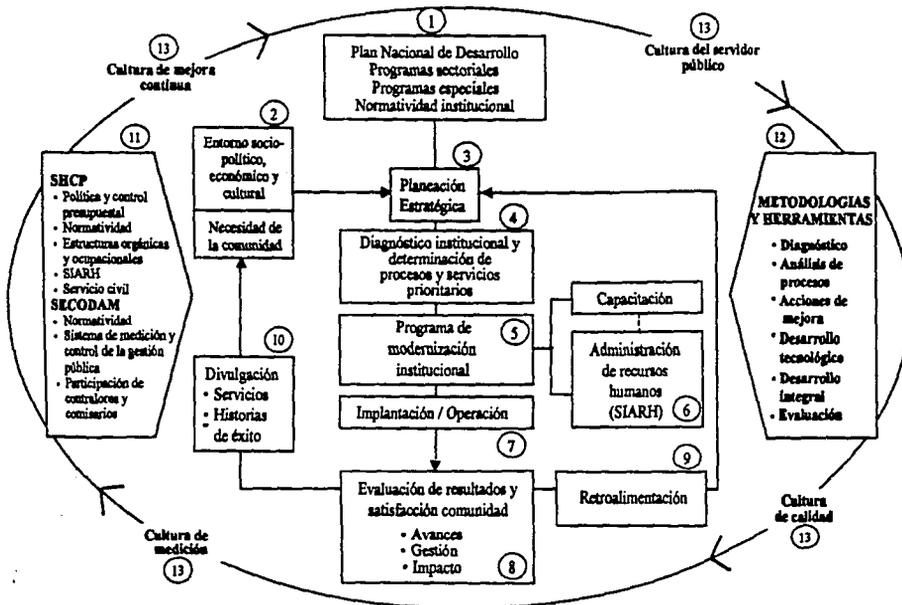
La argumentación que sostiene la tesis de que existe un exceso de burocracia aún no se ha comprobado, las dimensiones del aparato burocrático de la administración pública no han sido determinadas con precisión. Las políticas de recorte de personal han asumido concepciones simplistas sobre la productividad bajo el supuesto que hacer lo mismo con menos se supone más productivo. La adopción de este concepto de productividad en la administración pública, que se presume racional ha sido aplicado arbitrariamente. Los recortes no han afectado los privilegios de la estructura corporativa, anclada en la rutina, ajena a los proyectos de cambio; y se han enfocado o otras categorías de trabajadores sobre los que hay mayor control y tienen mayor relación con los resultados. Los recortes no han sido selectivos, existen áreas operativas en las que los recortes inciden en mayores cargas de trabajo y en contra de la calidad de los servicios.

# DIAGRAMA DEL PROCESO DE MODERNIZACION EN LA AP



## ETAPAS DE TRABAJO PARA LA MODERNIZACION

Centrar las acciones de modernización en la mejora de los procesos prioritarios de cada una de las dependencias y entidades de la APF para fortalecer y consolidar la mejora de los servicios públicos.



Tomado de: PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA 95-2000, Guía Técnica. Mayo de 1996

120

## MODELO ESTRATÉGICO DE INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL

ESTRATEGIAS	ALCANCES
<b>1</b> Administración por calidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Establecer el Premio de calidad</li> <li>- Editar la Revista "Un Gobierno Innovador y de Calidad",</li> <li>- Establecer Sistema de Administración de Calidad (INTRAGOB).</li> <li>- Cambiar el Premio Nacional a la Administración Pública por el Premio del Presidente a la Innovación y la Calidad.</li> </ul>
<b>2</b> Federalismo-municipalización	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecer la capacidad de respuesta estratégica de los Gobiernos Estatales y Municipales para servir más y mejor a los ciudadanos.</li> <li>- El reto de la municipalización es incrementar la capacidad y velocidad de respuesta estratégica de los gobiernos municipales, frente a las demandas y necesidades de la población.</li> </ul>
<b>3</b> Continuidad y abandono	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Es una utopía reinventarlo todo a partir de una hoja en blanco, además de ser un acto de descalificación y soberbia.</li> <li>- Es necesario aprender como desaprender (abandonar paradigmas disfuncionales e inútiles).</li> </ul>
<b>4</b> Gobierno abierto y participativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Para lograr un gobierno innovador y de calidad vital democratizar la información</li> <li>- El secreto está en convertir en una costumbre el rendirle a la sociedad cuentas claras.</li> </ul>

5 Reformas jurídicas y normativas	- Los gobiernos cuyos paradigmas se basan en la innovación y la calidad y no en el control, requieren de repensar y renovar sus marcos jurídicos y legales, ya que responden a otra lógica.
6 Eliminar las restricciones	- La mayoría de las restricciones tienen su raíz en la resistencia de las personas afectadas. Es más emotiva que lógica.
7 Unir la retaguardia con la vanguardia.	- Hay dependencias más avanzadas que otras en diversos campos. Se requiere que éstas compartan su experiencia y su poder tecnológico con las que muestran retrocesos.
8 Mercadotecnia social	- Es una estrategia para lograr el cambio de la conducta pública. Aplicaciones: planificación familiar, alcoholismo, nutrición, ecología, etc.
9 Benchmarking	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consiste en evaluar los procesos, servicios y resultados de las instituciones reconocidas como representantes de las mejores prácticas.</li> <li>- El propósito es compararnos con los representantes de las mejores prácticas, de gobierno y de administración, de clase mundial, para igualarlos o superarlos.</li> </ul>
10 Financiamiento emprendedor	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Un gobierno innovador debe ser capaz de allegarse recursos extra-gubernamentales. Los presupuestos no alcanzan para financiar los proyectos estratégicos.</li> <li>- Desarrollar un banco de proyectos estratégicos.</li> </ul>
11 Informática y telecomunicaciones	- El mega proyecto "E MEXICO", con sus productos "e-government" (gobierno digital o electrónico), "e-education" (revolución de la educación soportada con tecnologías de información), "e-commerce" (negocios electrónicos), y otros, será la respuesta del Gobierno Federal a tan estratégica oportunidad.

12 Subcontratación de servicios	- El gobierno debe enfocarse a los procesos y servicios estratégicos y sustantivos. Los procesos o servicios secundarios o adjetivos pueden ser subcontratados o cualquier otra modalidad permisible y viable.
---------------------------------	--

*Tomado de: Sánchez, González, José Juan. "Revisión al Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental del Gobierno de Vicente Fox", en Revista del IAPEM, No. 48, enero-abril, 2002, pp. 157-158.*

## ETAPAS DEL MODELO ESTRATÉGICO DE INNOVACIÓN GUBERNAMENTAL

FASE	DESCRIPCIÓN	TIEMPOS
Arranque: Calentando motores	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Diseño del Modelo Innovación y Calidad Gubernamental</li> <li>2) Red Nacional para la Innovación y la Calidad Gubernamental</li> <li>3) Negociación de metas y capacitación del equipo coordinador</li> <li>4) Transformación de las Oficialías Mayores</li> <li>5) Negociación sindical con la FSTSE</li> <li>6) Reunión de trabajo con gabinete ampliado</li> <li>7) Propuesta de cambio</li> </ol>	Inmediato primeros 100 días de gobierno.
	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Prueba del ácido y capacitación integral</li> <li>2) Premio del Presidente a la Innovación y la Calidad</li> </ol>	

<p>Primera fase: Encendido el fuego de la innovación</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>3) Programa de reconocimientos a la Innovación y la Calidad</li> <li>4) Medición de la satisfacción del cliente</li> <li>5) Inicio del programa <i>e-government</i></li> <li>6) Consejo Nacional para la Innovación</li> <li>7) Desregulación burocrática</li> <li>8) Consulta a los servidores públicos</li> <li>9) Iniciativa del servicio civil de carrera.</li> </ol>	<p>Corto plazo: 2001-2002</p>
<p>Segunda fase: Avivando la llama de la Innovación</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) <i>Outplacement &amp; telecommuting</i> (Renata)</li> <li>2) Gobierno enfocado y diferenciado</li> <li>3) Gobernanza corporativa (corporate governance)</li> <li>4) Servicio civil de carrera (visión futurista)</li> <li>5) Financiamiento estratégico</li> <li>6) Conexión emocional (pasión)</li> <li>7) Metiendo goles (sic)</li> <li>8) Capacitación continua</li> </ol>	<p>Mediano plazo: 2003-2004</p>
<p>Tercera fase: 730 días para cambiar el Gobierno para siempre</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1) Blindaje constitucional</li> <li>2) Reforma jurídica</li> <li>3) Gobierno competitivo y procesos de mejora continua</li> <li>4) Nuevos paradigmas de la gestión pública</li> <li>5) Servidores públicos de carrera orgullosos</li> <li>6) Un Gobierno competitivo: proyección internacional</li> </ol>	<p>Largo plazo: 2005-2006</p>

Tomado de: *Ibidem*, p. 158

## CAPITULO III.

### HACIA LA NECESARIA REFORMA DEL GOBIERNO MEXICANO.

#### 3.1 La crisis de legitimidad de Gobierno mexicano.

La administración pública mexicana de principios de siglo XXI es percibida aún como una administración anquilosada y rígida. En un estudio denominado "Asuntos de Gobernabilidad", elaborado por el Banco Mundial, México es señalado como uno de los países en donde el respeto al Estado de Derecho, el combate a la corrupción y la estabilidad política son deficientes, incluso por debajo de algunas naciones africanas y latinoamericanas.<sup>101</sup> En el año 2000 y 2001 la calificación otorgada por el Banco Mundial a la efectividad del gobierno mexicano se redujo a 0.18 y 0.28 respectivamente, cifra inferior a la de otras administraciones públicas latinoamericanas, europeas y asiáticas que promediaron 1.50 puntos porcentuales. Países como Perú, Filipinas, Eslovenia, Trinidad y Tobago, son considerados como más eficientes en materia de desempeño gubernamental. El estudio compara el desempeño del gobierno mexicano en diversas áreas administrativas y judiciales entre los años 1997 y 2001. Se reconocen avances en puntos como la calidad regulatoria del gobierno y la apertura democrática, pero se detectaron retrocesos en áreas como combate a la corrupción y estabilidad política. Sobre la corrupción, fenómeno definido por el documento como "entregas de dinero necesarias para conseguir que las cosas se lleven a cabo", el Banco Mundial sostiene que México ha sufrido un estancamiento, desde 1997 y hasta el 2001 su índice de calificación fue de -0.28. Jamaica, Guyana, Senegal, Surinam y Tailandia, por señalar algunos, obtuvieron mejores calificaciones. Suiza y Finlandia, considerados como dos de los países con menor incidencia de corrupción, tuvieron índices de 2.07 y 2.25 respectivamente. En lo que respecta a la observancia del Estado de derecho, el organismo multilateral otorgó a México la peor de sus calificaciones en el 2001: -

<sup>101</sup> El documento en referencia es citado por el periódico Milenio el 17 de febrero del año 2002, fue elaborado a partir de un sondeo realizado entre 16 de las más importantes firmas consultoras del mundo para definir los avances y retrocesos registrados en 183 países.

0.41, una cifra que si bien mejoró con respecto a 1997-cuando se obtuvo un 0.47 está entre las más bajas del mundo.

