

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES**

**CONTRIBUCION DEL ANALISIS DE POLITICAS A LA MEJORA DE LA  
ACTIVIDAD ESTATAL EN MEXICO. UN ENSAYO DE RACIONALIDAD BASADA  
EN EL CAPITAL HUMANO**

***T E S I S***

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE MAESTRO EN ADMINISTRACION  
PUBLICA**

**P R E S E N T A**

**MARTIN DE JESUS DIAZ VAZQUEZ**

**ASESOR  
MTRA. ERIKA DORING**

Ciudad Universitaria, febrero de 2005.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

## AGRADECIMIENTOS Y DEDICATORIAS

A la Maestra **Erika Doring** por el apoyo incondicional brindado. Con su plena disposición para asesorarme y para retroalimentar con su experiencia mis ideas y planteamientos, este trabajo fue posible.

A los miembros del sínodo por sus acertadas recomendaciones y sugerencias que permitieron enriquecer esta tesis:

Doctora **Cristina Bayón Chernicoff**

Doctor **Ricardo Uvalle Berrones**

Doctor **Juan Carlos León y Ramírez**

Doctor **Rafael Martínez Puón**

A todos muchas gracias.

Dedico este trabajo a la memoria de mis abuelos siempre presentes en mi: **Leonila** y **Cecilio** por su amor infinito, y a **Feliciano** y **Trinidad** por su cariño especial.

A mi madre **Alberta** Vázquez Oliveros por todas sus alegrías por mí; a mi padre **Jesús** Díaz Nava por los andares vividos y por tu especial cariño. Gracias infinitas a los dos.

Con amor a mi esposa y compañera **Patricia** Blake Solís, por los tiempos robados y por tu comprensión y apoyo para entender este trabajo como parte de un proyecto profesional y de vida.

Con amor y cariño a mis hermanas **Norma**, **Carmen** y **Rosalba** por el gusto de estar juntos en lo esencial, sin importar los conceptos, les agradezco a cada una en todo lo que vale el apoyo por los días difíciles.

A mis hermanos **Gilberto** y **Galdino** por lo que fuimos, por lo que somos y por lo que representa para mi lo que seremos siempre.

A mis dos tesoros **ALBERTO MARTIN** y **HAZEL ANDRES**.

CONTRIBUCION DEL ANALISIS DE POLITICAS A LA MEJORA DE LA ACTIVIDAD  
ESTATAL EN MEXICO. UN ENSAYO DE RACIONALIDAD BASADA EN EL  
CAPITAL HUMANO

INDICE

	Página
Introducción	6
<b>CAPITULO 1</b> <b>MARCO TEORICO DE REFERENCIA Y</b> <b>PLANTEAMIENTO DEL ESCENARIO</b>	<b>14</b>
1.1 Construcción metodológica	14
1.1.1 Alcances y limitaciones	21
1.2 Elección de un enfoque	23
1.3 Estado y administración pública	28
1.4 Intervención acentuada o retracción del Estado	40
<b>CAPITULO 2</b> <b>MEJORA DE LA GESTION PUBLICA: UNA</b> <b>NECESIDAD CONTINUA</b>	<b>58</b>
2.1 El factor humano: hacia la especificad de su contexto	58
2.2 Aspectos de la complejidad de la gestión	66
2.3 Complejidad subyacente de la administración: hacia un “gobierno profesional”	80
<b>CAPITULO 3</b> <b>EL ANALISIS DE POLITICAS EN EL CONTEXTO DE UNA</b> <b>RACIONALIDAD LIMITADA</b>	<b>89</b>
3.1 La propuesta de políticas públicas	89
3.2 Planeación y políticas	99
3.3 La “construcción del problema”	102
<b>CAPITULO 4</b> <b>HACIA “NUEVAS” PAUTAS DE DESEMPEÑO DEL</b> <b>PERSONAL DIRECTIVO EN LA FORMULACION DE</b> <b>POLITICAS</b>	<b>113</b>
4.1 Aspectos contextuales	113

4.2 Características generales para la configuración de un perfil necesario	125
4.3 Aportación prescriptiva	131
4.4 Elementos de apoyo	136
CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS GENERALES	145
FUENTES DE INFORMACION CONSULTADAS	154

## Introducción

El “tiempo” concepto construido y configurado por el hombre como una medida de referencia para darle una razón y un sentido a su existencia, se transformó en su transcurrir en una dimensión cronológica-social y desde luego política de sus relaciones, hechos y conflictos que fueron resultado de las circunstancias, los intereses y las ideologías de los diversos actores, contextualizados a su vez en escenarios de evolución y transformación de la convivencia social. En las actividades propias de los gobiernos de las sociedades el tiempo se constituyó en un “tiempo político”, “económico” y “administrativo” en el ejercicio de las políticas públicas y en la toma de decisiones.

En los marcos del surgimiento y evolución de nuevas pautas de desarrollo en las distintas realidades nacionales, el fenómeno de la gestión del Estado ha sido objeto de valoraciones e interpretaciones y de continuas y diversas críticas que tienen como “telón de fondo” las dimensiones y connotaciones que manifiestan las relaciones que establecen los poderes públicos con los diversos grupos sociales, ello en el seno de sociedades con características diversas en sus niveles de bienestar social.

En el escenario mexicano el Estado y la administración pública representan conceptos y actividades sumamente complejas que refieren y actualizan temas y problemáticas generales y específicas de reflexión y discusión, ello observable en temáticas relevantes tratadas en medios especializados y en los masivos de comunicación que destacan la opinión representativa de entes, actores y sectores sociales, cuya tendencia e intensidad es plural y fundamental en su medida y respectivo ámbito de acción para conformar la agenda gubernamental; las discusiones consideran múltiples aspectos y se abordan desde diferentes perspectivas. Una de éstas es aquélla que dirige sus argumentos a la exploración y/o análisis de la capacidad política y administrativa efectivas del Estado para resolver lo que se ha dado en llamar genéricamente como “problemas sociales”.