Otro estudio reciente elaborado por el Instituto del Banco Mundial, mediante una encuesta realizada a más de 10 mil empresas de 80 naciones reveló que México es uno de los cinco países América latina y el Caribe considerados como los menos favorables para hacer negocios y uno de los sistemas judiciales menos confiables. Además, México es identificado como el país con mayor índice de corrupción en la región. La corrupción es entendida por ese organismo financiero como el fenómeno en el que se tiene que pagar para conseguir permisos y desviar parte del presupuesto para hacer negocios y llevar a cabo inversiones.<sup>102</sup>

Estas cifras explican porque la credibilidad del servicio público mexicano enfrenta una crisis. Entre la sociedad y los medios de comunicación colectiva se destacan las carencias, errores y defectos del gobierno y de los servidores públicos; para la mayoría de la sociedad, los empleados públicos trabajan menos que los del sector privado y aunque perciben menores salarios, éstos resultan altos con relación a su improductiva labor. La burocracia es percibida como perezosa, desatenta, incomprensible, grosera, lenta, rutinaria, impreparada, ineficiente, onerosa y muchas veces corrupta. Aún cuando la corrupción no es un problema exclusivo de la administración pública, porque es un fenómeno que también se reproduce en el sector privado, la ciudadanía ha incorporado en su visión que todo proceso de ejercicio de gobierno genera una pérdida de identificación con las verdaderas expectativas sociales. Incluso, entre los empleados públicos no existe una identidad con el trabajo público, por considerar a la administración pública poco propicia para su realización personal y profesional; muchos servidores públicos sienten poco digno ser burócratas.<sup>103</sup> Esta situación ha dificultado la relación de los ciudadanos con la administración pública, que se origina en una atención al

---

<sup>102</sup> Véase: Milenio Diario, 5 de junio del 2002, p.12.

<sup>103</sup> Aquí habría que recordar las declaraciones del ex Secretario de Educación Pública (Fausto Alzati) quien agradeció "al presidente Ernesto Zedillo haberme relevado del cargo, pues eso me permitió dejar de ser parte de la maraña burocrática y ofrecer mis servicios al sector privado, en el cual trabajo como cualquier mexicano decente". Véase: El Financiero, 4 de agosto del 2000.

contribuyente deficiente; sin embargo, estos cuestionamientos sólo se refieren a la parte visible de la administración; una parte considerable del trabajo administrativo no es percibido ni valorado por la ciudadanía. Los perjuicios evitados a la sociedad por acciones, programas o proyectos de la administración pública no son aquilatados por la sociedad, porque ésta desconoce la realidad de la actividad pública, porque no dispone de la suficiente información. Pocas instituciones públicas son transparentes en el manejo de la información, la mayoría son oscuras, incluso para la parte instruida de la sociedad y para muchos profesionales de la administración pública, la organización, las reglas, los procedimientos, los fines de la administración son desconocidos o ininteligibles. Así entonces los contribuyentes califican a la administración pública a partir de sus propias experiencias o de las publicitadas en los medios.

Muchos años de burocratismo, de reformas administrativas prometedoras pero insuficientes, de esfuerzos de capacitación sin continuidad o reconocimiento, de incomunicación o confrontación entre servidores y ciudadanos han conducido a una incomprensión e insatisfacción de la ciudadanía hacia el trabajo público. La administración pública pocas veces es amigable con el ciudadano, es mala pagadora y acreedora implacable; lenta para decidir y actuar e inexorable para los plazos; deficiente en informar y exigente de informaciones. Por eso a la ciudadanía no le es fácil acercarse a la administración pública y en muchos casos asume que es mejor renunciar a sus derechos que preservarlos al precio de tramitaciones difíciles e inciertas en sus resultados.

La necesidad de profesionalizar la administración pública es irrefutable, la sociedad no va a creer en el servicio público, mientras este sea lugar para la improvisación. La profesionalización de la administración pública pasa necesariamente por la capacitación y especialización del servicio público. Una solución contra el burocratismo es romper con las clientelas cautivas que se han creado y reproducido alrededor de muchos vicios burocráticos. Debe inducirse un sistema flexible de profesionalización basado en la competencia y en el

desempeño e impulsar un esfuerzo sin precedentes de capacitación de servidores públicos, con altos niveles de exigencia, que permita seleccionar, al interior del aparato, a los nuevos cuadros dejando de lado al personal que evidentemente no tiene deseos ni capacidades para insertarse en las nuevas condiciones. Hasta ahora, las políticas de recorte de servidores públicos han sido indiscriminadas, sin diagnósticos que determinen en donde sobra o hace falta personal; en este sentido, se ha aplicado una noción primitiva de la productividad que supone más racional hacer lo mismo con menos personal. Esta situación ha generado consecuencias contraproducentes, porque los recortes no han afectado significativamente a las estructuras sindicales corporativas, desde hace mucho atrapadas en la rutina y poco comprometidas con el cambio; y han afectado principalmente otras categorías de trabajadores sobre los que existe un mayor control y relación con resultados.

Las remuneraciones salariales en el servicio público no son competitivas, esa carencia ha impedido retener personal competente y con expectativas de desarrollo personal y profesional; incluso es un factor que ha generado renuencia por parte de la burocracia para aceptar las nociones de calidad total, servicio eficiente a los usuarios, transparencia y otros factores, por considerarlas una exigencia gratuita. Una política de profesionalización del servicio público no puede soslayar esta circunstancia; sin embargo, antes de pensar en un incremento de las percepciones en el sector público, debe pensarse en la profesionalización. El pagar más a un servidor público que ha sido reclutado sobre una base que no responde a criterios de mérito y calidad, no garantiza un mejoramiento de la calidad de la fuerza de trabajo y tendería a perpetuar a los menos competentes en el empleo público. En este sentido es posible pensar en la creación de un centro de alto nivel, que se convierta en un tanque pensante para la administración pública mexicana, que sea la máxima instancia en la determinación de lineamientos administrativos, entre cuyas funciones estarían capacitar a los servidores públicos para la toma de decisiones y dotarlos de herramientas para detectar zonas de obsolescencia y corregirlas, así como diseñar cursos

alternativos de acción que tomen en consideración el beneficio colectivo. Esta tarea puede apoyarse en un diagnóstico integral del estado que guarda la administración pública mexicana en sus tres niveles de gobierno; que permita conocer las verdaderas dimensiones del aparato burocrático y que informe sobre los perfiles, habilidades, preparación y condiciones salariales de los servidores públicos.

### **3.2 Lo público como un ente necesario.**

El paradigma económico liberal argumenta sus posturas a partir de un discurso abiertamente anti-Estado; este discurso ha sido predominante en los procesos de reforma estatal y de los entes gubernamentales en muchos países del mundo. Se asume que el exceso de la intervención del Estado en la economía y la sociedad, y consecuentemente de la burocracia, constituye uno de los mayores obstáculos al sano impulso empresarial. El trasfondo de esta discusión remite a la dicotomía público-privado; en donde una parte del debate supone la superioridad del sector privado sobre el público, en lo que hace a productividad del trabajo, eficiencia en el uso de los recursos, transparencia y honestidad en su ejercicio; la actividad pública sería sinónimo de dispendio y corrupción, mientras que la actividad privada estaría asociada sólo a la productividad la eficiencia y la racionalidad. Esta visión es simplista porque no se considera una distinción elemental: no es mejor la actividad privada que la pública, simplemente son diferentes, e incluso, en la práctica son complementarias. Sin duda, las instituciones públicas juegan un papel fundamental que influye o modifica las condiciones en que se desarrolla una sociedad moderna. Lo moderno remite al reconocimiento de una pluralidad que nutre la convivencia entre individuos y organizaciones, remite también en una sociedad que postula la preservación del Estado, la democracia y el mercado, como ejes articuladores de intereses y valores.

Lo público y lo privado son esferas que deben complementarse para asegurar la cooperación de los agentes sociales, no pueden pensarse como esferas

antagónicas. Lo privado es el espacio que promueve la organización de las fuerzas productivas, es el núcleo que posibilita generar condiciones de progreso material. La cultura empresarial no puede concebirse solamente como un asunto mercantil, monetario o de cálculos egoístas, la cultura empresarial está asociada a las capacidades que permiten emprender, desarrollar y consolidar proyectos de vida; a la invención y realización para desenvolverse en el ámbito de la competencia y lo competitivo; la cultura empresarial es un conjunto de valores que reflejan el deseo y la voluntad para arriesgar, innovar y generar riqueza. El acervo de la cultura empresarial lo constituye un amplio conocimiento teórico y empírico que dinamiza las operaciones de cálculo y ganancia para fortalecer la generación de riqueza y la reproducción del capital.

Las estructuras privadas y públicas interactúan y se determinan mutuamente, lo privado es el vértice para situar la formación de lo público, y lo público representa el vértice para situar la conservación productiva de lo privado. Estas dos esferas son creadoras de instituciones que regulan procesos conductas e intercambios para garantizar el desarrollo; representan una dinámica que hace posible la utilización de recursos, compartir costos, sumar esfuerzos y ordenar capacidades que se aplican en beneficios de la vida productiva y reproductiva de una nación. Lo público hace referencia a un conjunto de voluntades, esfuerzos y recursos que tienen como meta el diseño y el cumplimiento de reglas que son de interés común, está orientado a regular los beneficios compartidos, teniendo como premisa los valores de la equidad y la justicia; es un sistema de capacidades compartidas; lo público pertenece a la sociedad y a los ciudadanos porque lo público no se agota en el Estado ni en el Gobierno, comprende también a las organizaciones civiles y sociales. Lo privado y lo público son entonces, atributos de las sociedades modernas, en donde la combinación de valores, institucionales y principios que reconocen la dignidad de las personas, la responsabilidad institucional, la capacidad de inventiva, las relaciones competitivas y la existencia de condiciones que favorecen el desarrollo racional y razonable de los grupos que aportan

experiencia y recursos que abonan a los asuntos de interés común.<sup>104</sup> La idea de que privado es más efectivo, eficiente y fiable que los gobiernos, y que las funciones gubernamentales deben ser transferidas hasta donde sea posible a los mercados, afecta la calidad de un gobierno; debilita el sentido de la responsabilidad y del deber político, reemplazándolos por la ética comercial.

Apelar a los ciudadanos en tanto "clientes" o "consumidores" más que como sujetos políticos, entraña riesgos y puede ser un enfoque limitado e incluso ofensivo, porque se considera al ciudadano como un consumidor racional, que se guía por la relación costo-utilidad. En una sociedad dual, y por debajo de la línea de la pobreza, no existe esta posibilidad. En las relaciones del gobierno con la sociedad hay criterios que no se refieren a problemas individuales sino al interés público. En una población marginada no es posible llamar clientes a las personas que dependen de la ayuda social y que no tienen más alternativas que pedir y recibir un servicio, cualquiera que sea su calidad. Es una calificación que ignora la desigualdad o exclusión social que padecen esos ciudadanos. La idea de cliente connota alguna fuerza, posibilidad de elección o poder adquisitivo, que no está presente en estos casos. Debe considerarse además que en el campo de los servicios públicos aparecen formas monopólicas de prestación, sin muchas posibilidades de elección y que no pueden dejarse en manos del mercado. El concepto de cliente, por ser una transacción referida al cálculo y el interés aislado es incompleto como modelo de la relación prestador-ciudadano.<sup>105</sup>

El paradigma de cliente está asociado con la vigencia y la pertinencia de las reglas del mercado. Si no existe libertad de movimientos y posibilidad de acción, el

---

<sup>104</sup> Uvalle Berrones, Ricardo. "La institucionalidad democrática: eje articulador de la sociedad, el ciudadano y la nueva administración pública" en Revista del IAPEM, No. 46, Mayo-Agosto, 2000.

<sup>105</sup> Sin embargo, la figura del cliente puede ser positiva cuando se trata de conferir poder al público, como un camino hacia una participación activa del ciudadano en las organizaciones de servicio. Stuart Haywood afirma que el concepto de cliente reafirma derechos como: a) recibir información sobre el desempeño de las organizaciones, b) obtener compensación por errores y demoras en los servicios, c) recibir atención sobre la base de la necesidad sin depender de la capacidad actual de pago del ciudadano. Con este enfoque, es el individuo que compra o consume pero en el marco de quien demanda y ejerce sus derechos como ciudadano. Haywood, Stuart. "Un nuevo paradigma para la gestión pública", en Kliksberg, Bernardo. (compilador). El rediseño del Estado. Fondo de Cultura Económica. México, 1994.

cliente es sólo un actor en cautiverio. Los mecanismos de mercado no son suficientes para asegurar los derechos de los ciudadanos.<sup>106</sup> La influencia del mercado en la actividad pública puede modificar los criterios y prioridades de muchas organizaciones del gobierno. Frente a la escasez de recursos o por un efecto más de tipo ideológico, los administradores públicos deben ponderar la viabilidad mercantil y la estabilidad de sus organizaciones frente al mercado. Bozeman ha planteado con puntualidad una pregunta esencial que los administradores públicos deben hacerse en el contexto de un gobierno empresarial: "¿Tiende esto (la visión empresarial) a fomentar un menosprecio de los programas de importancia social y política que tienen poca rentabilidad mercantil?"<sup>107</sup> Los mercados pueden y deben manejar más funciones distributivas y jugar un papel dinámico en la generación de la riqueza. Pero los mercados no pueden afrontar muchas de las decisiones políticas críticas que se le plantean a los gobiernos; esto explica el por qué aún estando involucrados en menor número de funciones, los gobiernos se han convertido en algo cualitativamente fundamental.

La mundialización de la economía prescribe un modelo de servicio público en el cual la tendencia es que el Gobierno deja de ser el ente responsable de brindar los servicios como la educación y la salud para pasar a regirse por los dictados del mercado, que en sentido estricto significa la demanda privada solvente. Las repercusiones de este hecho se traducen en que ya no serán las necesidades colectivas las que se tomen en cuenta y determinen la cantidad y calidad de los servicios públicos, sino la evolución del mercado, es decir, será el mercado el que dicte quién y cómo accede a estos servicios en función de la solvencia económica individual. Aplicado este criterio en áreas fundamentales como la salud y la educación, se marcaría una mayor dualidad entre los que tienen y no, acceso a la educación y a la salud; así entonces, en aquellos países en los que esa tendencia

---

<sup>106</sup> Etkin, Jorge. Política, Gobierno y Gerencia de las Organizaciones. Buenos Aires, Pearson-Prentice Hall, 2000.

<sup>107</sup> Bozeman, Barry. Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Sociales-F.C.E, México, 1998, p.147.

se agudice, en donde el mercado rija la enseñanza superior y el acceso a los sistemas de salud, su presupuesto disminuiría, dado que no tendría en cuenta las necesidades colectivas, sino sólo la demanda privada solvente. Si esa tendencia llegara a concretarse en el país, se estarían barriendo los cimientos de la cohesión social y del sentido de pertenencia nacional.

En México, el Estado ha jugado un papel fundamental como proveedor social para administrar la inequidad y el conflicto, la administración pública adquiere el rango de una práctica social que trasciende al concepto de eficacia y calidad. La atención a la problemática social no puede descansar exclusivamente en los mecanismos ciegos del libre mercado. El supuesto que señalaba al mercado como un mecanismo justo y casi natural de distribución de la riqueza, es decir, la "teoría del derrame", es plenamente inoperante.<sup>108</sup>

El riesgo de aplicar de manera indiscriminada, descontextualizada y acrítica los modelos empresariales en la administración pública, es ahondar las grandes diferencias existentes y dejar en las manos de la oferta y la demanda a millones de mexicanos que por sus condiciones de pobreza y su nulo poder de compra, estarían imposibilitados a acceder al consumo de bienes ofertados por el gobierno. La modernidad a la que la sociedad mexicana aspira difícilmente podrá consolidarse en una población en la que millones carecen de lo esencial. Una población desnutrida, víctima de enfermedades evitables, insuficientemente preparada y sin una vivienda adecuada, no es un cimiento sólido para acceder a la

---

<sup>108</sup> Bernardo Kliksberg ha señalado "En las últimas décadas un conjunto de enfoques de amplia circulación ofrecían una respuesta basada centralmente en la idea del "derrame". Las conocidas hipótesis básicas giran en torno a la visión de que realizando ingentes sacrificios para conseguir metas de carácter macroeconómico que impliquen equilibrios económicos y financieros, habrá progreso económico, y finalmente el mismo se derramará al conjunto de la población y llegará a los sectores más pobres, arrancándolos de la situación de pobreza dura. Se requeriría entonces una espera difícil, para que esta etapa de postergaciones y acumulación casi forzada, genere hacia delante un escenario feliz. Como ha sucedido tantas veces en la historia, una vez más los hechos reales no han respondido a las suposiciones del modelo". Kliksberg, Bernardo. "Repensando el Estado para el desarrollo social: más allá de dogmas y convencionalismos". Ponencia presentada en el marco de la Reunión Mundial de expertos, convocada por la División de Gobernabilidad, Administración Pública y Finanzas de las Naciones Unidas, realizada en Nueva York, del 27 de mayo al 3 de junio de 1997, (mimeo), p. 4.

modernización del México del siglo XXI. Los recortes al gasto social, junto con el debilitamiento y desmantelamiento de las instituciones sociales y el retiro indiscriminado de los subsidios a los productos básicos, han producido una caída sistemática en el nivel de vida de la población y un incremento de la pobreza y marginación. El número de pobres del país abarca el 72% de la población total, y la pobreza extrema alcanzaba en 1999 el 54% de la población nacional, esto significa que 54 millones de mexicanos se enfrentan cotidianamente al drama de la sobrevivencia y a la carencia de expectativas.<sup>109</sup>

La preocupación por la eficiencia y racionalidad de la administración pública es fundamental, la necesaria intervención estatal no puede seguir siendo un pretexto para el derroche o desperdicio de los recursos públicos; como nunca antes los servidores públicos están obligados a administrar de manera racional y productiva los recursos que son de toda la sociedad. Pero el término eficacia asociado a la actividad gubernamental no debe remitir solamente a una finalidad económica, sino también a la preservación del tejido social. Una mejor administración no mejora la calidad de los objetivos sociales y políticos a cuyo servicio se desenvuelve; si las nuevas condiciones económicas y políticas obligan a la administración pública a ser moderna y eficiente, la democracia debe obligarla a ser pública y enfocada al interés general, en lugar de estar referida o sometida a intereses de grupos económicos. Por eso, cualquier reforma de gobierno carece de sentido si no está guiada por valores democráticos y de equidad social; sin embargo, gobernar democráticamente no significa por sí mismo gobernar de manera óptima, es necesaria la eficiencia para generar la confianza social.

<sup>109</sup> Véase: Julio Boltvinik. "El error de Levy". La jornada, 13 de mayo del 2000.

<sup>110</sup> Especialistas en opinión pública llaman la atención sobre el deterioro de las expectativas de las sociedades latinoamericanas en los gobiernos democráticos, y especialmente en los aparatos burocráticos, la política y los políticos. La encuesta sobre valores democráticos de la Organización Latinobarómetro, indica que en 1996 el 70% de los latinoamericanos pensaba que la democracia era preferible a cualquier otra forma de gobierno; en el año 2001 sólo 47% ratificaron su

### 3.3 Algunas consideraciones en torno al cambio de las organizaciones gubernamentales en México.

Durante mucho tiempo se pensó que el gobierno era el principal actor en las sociedades y que era el único ente capaz de solucionar los problemas de la sociedad. Se asumía que el gobierno tenía o debería tener un nivel de poder o capacidad de acción, que le permitía estar atento y dispuesto a defender el interés general. Si así fuera, sería necesario partir de la premisa que el gobierno y la burocracia pueden resolver problemas como si fuera un individuo o un grupo homogéneo, congruente, único o monolítico, y que invariablemente estaría dispuesto a resolver los problemas porque parte de un principio ético y sistemático para satisfacer las necesidades y demandas del interés general. La visión de un gobierno monolítico, que resuelve todos los problemas ha tenido consecuencias muy graves, porque sustituye a la sociedad, asumiendo que esta no es capaz de resolver sus propios problemas. La implementación de una reforma administrativa debe partir de la premisa que el gobierno no es un monolito, que no actúa de manera lineal, o a partir de una lógica o manera integrada, que no existe una racionalidad unitaria en todas las acciones gubernamentales. En realidad el gobierno es un conjunto de entes heterogéneos, diferenciados y complejos, no es un factor racional uniforme. El gobierno está constituido por individuos y grupos que responden a intereses específicos, por actores que actúan dentro y para una arena particular, es decir la arena de las organizaciones. Es en las organizaciones en donde los actores y grupos adquieren su razón de ser; donde los recursos se movilizan y aplican; donde las políticas se generan y luego se implementan; en donde las reglas, leyes y normas operan en la práctica; en donde los marcos de interacción y de regulación dan sentido y algún nivel de certidumbre para la

---

preferencia democrática. Por otra lado, en 1996 16% de los habitantes de la región opinaron que bajo ciertas circunstancias un gobierno autoritario era preferible a la democracia, para el año 2001 esa cifra registraba un 19%. Es particularmente significativo que en el caso de México, la preferencia democrática cayó 13 puntos porcentuales de 1996 al 2001, y que la tendencia autoritaria se incrementara 20%; mas aún cuando esos años coinciden con un intenso cambio político que significó avances fundamentales en la competitividad electoral y fortalecimiento del sistema de partidos; así como la histórica alternancia en la Presidencia de la República en Julio del año 2000. Consúltese: ([www.Latinobarómetro.org](http://www.Latinobarómetro.org)).

interpretación de las personas; y es donde la sociedad se relaciona con sus representantes e instituciones. El gobierno es un conjunto de organizaciones que visualizadas de una manera ideal debería tener una lógica integral, común y congruente; sin embargo en la práctica la actuación del gobierno es heterogénea y autónoma, forma parte de una red compleja a la que se le pretende dar homogeneidad de actuación, discurso y resultado. El Gobierno es entonces, una red de organizaciones con pretensiones nunca acabadas de actuación homogénea, lógica y continua.<sup>111</sup>

La Reforma del Gobierno apela a un cambio organizacional, a un proceso global, que requiere una reflexión general que considere a todo el aparato de Gobierno; pero también tiene que partir del reconocimiento de la complejidad de la red organizacional y de las particularidades de cada organización gubernamental. El análisis de las particularidades de cada organización debe ser un requisito para abordar analíticamente la complejidad; cualquier intento de reforma gubernamental debe suponer que el espacio que ocupa el gobierno no es homogéneo y que las organizaciones son simplemente instrumentos donde los actores políticos y burocráticos pretenden aplicar sus proyectos y esperan respuestas automáticas de estas. Cambiar no sólo es remover algunos puestos de trabajo o cancelar proyectos, trasladar funciones de un departamento a otro o introducir modificaciones en el organigrama de la organización; efectivamente eso es cambiar, pero el cambio involucra muchos aspectos más, por ejemplo: sustituir valores, símbolos; pero también reglas, normas y manuales de procedimientos; cambiar involucra un conjunto de eventos que suceden en la organización y que reportan distintos niveles y formas de hacerse evidentes, el cambio organizacional no es solo iniciar un proceso de reestructuración, oficialmente autorizado y objetivamente planeado, el cambio también ocurre en el terreno de lo cotidiano. La teoría como forma de lenguaje tiene un límite de posibles problemas observables y

---

<sup>111</sup> Arellano, David; Cabrero, Enrique; Del Castillo, Arturo. (coordinadores) Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental. CIDE-Porrúa, México, 2000. p. p. 5-8

por tanto, también un límite de posibles explicaciones; el cambio organizacional no es un proceso único y coherente, se trata de un fenómeno complejo que sólo puede ser entendido si se asume la pluralidad de los enfoques. Las organizaciones gubernamentales están obligadas a cambiar no solo de forma, tamaño o estructura, sino en su naturaleza profunda porque la complejidad de su acción es cada vez mayor. Los análisis de transformación estatal se han ocupado más en el estudio del Estado, como una abstracción, que por los procesos de cambio en las organizaciones y actores internos que forman el ente estatal y que constituyan la expresión real y concreta de su razón y de su acción. La problemática que plantea analizar la Reforma del Gobierno desde el cambio organizacional es pensar en la forma en que las organizaciones gubernamentales actuales, diseñadas y culturalmente adaptadas a la idea de un gobierno monolítico y de una sociedad homogénea, pueden cambiar para responder a las necesidades de una red de organizaciones gubernamentales y de una sociedad plural y heterogénea.

Un factor importante que debe considerarse para la Reforma del Gobierno mexicano es el ritmo de cambio en la tecnología de la información, que está permeando múltiples aspectos de la administración pública contemporánea. La revolución informática es un factor de cambio que ofrece muchas posibilidades para el mejoramiento de la actividad del Gobierno, no obstante, si se le usa aisladamente de otros cambios requeridos, puede resultar no funcional o excesivamente costosa; porque puede conducir a esfuerzos para incrementar la eficiencia de algo que ya no es necesario o porque tiene que ser complementada por cambios en la estructura de organización que muchas veces no son considerados en la introducción de cambios informáticos.

### **3. 4 El problema de la adopción de modelos importados.**

Los modelos empresariales aplicados en los procesos de Reforma de Gobierno se han implementado en sociedades caracterizadas por una gran homogeneidad cultural, amplio acceso a los satisfactores sociales básicos, organizaciones privadas autónomas e inserción plena en el capitalismo post-industrial, mecanismos eficientes de promoción y compensación social, niveles relativamente altos de educación y una cultura política pro-democrática. Difícilmente se podría pensar en un conjunto de condiciones más alejado de las predominantes en la mayoría de los países de América Latina. La índole y orientación racionalista, empírica y científica de la cultura anglosajona, contrasta frente al tradicionalismo ibérico, cuya finalidad era instaurar la unidad ecuménica con el reino de los valores del catolicismo.

El devenir histórico del Estado en los países desarrollados ha correspondido a una fase determinada del desarrollo "natural" del capitalismo en esas naciones, de tal forma que las diversas transformaciones emprendidas, como actos de gobierno, han sido acordes con su propia naturaleza capitalista, y han derivado en una mayor presencia de la llamada autonomía relativa del Estado; contrariamente, en el caso de los países subdesarrollados, la imposición de que han sido objeto se ha manifestado mediante una forma de capitalismo dependiente, en donde las características que ha adoptado su Estado no han correspondido a su propio desarrollo, sino que han sido generadas por imposiciones externas que derivaron en una menor presencia de su autonomía relativa. Un ejemplo de esta situación lo constituye el intenso proceso de privatización en la Gran Bretaña de los setentas. La economía Británica mejoró su rendimiento porque la privatización se dió bajo las condiciones de una negociación política, y no de una imposición externa, que marcó los límites y las condiciones de ese proceso, sin trastocar los márgenes de autonomía del Estado y sin mayor perjuicio de las condiciones socioeconómicas de sus ciudadanos. En este contexto el concepto de ciudadano-cliente es acorde con sus posibilidades de acceso a los bienes ofertados.

En este sentido, el proceso de reforma gubernamental adquiere modalidades y significados distintos, según se trate de los países desarrollados o en los países en desarrollo. En el contexto del subdesarrollo en América Latina, los procesos de reforma de los gobiernos desde un enfoque empresarial chocan con factores culturales que remiten a la dualidad modernidad-tradicionalismo. Los promotores e implementadores de tecnologías administrativas externas en México han partido del supuesto incuestionable que existe una amplia capacidad de transferencia de las experiencias de cambio de una organización a otra o de un país a otro. La premisa es que toda tecnología administrativa puede ser aplicada en otro contexto con cambios mínimos o adaptaciones simples.<sup>112</sup> Esta situación se ha traducido en una tendencia a adoptar de manera mecánica y acrítica, teorías, discursos, modelos y tecnologías generados y practicados en otros países y que obedecen a modas que proponen soluciones efectivas para la administración pública. La aplicación o pseudoaplicación de esas modas ha tenido resultados nulos o parciales en la actividad gubernamental, cuando mucho se puede identificar la organización de múltiples cursos y seminarios en donde los cuadros burocráticos aprenden conceptos y teorías que difícilmente pueden aplicar en su trabajo cotidiano; mas aún, una parte considerable de la bibliografía generada alrededor de esas modas administrativas se ha tornado obscura y demasiado sofisticada, además los temas que desde hace algunos años se discuten no han podido superar sus limitaciones epistemológicas, metodológicas y semánticas.

Un argumento recurrente para justificar la falta de resultados de los esquemas adoptados de experiencias externas, es que existen errores o incapacidad de los administradores para implementarlas. Sin embargo, un debate riguroso debe analizar hasta que punto esos modelos no han generado resultados por no considerar en su implementación factores culturales, económicos y sociales; pero también se debe analizar la manera más oportuna de adaptar, de acuerdo a las condiciones particulares del país; las tecnologías administrativas y modelos organizacionales aplicados en otras latitudes. La reforma del gobierno mexicano

---

<sup>112</sup> Ibidem. p. p 397-417.

no puede partir de una visión autotárquica, etnocéntrica, cerrada y negada al cambio; definitivamente no puede sustraerse de los procesos de globalización, pero tampoco puede ignorar la pluralidad cultural, lo heterogéneo de una sociedad en donde convive la modernidad y la tradición. Es necesario aprender la lógica de procesos de cambio externo para elevar la capacidad de incidencia y transformación de las organizaciones gubernamentales del país, de acuerdo con sus propias condiciones y especificidad.

Categorías como poder, trabajo, jerarquía, disciplina y colaboración, son variables del discurso del cambio organizacional, que adquieren connotaciones diferentes en cada cultura y área geográfica. Las organizaciones del país son producto de un devenir histórico caracterizado por el patrimonialismo en el manejo de los recursos, la separación entre superiores y subordinados bajo una esfera de definición formal, la carencia de mecanismos de rendición de cuentas, la simulación de obediencia a la ley y la fragilidad institucional de las organizaciones dependientes del dominador patrimonialista en turno; en consecuencia históricamente las organizaciones mexicanas han sido ajenas a una relación de identificación racional de objetivos, de la definición estructurada y la toma de decisiones fundamentadas en patrones de cálculo universal y de relación horizontal. Las características culturales de las organizaciones gubernamentales en México poseen rasgos que chocan abiertamente con la organización legal-racional de Weber. En México la organización es concebida como un espacio de dominación de un grupo privilegiado, que se constituye como un foro de luchas de poder; la autoridad se visualiza como un privilegio; los procesos decisorios son ajenos a una racionalidad técnica y se inclinan a la imposición o negociación entre grupos; la estructura formal es rígida pero en la negociación es elástica y la relación entre individuos tiende a ser una relación clientelista.<sup>113</sup>

La introducción de los esquemas administrativos practicados en otros países ha generado esquemas organizativos dirigidos a controlar como un fin más que como

---

<sup>113</sup> *Ibidem.* p. p. 408-412.

un medio, se ha enfatizado en la disciplina como la actitud suprema a alcanzar; así entonces, la capacidad creadora y flexible es limitada por un obsesivo esquema de control y jerarquía, este esquema resulta insuficiente para dirigir la dinámica política al interior de las organizaciones y genera parálisis y lentitud. En una sociedad como la mexicana, en donde los referentes históricos y culturales se asocian a la búsqueda de espacios clientelares de negociación ante espacios rígidos y autoritarios, una estrategia que concibe la disciplina y el control como premisa fundamental, tiende a producir actitudes de desinterés y simulación; sin embargo, de esta situación no puede deducirse una incapacidad para intervenir y dirigir los procesos de cambio. Pensar el cambio en el contexto cultural, político y social del país, es pensar en actores que toman decisiones en ambientes multi-organizacionales, donde existen reglas explícitas y valores implícitos, es adaptarlas a las condiciones particulares, potenciándolas desde su perspectiva de mundo bajo un esquema de negociación que sea capaz de conectar modelos racionales e irracionales en consensos dinámicos. Un proyecto de Reforma del Gobierno mexicano, debe ser capaz de aceptar la esencia de la visión del mundo y los aprendizajes históricos de ésta, para adaptarla y hacerla incidente en las tendencias mundiales.

Una serie de circunstancias concluyen actualmente a favor de la realización de la Reforma del Gobierno en México, sin embargo, las herramientas que prescribe el enfoque empresarial, pudiendo ser viables, deben ser contextualizadas si se aspira al desarrollo de un aparato público dirigido a la satisfacción de las necesidades colectivas, ajustado a los rasgos de las realidades del país y adaptado a lo novedoso de éstas.

### **3.4 La dicotomía eficacia-transparencia.**

La premisa que tradicionalmente guió la actuación del gobierno es que este debía dar atención universal a los problemas de la sociedad; así entonces, si existía

pobreza era responsabilidad de los Gobiernos resolver ese problema y gastar recursos cuantiosos en ello; si existían problemas de salud pública, desempleo, el gobierno debería resolverlos. Sin embargo, esa visión chocó con un problema práctico fundamental: para que un gobierno pudiera resolver los problemas de la sociedad, debería tener recursos infinitos, pero en la realidad los recursos del gobierno son finitos o escasos.<sup>114</sup> Un hecho práctico derrocó una vieja teoría de la administración pública: los Gobiernos que querían resolver por sí mismos, todos los problemas de la sociedad se vieron incapacitados para hacerlo: no existieron suficientes recursos para satisfacer los sistemas universales de atención a la ciudadanía. Una Reforma de Gobierno debe partir de un diagnóstico de lo que las organizaciones gubernamentales pueden hacer y cómo lo que pueden hacer de manera adecuada; y que las sociedades sin Gobierno no pueden resolver sus problemas; pero que el Gobierno por sí mismo tampoco puede resolver los problemas sociales. La Reforma del Gobierno debe presentarse como un asunto de mucho pragmatismo; asumir que los gobiernos son caros, que cuestan dinero, recursos y esfuerzos. Los gobiernos son caros porque están compuestos por seres humanos falibles con limitaciones de información, que pueden actuar de buena fe, empero no ser capaces de resolver el problema que pretendían. Los gobiernos al ser caros y tener problemas de organización, deben ser vigilados sistemáticamente por la sociedad; porque un gobierno que no es vigilado por lo general cometerá errores o excesos, caerá en la tentación de sustituir a la sociedad, o desviará los recursos para beneficio o intereses privados.

Cuando una empresa privada se equivoca, afecta a miles de consumidores, pero cuando los gobiernos se equivocan afectan la vida de millones de personas. Las diversas reformas administrativas no han sido certeras en su diagnóstico, porque suponen que los gobiernos son controlables solamente con mejores administraciones o con mejores planes. Así ha sido como la programación –

---

<sup>114</sup> Aquí se recupera una parte considerable de las ideas vertidas durante la conferencia "Reforma Gubernamental", dictada por el Dr. David Arellano Gault, en la Sede Regional del IAPEM, en Tlalnepantla, Estado de México, el 6 de diciembre del año 2000.

presupuestación, la planeación por objetivos, la planeación estratégica, el control de gestión, la calidad total, la evaluación del desempeño, el presupuesto por programas, se revelaron como herramientas administrativas valiosas y útiles, pero la solución a los problemas de los gobiernos no es solamente una cuestión administrativa; involucra también a un diseño político y social; y a la relación de la sociedad como el gobierno; es decir reformar al gobierno no sólo es una cuestión administrativa sino que involucra un diseño político institucional. La relación entre las organizaciones gubernamentales no siempre a sido diseñada y pensada desde un escritorio y dialogada con la sociedad.

Rendir cuentas implica mucho esfuerzo, vigilancia y normas que restringen el comportamiento de los decisores públicos. La eficiencia requiere autonomía flexibilidad e innovación; la rendición de cuentas implica reglas, normas, cumplimiento específico y vigilancia de las cosas que están permitidas y las que no están, por eso no es fácil afirmar que un sistema de planeación estratégica o un sistema de evaluación de desempeño hará necesariamente más eficiente a un gobierno. Los gobiernos deben tener un punto de equilibrio, deben ser eficientes pero tienen que rendir sistemáticamente cuentas y actuar legalmente de manera permanente. Los gobiernos deben ser vigilados no solamente por los procesos, las normas o las regla sino también en términos de resultados que genera su acción. La vieja visión del gobierno se caracteriza porque el interés general es la gran guía del gobierno; el gasto del presupuesto es el principal instrumento de acción gubernamental; la norma es un techo, es un límite y sobre la norma no hay movimiento posible y lo que existe es una acción de burocracia impersonal. Una Reforma del Gobierno debe asumir que el interés general debe definirse invariablemente a partir de la definición de objetivos concretos y medibles para saber si se han alcanzado o no; debe establecer metas realistas prácticas y concretas. El presupuesto es algo más que recursos para gastar, debe pensarse como generador de valor, por eso debe estar dirigido a resultados, saber qué produjo cada peso gastado por el gobierno federal, estatal o municipal. Pensar la Reforma del Gobierno es reconocer que la norma puede ser una limitación

importante; que los gobiernos necesitan rendir cuentas; pero que si lo que guía la actividad del gobierno es el resultado, la norma es el piso de acción, no es el techo que limita sino que permite pensar en nuevas alternativas, innovar y generar nuevos programas.

El presupuesto público tiene que estar amarrado a resultados; se debe evaluar el proceso pero también es importante evaluar si los gobiernos han obtenido resultados e impactos en las acciones. Cuando un Gobierno señala que combatirá la pobreza en una región determinada debe expresar cual es la medición de ese objetivo, en que tiempo lo va alcanzar y cuántos recursos requiere. Si ese gobierno no cumple se le deben fincar responsabilidades y obligarlo a explicar las razones por las que se lograron esos resultados. Esto permitiría otorgar mayor flexibilidad a la función pública, porque los servidores públicos podrían tomar decisiones arriesgadas, novedosas e innovadoras, porque no tienen solamente la norma como un techo, sino que se les permite libertad a raíz de que se les otorga presupuesto en función de resultados.

La Reforma del Gobierno en Nueva Zelanda es paradigmática; en ese país la Cámara de Representantes obligó al gobierno a explicar los objetivos a alcanzar y justificar el porqué sería una organización gubernamental la encargada de lograrlo. Las organizaciones que no justificaron su trabajo fueron privatizadas y aquellas que pudieron explicar su utilidad pública siguieron siendo gubernamentales. Además se obligó al gobierno a señalar los resultados concretos que se esperaba obtener, así como el dinero y el tiempo necesarios para resolver los problemas que enfrentarían. Las agencias gubernamentales presentaron planes, programas y proyectos, el gobierno otorgó los recursos y la libertad para gastarlos, pagar los salarios de los trabajadores de acuerdo a la productividad, otorgar concesiones, negociaciones adquisiciones, etc. A la Cámara de representantes no le interesaba revisar la forma en cómo las agencias disponían de los recursos porque sólo revisarían en términos de resultados; incluso los salarios de los funcionarios de una agencia gubernamental no los determinaba el Congreso, sino que cada

agencia del gobierno lo establecería partir de la obtención de resultados. Se modificó el servicio civil de carrera que funcionó más de noventa años en el país y a partir de ese momento todo funcionario público que no cumpliera con resultados podía ser despedido automáticamente. La permanencia y estabilidad del empleo estaba en función de los resultados obtenidos. En Nueva Zelanda todos los objetivos e indicadores son transparentes y están publicados en Internet con tiempos precisos, así, cualquier ciudadano puede acceder a ellos y saber mes a mes que grado de avance existe en la obtención de resultados. Se favoreció así, la introducción de valores como el trabajo en equipo, la innovación, la calidad; así como la cultura de la rendición de cuentas. Nueva Zelanda es un caso extremo de Reforma del Gobierno: funcionarios que trabajan por resultados y son más flexibles, la transparencia o rendición de cuentas es más efectiva porque deriva de los resultados, por presupuestos dirigidos a resultados, por consiguiente los servidores públicos y las organizaciones trabajan para satisfacer las necesidades de los ciudadanos porque al final de cuentas en los indicadores de esa satisfacción estará la permanencia de su presupuesto y de su empleo.<sup>115</sup>

Evaluar por resultados a las organizaciones públicas es un referente obligado para pensar la Reforma del Gobierno mexicano; pero principalmente es necesario asumir que se necesita una transformación política, que implica que los ciudadanos se sientan parte del gobierno y que lo controlan; significa que el Congreso y el Ejecutivo necesitan una nueva relación. En México existe una idea muy difundida por la visión gerencial en el sentido que la Reforma del Gobierno sólo requiere la implementación de la planeación estratégica, la calidad total, la evaluación de resultados, y que con eso se estaría generando una nueva relación

---

<sup>115</sup> Es en Nueva Zelanda en donde la Reforma de Gobierno asumió explícitamente la necesidad de implementar los modelos del sector privado en el público; la producción de ideas programáticas para la reorganización del sector público fue generada por los burócratas fiscales, Ministerio de Finanzas y bancos centrales. La matriz dominante del proyecto de reforma del gobierno incluyó la combinación de un proyecto ideológico de reducción del tamaño del Estado, liderado por la cúpula del gobierno. La mayoría de las reformas implementadas en este país, partieron de la teoría del New Public Management, la teoría de la agencia, y el análisis de costos de transacción, con una fuerte dosis de "gerencialismo" y liberalismo de mercado. Véase: Boston, Jonathan. Origins and Destinations: New Zealand's Model of Public Management and the International Transfer of Ideas, en Patrick Weller/Davis, (editor) London, 1996. p. 123.

con la sociedad. Eso es falso, la Reforma del Gobierno involucra una profunda reforma política y administrativa. Un gobierno controlado y vigilado sistemáticamente, responsable fiscalmente y responsable por sus acciones es un ideal; sin embargo una Reforma del Gobierno debe ser realista y debe asumir que los gobiernos no pueden disociarse de la política; que no todo es susceptible de ser evaluado por resultados y que los resultados no se darán de manera automática. La Reforma del Gobierno requiere una dosis de tecnologías administrativas, pero también de una mayor sensibilidad política para implementarla.

### 3.5 La dicotomía política-administración.

Las discusiones sobre la influencia de la administración privada sobre la pública no son nuevas. En los años más álgidos de los procesos de modernización administrativa en México y en otras partes del mundo, ha habido una influencia importante de las modas de la administración privada en el manejo del gobierno. Sin embargo, en anteriores experiencias no se había cuestionado un elemento que ahora es parte central del debate: la política. La conexión entre la política y la administración pública bajo un enfoque empresarial es percibida como conflictiva y anti-eficiente. Así entonces, una discusión central en el terreno de la Reforma del Gobierno se remite a la contraposición entre la administración y la política.<sup>116</sup>

---

<sup>116</sup> Max Weber fue pionero en señalar la problemática de la desintegración entre política y administración en la perspectiva del Estado Moderno. Para Weber el surgimiento del Estado burocrático implicaría la renuncia a las responsabilidades por parte del liderazgo político y la usurpación de las funciones políticas por parte de los administradores. La problemática que se genera en esta situación es el contraste, la distinción y tensión entre la racionalidad sustantiva de la búsqueda de intereses y la racionalidad instrumental-formal del ejercicio de la autoridad. La sociología política de Weber acepta el conflicto entre política y administración, razón sustantiva e instrumental, hechos y valores; como indisoluble, aún cuando afirma que es posible el equilibrio mediante el ejercicio efectivo del liderazgo político. En lo fundamental, la sociología política de Weber pone en evidencia los riesgos de la desintegración entre política y administración, al concebirlo como un proceso de inversión de la racionalidad burocrática que amenaza la legitimidad del Estado. Una burocracia weberiana tendría como atributo principal y necesario el carácter dicotomizante entre política y administración entre racionalidad instrumental y racionalidad política. Véase: Weber, Max. *Economía y Sociedad* Fondo de Cultura Económica. México, 1983.

La actividad administrativa se expresa en términos técnicos o formales, tiene la apariencia de la objetividad, habla de metas y resultados. La administración pública parece al margen de los enfrentamientos internos y sólo preocupada por la aplicación eficiente de los recursos, la productividad y la atención de las demandas de la población. Pero los administradores además de sus roles técnicos son actores de la trama política y estos deben informar a los niveles de política sobre las estrategias viables en un sentido económico. En la práctica, las decisiones y el discurso administrativo, si bien se expresan en términos técnicos o formales no son neutros, sus decisiones se enmarcan en procesos de poder, aunque este hecho no sea puesto de manifiesto.

La desintegración entre política y administración se verifica, principalmente, porque la práctica de la política-administración no descansa exclusivamente en los atributos estructurales de la mecánica democrático-representativa. Política y administración, o sistema político representativo y agencias de gobierno, o compiten más de lo que cooperan, o la cooperación no responde a una racionalidad social; el aislamiento burocrático, el clientelismo y la negociación son patrones que de por sí, conflictúan la relación política-administración. En el modelo empresarial, las instancias políticas de deliberación valorativa se encuentran sometidas a la racionalidad predominante de los sistemas administrativos, la administración pública se inspira fundamentalmente en las necesidades de la clientela. Es necesario construir una visión de la administración pública que supere la tradicional dicotomía entre administración pública y política, entre burocracia y democracia, y que proponga una integración que redunde en términos de legitimidad de la acción pública. Se requiere abrir la posibilidad de conjugar las relaciones político administrativas del Estado, y esto implica la adecuación de la tecnología gerencial a las finalidades, valores y reglas operacionales básicas de cada gobierno.

La lógica que impera en el trabajo administrativo orienta el tipo de herramientas, procesos y toma de decisiones en las organizaciones públicas y privadas. La

problemática recurrente en esta cuestión es la hipertrofia en el dominio de lo político o de lo administrativo, es decir, un crecimiento exagerado de una racionalidad hasta el punto de ignorar los criterios de otros dominios. Este es el caso de la administración cuando provoca la distorsión de los objetivos de la política al traducirse en la práctica. Pero también la hipertrofia puede consistir en el avance del poder o de los fines electoralistas por sobre las cuestiones técnicas u operativas; en estos casos los propósitos de la política, a su vez, distorsionan los procesos organizativos.<sup>117</sup> Existen al menos tres tipos de racionalidad; una de ellas es aquella donde los beneficios deben superar los costos; otra donde la satisfacción de las necesidades es más importante que los costos y finalmente aquella en que los procedimientos se imponen sobre cualquier otro elemento en la consecución de los objetivos. Un administrador público no puede recurrir solamente a una racionalidad específica, como tradicionalmente se había hecho. Cada uno de estos tipos de racionalidad puede aplicarse en distintas situaciones de la acción gubernamental cotidiana.

Que la administración pública sea un espacio político conlleva el riesgo de una sobrepoliticación. El concepto de sobrepoliticación se refiere a la visión de los problemas sociales desde la perspectiva de los intereses en juego, de los espacios de poder, de los compromisos entre sectores. La sobrepoliticación es llevar las cuestiones sociales o culturales a lugares donde sólo se razona en función de conveniencias o de intereses partidarios. Este proceso tiene una vertiente extrema que es la desnaturalización del problema, convertir una demanda en algo sectario o partidario. Lo contrario a este concepto es aquello que Manuel Antonio Garretón denomina "minimalismo ideológico", que remite a una visión corta de la política, incapaz de representar y convocar a los ciudadanos; que se ancla en un debate que no mira a largo plazo y en el que todo queda sujeto al cálculo táctico y al éxito inmediato.<sup>118</sup> En este pragmatismo o realismo político, desaparecen los grandes temas de la institución o de la sociedad. Se

---

<sup>117</sup> Etkin, Jorge. Op.cit. p.p 315-318.

<sup>118</sup> Garretón, Manuel. "Aprendizaje y gobernabilidad", en Nueva Sociedad, No. 128. Caracas, 1993.

reduce la actividad política a la lucha por el poder. El problema, tal como se presenta, consiste en construir un patrón de interacción entre política y administración que atienda simultáneamente a los requisitos de eficacia gubernamental y legitimidad política.

Las estrategias de cambio administrativo pueden convertirse en simples paliativos si los problemas de fondo no se solucionan. Las innovaciones administrativas deben ser juzgadas no sólo por su capacidad de producir mejoras administrativas, sino por las consecuencias que estas pueden generar respecto del fortalecimiento o debilitamiento de las instituciones democráticas; aún frente a problemáticas comunes, la diversidad de contextos institucionales, no permite visualizar soluciones comunes u homogéneas; muchos cambios trascienden el plano organizativo u administrativo, y aluden al desarrollo de las instituciones. Muchos de los problemas de la administración pública son fundamentalmente de orden institucional y legal; por tanto, los cambios no pueden realizarse al margen de las instituciones y de las leyes. La administración pública mexicana se encuentra inmersa en condiciones políticas y sociales que no pueden ignorarse para pensar el cambio. Fortalecer el federalismo, garantizar la autonomía de los estados y municipios y dedicar mayores recursos a las entidades más marginadas son factores necesarios para edificar un gobierno equitativo y con credibilidad.

### **3.6 Una nueva relación Gobierno-Sociedad.**

La aparición de una esfera pública no estatal, es un fenómeno que ocurre de una forma cada vez mas intensa en el mundo, debido principalmente a las restricciones económicas que exigen la eficiencia de los servicios sociales que el gobierno presenta o financia y una política que debe asumir decisiones tomadas en el ámbito democrático. El fortalecimiento de la sociedad requiere del fortalecimiento del propio Estado; pero de un Estado que promueva y realice los valores democráticos y que reconociendo sus responsabilidades públicas sea capaz también de aceptar sus límites. En diferentes sectores y grupos sociales del

país permanecen valores equidistantes sobre lo que debiera ser el gobierno y las instituciones democráticas; por una parte la ciudadanía tiene la percepción sobre la necesidad de respetar el voto, de que exista la división de poderes y de que su participación es importante; pero por otro lado, existen percepciones colectivas que asignan a los gobernantes poderes casi mágicos, como si la solución de los problemas nacionales consistiera sólo en la voluntad del poder público para resolverlos.

Los programas sociales gubernamentales han generado valores de dependencia. Lejos de ejercer una acción transformadora de las condiciones reales de existencia en que viven las personas, las familias y las comunidades, se abocan a proporcionar beneficios en dinero o en especie que terminan por perpetuar las condiciones de marginación, pobreza y vulnerabilidad social; porque es más fácil destinar cheques o despensas antes que crear infraestructura, redes productivas o programas que les permitan a las personas romper con el círculo ominoso de la pobreza y obtener nuevas capacidades. Los programas gubernamentales desplegados de esta forma, consisten en reducir la infraestructura, el personal y los recursos del gobierno abocados al desarrollo social convirtiendo esta disponibilidad pública en dinero efectivo, bajo el argumento de la eficiencia y racionalidad. No se generan redes de desarrollo comunitario, programas de abasto a bajo costo, programas de educación flexibles, ni de trabajo y alimentación; en cambio se entrega dinero condicionado a cumplir algún requisito en salud o escolaridad sin ponderar en toda su complejidad el entorno, las capacidades y la calidad de vida desde donde se parte.

Estos programas sobrevaloran una visión económica en que los sujetos, al disponer de mayores ingresos, mejoran necesariamente su calidad de alimentación, salud, vivienda y escolaridad; además consideran que este dinero sirve para promover el mercado a un nivel micro, lo cual redundaría en una lógica de intercambios monetarios y de transferencias netas de recursos de lo público a lo privado que permite suponer la pobreza y combatir la marginación social, sin embargo una consecuencia ominosa de estos programas es que profundizan y

promueven una relación de dependencia de la sociedad con el gobierno. La Reforma del gobierno mexicano debe apuntar necesariamente a la construcción de un nuevo tipo de relación con la sociedad fundamentada en nuevas formas de representación y participación, de ampliación de la esfera pública.

La organización de la sociedad está construyendo un espacio público no estatal, formado por organizaciones sin fines de lucro dirigidas hacia el interés general, que pueden funcionar como mecanismos de control social y participación ciudadana. Ese espacio público alude en un mismo movimiento tanto a la sociedad como al Estado. Por un lado supone asumir la posibilidad de que la sociedad se autogubierne a través de Estado democrático, asigna, por tanto, una virtualidad al Estado como espacio de realización de lo público, pero sólo en la medida en que represente a la sociedad y posibilite su propio desarrollo. Y por otra parte lo público remite a la auto-organización social, abonando a la posibilidad de que desde la sociedad se satisfagan necesidades colectivas de manera autónoma, pero sin que ello implique la abdicación de las responsabilidades estatales.<sup>119</sup>

Existen razones funcionales que pueden esgrimirse para favorecer un mayor involucramiento de la sociedad, tanto en la formulación como en la gestión de las decisiones gubernamentales. Al aumento de la necesidad de eficacia en las tareas del Gobierno, que pueden derivar del compromiso de quienes son responsables por la ejecución de las decisiones, se agregan razones de economía de recursos y de manejo de la complejidad. La organización de la sociedad puede convertirse en un instrumento para romper el monopolio del Gobierno como productor exclusivo de las decisiones y bienes públicos, esto supone recuperar la noción de lo público como la capacidad de la sociedad de participar en la formación de opinión y voluntad política. La potencialidad de la participación ciudadana está vinculada a la medida en que esta se guíe por los principios de igualdad, del pluralismo político, y de la deliberación; sin que se pretenda suplantar el papel de

---

<sup>119</sup> Cunill Grau, Nuria. *Repensando lo Público a través de la Sociedad*. CLAD-Nueva Sociedad, Venezuela, 1997.

representación de los partidos políticos o el Congreso; ni tampoco puede visualizarse a partir del debilitamiento del Estado y del Gobierno, sino a partir de su fortalecimiento.

La administración pública mexicana no cuenta con mecanismos efectivos para el despliegue de la participación ciudadana, que favorezca una mejor distribución, transparencia y aplicación de los recursos por su intermedio. Es necesario diseñar mecanismos que conviertan a la administración pública en un ente socialmente responsable; en este sentido, la cuestión de la transparencia gubernamental es uno de los factores que hacen fundamental a la participación social. Una administración pública sustentada en el refuerzo y la ampliación de la esfera pública, posibilita la auto-organización social a través de la coproducción de los bienes y servicios públicos. La irrupción de la sociedad organizada en México es aún incipiente, pero promisorio, puede constituirse en el detonante de una profunda transformación de las instituciones y organizaciones públicas, y cimentar una nueva relación con el Gobierno y el Estado.

En nuestro país el nivel de conflictividad social es cada vez mayor. El gobierno debe involucrarse en una arquitectura societal radical que ponga al país en nuevas trayectorias hacia el futuro; las magnitudes de las capacidades requeridas para gobernar son extraordinarias. No existen "atajos" o salidas fáciles; la desregulación, la privatización, la apertura de mercados a la globalización, las asociaciones a libres mercados, la reforma del aparato gubernamental; pueden ser útiles si se implementan cuidadosamente, pero por sí mismos no pueden producir las transformaciones indispensables. Todos los países deben pasar por cambios fundamentales que requieren la construcción de una arquitectura societaria guiada por los gobiernos. Yehezkel Dror ha delineado algunas de las dimensiones principales de la arquitectura societal radical para un país como México.<sup>120</sup>

---

<sup>120</sup> Dror, Yehezkel. "Capacidades para gobernar un país como México" en Schmidt, Samuel. (coordinador) La capacidad de gobernar en México. Aguilar, 1997, p.p 32-34.

1.- Producción de un número creciente de empleos. Esta producción debe estar distribuida equitativamente a lo largo y ancho del país, mientras que simultáneamente se incrementan los niveles de vida de los segmentos de la población que continúan trabajando en la agricultura de subsistencia y trabajos similares. Esto debe acompañarse con la elevación de los niveles de los servicios de salud y educación; además se deben incluir campañas para superar el abandono que sufrieron partes de la sociedad en el pasado.

2.- Reducir rápidamente las tasas de reproducción natal con el fin de estabilizar el tamaño de la población. Si bien la tasa de natalidad se ha logrado disminuir, la tasa de reproducción neta es aún elevada; de otra manera será imposible lograr un crecimiento anual en el ingreso adecuado y con una distribución equitativa entre los distintos segmentos de la población.

3.- Garantizar la seguridad pública y el orden. De mantenerse altos los niveles de criminalidad, violencia, corrupción política, etc; nada funcionará. Sin una mejora tangible en el mejoramiento de la seguridad pública y el orden, los gobiernos y los sistemas políticos como un todo carecerán de credibilidad para grandes segmentos de la población, así como para actores externos importantes.

4.- Reducir de manera efectiva la pobreza política. Se requiere de un rápido incremento de la participación política, combinado con la reconstrucción de la sociedad civil en el medio urbano y rural.

5.- Reestructuración de la economía. Implementar una política industrial blanda dirigida a asegurar un número creciente de empleos, aún a costa de algunas de las restricciones de la globalización. Asimismo, se deben emprender acciones determinantes para asegurar una distribución más equitativa del ingreso, aplicando medidas como el mejoramiento del sistema impositivo y el incremento de las transferencias fiscales.

De estas cinco dimensiones de la arquitectura societaria radical se desprenden seis especificaciones principales que se requieren para incrementar la capacidad de gobernar: uno, concentración democrática del poder, dos, pluralismo estructural y subsidiariedad; tres, capacidades cognoscitivas y de formulación de cursos de

acción creativas y sobresalientes; cuatro, habilidades para la puesta en marcha efectiva; cinco y seis, esencial para otros requisitos, un nuevo tipo de elite profesional, así como políticos más capacitados.

Formalmente en la Constitución los ciudadanos son titulares del poder, pero en la realidad están sometidos al poder público, en lugar de que este estuviera subordinado. El concepto de democracia administrativa aún no forma parte del léxico de la administración pública en México. El concepto de democracia administrativa alude a la posibilidad de que todos los ciudadanos pueden participar en la administración pública de acuerdo a su ubicación, circunstancias e interés legítimo; este concepto remite además a la idea de los derechos humanos administrativos. En muchas ocasiones las autoridades asumen que solo mediante encuestas, comentarios periodísticos, la concertación de las decisiones con los grupos hegemónicos, la recepción de sugerencias del público, interpretándolas según su conveniencia y dejándolas muchas veces sin respuesta, se puede favorecer la democratización administrativa. Es necesario explicitar los derechos de la ciudadanía frente a la administración pública. Chanes Nieto ha esbozado algunos derechos humanos administrativos plenamente reconocidos en otros países.

Ante la administración pública los ciudadanos tienen derecho:

- 1- A una administración pública cercana, expedita, simple, oportuna, eficaz, considerada, razonable, justa, honrada, humana, de excelente ciudad y bajo costo.
- 2- A participar en la elaboración y aprobación de planes y programas así como supervisar su cumplimiento.
- 3- Al referéndum y la iniciativa popular administrativos.
- 4- A la conservación la capacidad sancionadora en los servicios públicos que estén concesionados o privatizados.
- 5- A la igualdad en las cargas y en los beneficios de la acción administrativa.

- 6- Al estricto apego de la administración al derecho y a disponer de medios expeditos para hacerlo.
- 7- Al debido proceso administrativo, mediante la regularización del contenido y alcance de las garantías procesales y sustanciales en la materia.
- 8- A la precisión de los principios para la interpretación de la ley en materia administrativa.
- 9- A una defensa adecuada frente a las administraciones.
- 10- Al establecimiento de tribunales administrativos de plena jurisdicción y de la responsabilidad directa y objetiva de la administración.
- 11- A una compensación por la acción administrativa ilegítima o inoportuna.
- 12- A sistemas expeditos y llanos para cumplir obligaciones ejercer derechos y recibir servicios.
- 13- A la defensoría de oficio en materia administrativa.
- 14- A la determinación de las bases para el ejercicio de las facultades discrecionales.
- 15- A recibir una respuesta razonada y en un termino breve por parte de las autoridades a las peticiones sugerencias y quejas presentadas.
- 16- A que el silencio de la administración les favorezca, mediante la sustitución de la negativa ficta, por la afirmativa ficta. Si la autoridad no resuelve en un plazo breve la decisión se considera favorable para el solicitante.
- 17- A la información fundada sobre la decisión y la actuación administrativa, desde los nombramientos o remociones de funcionarios y las demás facultades discrecionales, hasta respecto a quienes y porqué se otorgan concesiones o enajenan bienes públicos.
- 18- A la veracidad de las estadísticas, documentos e informaciones oficiales.
- 19- A acceder a los expedientes personales y a su complementación, así como aquellos en que se tenga interés social.
- 20- A participar en la evaluación del quehacer administrativo.
- 21- A proteger los intereses sociales, no sólo cuando se es parte a agraviada, generalizando la acción social prevista.

22- A disponer de condiciones mínimas de consideración y respeto, principalmente en las áreas de atención al público.

23- A que los organismos de protección de los derechos humanos además de su salvaguarda en el ámbito administrativo, les defiendan de la conducta irregular de las administraciones, remediando los casos de inactividad o negligencia; y propongan modificaciones a las normas, a los criterios, y a las prácticas administrativas cuando produzcan resultados injustos o perjudiciales.

México está tocando a las puertas de una nueva historia. Los problemas que plantea el futuro son extraordinarios; hace falta imaginación, talento, capacidad de diálogo, conocimiento y voluntad para construir el Gobierno que requiere el país para este nuevo milenio. Los problemas de marginación, salud, educación, medio ambiente, vivienda, empleo reclaman un Gobierno capaz de responder a los anhelos y esperanzas de la sociedad. Tendremos el secreto del futuro en nuestras manos si sabemos enfrentar y superar los retos que el milenio ha traído. Aún es tiempo.

## CONCLUSIONES.

Después de la Segunda Guerra Mundial se registró en los países democráticos industrializados un periodo de estabilidad mundial y crecimiento fundamentado en una amplia intervención del Estado en la promoción del desarrollo económico y social. En esa misma época comenzaron a aparecer síntomas de desgaste, expresados en la incapacidad de esa forma de arreglo estatal para responder a demandas crecientes de la sociedad, debido principalmente a una crisis económica mundial y un profundo desequilibrio en las finanzas públicas. En el transcurso de los años setentas y ochentas, comenzaron a gestarse una serie de cambios en las estructuras estatales, genéricamente denominado Reforma del Estado. Esta Reforma se abocó a la revisión de las dimensiones, atribuciones y funciones del Estado en el ámbito interno y externo. La solución a esta problemática se concibió a partir de tesis económicas liberales, y políticamente conservadoras, que propusieron un Estado mínimo, que permitiera a los entes privados una mayor participación en el mercado; en consecuencia el Estado redujo drásticamente el gasto público, desmanteló los sistemas de seguridad social y emprendió un intenso proceso de privatización. La Reforma del Estado en los países democráticos e industrializados se desarrolló de manera simultánea con un proceso de Globalización mundial, que puede interpretarse como la adecuación de las estructuras estatales internas a los condiciones de competitividad y complejidad internacional; que derivó en la conformación de bloques económicos como mecanismos de movilidad del capital financiero mundial y de la empresa multinacional, este proceso se favoreció por el incremento del desarrollo de la tecnología.

La discusión sobre la Reforma del Estado incluyó una fuerte preocupación por el funcionamiento de los Gobiernos; se asumió la necesidad de transformar las anquilosadas estructuras gubernamentales en entes productivos y eficientes. Ante un creciente descontento de la ciudadanía por la deficiente prestación de los servicios públicos; los Gobiernos implementaron esquemas administrativos que pusieron acento en la eficiencia y productividad; a la conjunción de estos esquemas se la denomina el enfoque empresarial en el Gobierno. Estos esquemas tienen su fundamento en una corriente denominada Nueva Gerencia Pública. (New Public Management). Esta corriente tiene sus orígenes en el gerencialismo norteamericano y adquirió relevancia desde los años setentas. El tema de la Eficiencia en los estudios de la administración pública norteamericana no es nuevo; distintas corrientes administrativas sobre el estudio de las organizaciones y su comportamiento conformaron un difuso cuerpo teórico denominado Gerencia Pública, cuyos elementos principales son la aplicación de la eficiencia y racionalidad administrativa en los actos de Gobierno. La Nueva Gerencia Pública retoma los elementos de la Gerencia Pública, pero les agrega conceptos importados del liberalismo económico y de la escuela de la elección racional, a partir de los cuales realizó prescripciones sobre el tamaño del aparato de Gobierno. El discurso ideológico de la Nueva Gerencia Pública se enfocó al cuestionamiento de la actividad pública y sobre todo al papel de los procesos políticos, los cuales fueron percibidos como nocivos para la toma de decisiones racionales en el aparato administrativo.

Las manifestaciones concretas de las tesis de la Nueva Gerencia Pública en la reforma de los Gobiernos en los países industrializados se tradujo en el reemplazo de los métodos burocráticos por métodos determinados por el mercado en la provisión de bienes y servicios producidos por el Gobierno para incrementar la eficiencia. Esto implicó la instrumentación de criterios retomados del sector privado en lo relativo a sueldos y pago de servicios en el sector privado, además de la abolición del monopolio gubernamental en la provisión de servicios públicos. Más tarde, en los años noventas, la influencia de las tesis de la administración

empresarial en el sector público se incrementó. El paradigma Post-burocrático y la Reinención del Gobierno propugnaron por cambios en la forma tradicional de las organizaciones burocráticas del gobierno, para adecuarlas al nuevo esquema post-industrial capitalista y a la nueva política económica liberal de mercado. El paradigma Post-burocrático introduce términos en la administración pública como calidad, valor, mejoramiento continuo, flexibilidad, orientación al cliente, competitividad e innovación. La Reinención del Gobierno prescribe transformar las burocracias públicas en Gobiernos orientados por la cultura empresarial; enfocados a la eficiencia y productividad.

El enfoque empresarial en los procesos de Reforma de los Gobiernos en las democracias industrializadas arrojó resultados mixtos: por un lado se ha logrado incrementar relativamente la calidad de los servicios públicos, pero por otro lado se ha afectado la equidad en el acceso y distribución de bienes y servicios públicos; además existen deficiencias en el proceso de rendición de cuentas y se ha generado un déficit en el papel de la representación política.

El proceso de Reforma del Estado en México, comenzó a originarse en los años ochentas como una respuesta a una aguda crisis económica que obligó a la revisión de las funciones y dimensiones del aparato estatal. Este proceso se manifestó principalmente en una privatización de entidades paraestatales; y un indiscriminado recorte del aparato burocrático y del gasto social. Las repercusiones de la revisión del aparato estatal en la administración pública mexicana, motivaron un interés creciente en la actividad del gobierno y de su aparato administrativo. La administración pública mexicana desde los años sesentas y hasta principios de los años ochentas se inscribe en la corriente de la administración para el desarrollo, la cual apostó por el fortalecimiento del Estado como motor del desarrollo económico, político y social. A partir de la planificación estatal se pretendió sustituir los rasgos de la administración pública tradicional para acercarlo a un paradigma cercano al tipo ideal de organización burocrática weberiana. Los resultados de la administración para el desarrollo fueron parciales, porque no se consideró el perfil

del Estado sobre el cual se pretendió instrumentar el proceso de modernización administrativa. A partir de los años ochentas y de manera gradual, la administración pública mexicana retomó elementos, ideas y herramientas del enfoque empresarial. Esta tendencia puede apreciarse en el Programa de Modernización Administrativa 95-2000 y de manera más abierta en el Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental 2000-2006. Una revisión de los resultados de la implementación incipiente del enfoque empresarial en la Reforma del Gobierno mexicano revela que este ha sido adoptado de manera acrítica y superficial. No se cuenta con diagnósticos que den certeza a la implementación de conceptos y herramientas empresariales, ni de sus probables repercusiones.

La Reforma del Gobierno mexicano debe considerar necesariamente la calidad y eficiencia de los servicios que ofrece para reivindicar la imagen negativa que ostenta frente a una ciudadanía cada vez más conciente de sus derechos; así como a la necesidad de administrar mejor los escasos e insuficientes recursos públicos. Sin embargo, no se puede perder de vista el asunto de la equidad, la legitimidad, la transparencia en el ejercicio del gobierno y en la necesidad de preservar a la política como orientadora de las decisiones públicas. La adopción de esquemas empresariales en la acción gubernamental debe considerar las condiciones políticas, económicas, sociales y culturales del país. La Reforma del Gobierno no consiste sólo en una reforma administrativa, incluye necesariamente la construcción de un nuevo entramado institucional que sirva de cimiento para construir una nueva relación entre el Gobierno y la Sociedad.

## BIBLIOGRAFÍA.

Acevedo López, María Guadalupe. La globalización y las organizaciones productivas mundializadas. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, (mimeo) UNAM, 1997.

Aedo, Cristian; Larrañaga, Osvaldo. Sistemas de entrega de los servicios sociales: la experiencia chilena. Serie de Documentos de Trabajo No. 152. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington. 1993.

Alcántara Sáez, Manuel. Gobernabilidad, Crisis y Cambio. Fondo de Cultura Económica. México, 1995.

Ayala Espino, José Luis. Instituciones y Economía. Una introducción al Neoinstitucionalismo económico. Fondo de Cultura Económica, México, 1996.

Arrellano, David; Cabrero, Enrique; Del Castillo, Arturo. (Coordinadores) Reformando al gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental. CIDE- Porrúa, México, 2000.

Banco Mundial. Informe de Desarrollo Mundial. El Estado en un Mundo de Transformación. Washington. D.C. 1997.

Barzelay, Michael. Breaking Through Bureacracy. A New Vision for Managing Government. University of California Press, 1992.

Boston, Jonathan. Origins and Destination: New Zealand's Model of Public Management and the International Transfer of Ideas. Patrick Seller- Davis, 1996.

Bozeman; Barry. Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas. México, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública-Fondo de Cultura Económica, 1998.

Cabrero Mendoza, Enrique. Del Administrador al Gerente Público. México, INAP, 1995.

Cabrero, Mendoza, Enrique; Arellano, David; Del Castillo, Arturo (coordinadores). Reformando al Gobierno. Una visión organizacional del cambio gubernamental. México, CIDE - Porrúa, 2000.

Carmona, Fernando. Una alternativa al neoliberalismo. Editorial Nuestro Tiempo, México, 1995.

CLAD. Una Nueva Gestión Pública para América Latina: Documento del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Caracas, 1998.

Concheiro Bohórquez, Elvira. El gran acuerdo. Gobierno y empresarios en la modernización salinista. ERA-UNAM, 1996.

Crozier, Michel; Huntington, Samuel; Watanuki, Joji. The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission. University Press, New York, 1975.

Cunnil Grau, Nuria. Repensando lo público a través de la sociedad. Nuevas formas de gestión Pública y Representación Social. Venezuela, CLAD-Nueva Sociedad, 1997.

Dobyns, Lloyd; Crawford-Mason, Clare. Thinking About Quality. Progress, Wisdom, and the Deming Philosophy. Times Books Random House, New York, 1994.

Donnelly Jamer, Gibson; James e Ivancevich, John. Fundamentals of Management. Functions Behavior Models. Business Publication Inc, Texas, 1981.

Dror, Yehezkel. La Capacidad de Gobernar. Informe al Club de Roma. Fondo de Cultura Economica, México, 1996.

Drucker, Peter F. Los desafíos de la Administración en el siglo XXI. Editorial Sudamericana, Argentina, 1999.

Emin Fual, Keyman. Globalization, State Identity Difference. Humanity Press, New Jersey, 1999.

Espinoza Valle, Víctor Alejandro. Reforma del Estado y Empleo Público. Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1993.

Etkin, Jorge. Política, Gobierno y Gerencia de las Organizaciones. Buenos Aires, Pearson-Prentice Hall, 2000.

Ferlie Ewan; Lynn Ashburner; Louise Fitzgerald; Andrew Pettigrew. The New Public Management in Action. Oxford University Press, 1996.

Guerrero, Omar. Del Estado Gerencial al Estado Cívico. Miguel Ángel Porrúa- UAEM, 1999.

Guerrero, Omar. El Estado y la Administración Pública en México. México, INAP, 1989.

Habermas, Jürgen. Problemas de legitimación en el capitalismo tardío, Amorroutu, Buenos Aires, 1975.

Jiménez Nieto, Juan Ignacio. Política y Administración. Tecnos, Madrid, 1977.

Kliksberg, Bernardo. ¿Cómo transformar al Estado? Mas allá de mitos y dogmas. F.C.E, México, 1993.

Kliksberg, Bernardo. (Compilador) El rediseño del Estado. Una perspectiva Internacional. México, INAP- F. C. E, 1996.

Kuhn, Thomas. The Structure of Scientific Revolutions. University of Chicago Press, Chicago, 1970.

Las razones y las obras. Gobierno de Miguel de la Madrid. Crónica de un Sexenio. 1982-1988. Sexto año. Presidencia de la República. Fondo de la Cultura Económica. 1988.

Laurell, Asa Cristina. La reforma contra la salud y la seguridad social. México, ERA, 1997.

La Transformación de la Gestión Pública. Las reformas en los países de la OCDE. Ministerio de la Presidencia. Boletín Oficial del Estado. Madrid. 1997

O'Connor, James. The fiscal crisis of the State. St. Martin's Press, New York, 1977.

Offe, Claus. Contradictions of the Welfare State, Mit Press, Cambridge 1984.

Ostrom, Vincent. The Intellectual Crisis in American Public Administration. The University of Alabama Press, 1974.

Osborne, David; Gaebler, Ted. La reinención del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público. México, Gernika, 1994.

Pollit, Christopher. Managerialism and the Public Services. The Anglo- American Experience, Basil and Blackwell, Oxford, 1990.

Rayner, Hal, Understanding and Managing Public Organizations. Jossey Bass, San Francisco, 1991.

Schmidt, Samuel. (coordinador) La Capacidad de Gobernar en México. Aguilar, México, 1997.

Steve, Hanke. Privatización y Desarrollo. Trillas, México, 1989.

Stillman, Richard. Preface to Public Administration: A Search for trends and Directions, St Martin's Press, New York, 1991.

Villareal, Rene. Liberalismo Social y Reforma del Estado. México en la era del capitalismo post-moderno. Fondo de Cultura Economica, México, 1993.

Villoria, Mendieta, Manuel. La Modernización de la Administración Pública como instrumento del servicio de la democracia. Centro de Estudios Sociales y Jurídicos "Ramón Carande", España, 1996.

## HEMEROGRAFIA

Chanes, Nieto, José. "Las relaciones del ciudadano con la Administración Pública: pasado, presente y futuro", en Revista del IAPEM, Mayo-Agosto, p. p 65-67

De la Garza, Enrique. "Reestructuración productiva y respuesta sindical en América latina (1982-1992)", en Revista Española de Sociología, No. 19, Madrid, 1993.

Enríquez Mendoza, María Guadalupe; Ramírez Zozaya, Juan Miguel. "La Gerencia Pública (Public Management) : Un campo en formación", en Revista del I A P E M, No. 37, enero- marzo de 1998.

Falcao Martins, Humberto. "Administración Pública gerencial y burocracia. La persistencia de la dicotomía entre política y administración", en Reforma y Democracia, Revista del CLAD, No. 9, 1997

Hernández Téllez, C. Javier; Villagomez, Alejandro. "Participación del sector privado en servicios municipales: el agua potable", en Gestión y Política Pública, No. 2, CIDE, segundo semestre del año 2000.

Huntington, Samuel. "Pos-industrial Politics; Low bening it be", en Comparative Politics, 1975.

Jones, L; Thompson, F. "Un modelo para la Nueva Gerencia Publica: Lecciones de la reforma de los sectores público y privado", en reforma y Democracia, Revista del CLAD, No 15, Octubre de 1999.

Le grand, Julian. "The Theory of Government Failure", en Journal of Political Science, No. 21, 1991.

Montaño, Luis. "Modernidad, Post-modernismo y Organización. Una reflexión acerca de la noción de estructura post- burocrática", en, argumentos para un debate sobre la modernidad. UAM-Iztapalapa, México, 1999.

Muller, Pierre. "Entre le local et l'Europe. La crisi du modèle Francaise de politiques publiques", en Revue Francaise de Science Politique, No. 42, Vol. 2, 1992.

Nathan, Richard P. "Reinventing Government: What Does it Mean?", en Public Administration Review, No. 55 marzo - abril de 1995.

O' Toole, Lawrence. "American Public Administration and the Idea of Reform", en *Administration and Society*, No. 16, 1984

Prats i Catalá, Joan "Derecho y Management en las Administraciones Públicas: notas sobre las crisis y renovación de los respectivos paradigmas" en *Reforma y Democracia*, Revista del CLAD, No. 3 enero de 1995.

Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Diario Oficial de la Federación. Mayo de 1996.

Ramírez, Jesús; Ramírez, Edgar. "Génesis y Desarrollo del concepto de Nueva Gestión Pública. Bases organizacionales para el replanteamiento de la acción administrativa y su impacto en la Reforma del Gobierno. Documento Trabajo No.106. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México. 2002.

Reestructuración del Sector Paraestatal. Cuadernos de Renovación Nacional. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. F.C.E. México. 1998.

Salinas de Gortari, Carlos. "Reformando el Estado," en *Nexos*, No. 148, abril de 1990.

Sánchez de Dios, Manuel. "El modelo sueco de Estado de bienestar", en *Revista de Estudios Políticos*, No.79, Madrid, 1993.

Sánchez González, José Juan. "La Calidad en la Gestión Pública Contemporánea," en *Revista del IAPEM*, No. 45, enero – abril del 2001.

Sánchez González, José Juan. "Revisión al Modelo Estratégico para la Innovación Gubernamental del Gobierno de Vicente Fox", en *Revista del IAPEM*, No. 48, enero-abril del 2002.

Santana, Rabell, Leonardo. "La situación actual del estudio de la administración pública norteamericana", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, No. 57, Diciembre de 1991.

Savoie, Donald J. "What is wrong with the New Public Management ?" en *Canadian Public Administration*, No. 1, Vol. 38, Toronto, 1995.

Schwartz, Herman "Public Choice Theory and Public Choices: Bureaucrats and State Reorganization in Australia, Denmark, New Zealand, and Sweden in the 1980", en *Administration and Society*, No. 1 vol. 26 Newbury Park, 1994.

Turton, Genie. "Tendencias Actuales y Futuras de las Iniciativas de la Calidad en el Servicio. Programas de Calidad en la Administración", en *Un Gobierno Alerta. Iniciativas de Servicio de Calidad en la Administración. Organización para la*

Cooperación para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)-  
Departamento del Distrito Federal, México, 1997.

Uvalle, Berrones, Ricardo. "La institucionalidad democrática o eje articulador de la sociedad, el ciudadano y la nueva administración pública," en Revistas del IAPEM, No. 46, Mayo- Agosto del 2000.