El pensamiento de búsqueda de las racionalidades del Estado en un sentido de mejoramiento de su actividad se fundamenta en lo teórico y en lo histórico en aquellas consideraciones que destacaban las fortalezas y potencialidades de los poderes públicos manifestadas en la instrumentación de políticas que trajeron grandes beneficios sociales como resultado de un buen diseño y elementos de sentido y bien común, factor indispensable en la transformación de las sociedades civiles; esto es uno de los aspectos fundamentales en la explicación de los cambios sociales bajo un enfoque integral, ya que la administración pública ha sido aparte de elemento de orden y organización un ente que canaliza energías para solucionar problemas que afectan el interés colectivo.

Desde luego que no siempre el Estado ha encontrado en la conducción de las energías sociales los equilibrios que aseguren la gobernabilidad que requiere una “realidad concreta” o nación para aspirar a mayores niveles de bienestar, proceso en el cual los responsables del ejercicio de los poderes públicos son fundamentales para encontrar caminos que den viabilidad a la política pública, con apoyo en una infraestructura institucional que a lo largo del tiempo se ha creado y que se expresa en un ejercicio de la autoridad que históricamente también ha buscado la legitimidad de sus acciones.

La manifestación concreta de la actividad del Estado es la administración pública. En los aspectos teóricos de esta última, sus diversas concepciones han correspondido a enfoques y corrientes de pensamiento que se ubican en circunstancias históricas también diversas.

Así, por ejemplo, de manera general se define a la administración pública por los fines que persigue y en este sentido lo que da razón de ser a sus postulados es la búsqueda de la satisfacción de necesidades sociales, para lo cual, a través de su infraestructura de operación y organización, que constituye y refleja los mismos fines del Estado y del gobierno, se formulan, implementan, evalúan y controlan una



diversidad de acciones, actividades, programas y de forma sustantiva políticas públicas, ello en función de necesidades que se definen en el marco social y en la lucha por la satisfacción de intereses de los distintos actores políticos y económicos.

La reflexión sobre los nuevos retos de un proceso continuo de modernización de la gestión de los asuntos públicos, nos permite plantear un análisis general que aproxima su ubicación a un campo de análisis en el seno de una sociedad con múltiples dimensiones: “necesidad o no necesidad del Estado”, “libertad o no del individuo o del ciudadano”, y finalmente, como asunto de importancia central, la necesidad que tienen los aparatos gubernamentales, al ser continuamente cuestionados, de buscar siempre respuestas técnicas o políticas con altos requerimientos de eficiencia, ante los nuevos retos que imponen los cambios sociales, como son precisamente en nuestro contexto, aquellos que se derivan de una sociedad plural inserta en los procesos de la “globalización”.

Conviene destacar que en la perspectiva del trabajo se reconoce la existencia en México de instituciones que buscan estar actualizadas a los más recientes procesos de modernización y son altamente especializadas, ello conforma también el “quehacer público” con una dinámica de creciente innovación tecnológica y de renovación de metodologías y sistemas orientados con criterios de productividad y eficiencia en el contexto de mayores exigencias para generar procesos de calidad total, esta última convertida en herramienta importante en las actividades del sector público. Esto no quiere decir que no existan también múltiples oportunidades de mejora para cambiar escenarios caracterizados por la ineficiencia, la corrupción, la persistencia en lograr la satisfacción de intereses individuales por encima de los generales, y en un plano global el nepotismo e impunidad que impregnan las fronteras y relaciones entre el Estado y la sociedad.

Nuestra perspectiva de análisis se sustenta en la consideración de una administración pública “relativamente autónoma” de sus propias circunstancias

políticas y de las transiciones gubernamentales que pueda apoyarse en la calidad del diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas, con base en incrementos de capacidades y valor agregado para entender y atender los complicados problemas sociales; no obstante en esta situación se acepta de antemano que la gestión del Estado en general, en algún sentido, siempre ha operado bajo el marco de un mito, toda vez que las necesidades siempre serán cambiantes pues no se satisfacen de manera total y/o para siempre o en un sentido óptimo, ello dado el surgimiento y renovación constante de nuevas tensiones políticas del sistema y necesidad de nuevas respuestas o productos.

Aún con lo anterior, la idea de un futuro deseable en el logro de mayores niveles de calidad, eficiencia y cobertura en la atención de una demanda creciente (elemento de complejidad), ha permitido contribuir a las transformaciones colectivas, vislumbrando siempre una imagen-objetivo basada en la factibilidad de los cambios y energías que pueden provocar las acciones del Estado.

Asimismo, esta situación que ha jugado un papel de mito, ha sido positivamente preferible a una visión totalmente negativa del papel del Estado, porque los buenos propósitos han contribuido a que se logre un cumplimiento gradual de los propósitos y metas, mejorando a su vez en un movimiento de retroalimentación los resultados en la satisfacción de necesidades colectivas. Lógicamente, se aplica en este planteamiento una clasificación de resultados mínimos, adecuados, satisfactorios, constantes, y/o sostenidos, o realmente insuficientes.

Un punto de vista contrario al argumento expresado en el párrafo anterior, sería considerar como “verdad absoluta” un maniqueísmo expresado lógicamente de la siguiente manera: “La administración pública no es capaz de generar las políticas públicas necesarias para el desenvolvimiento social” o la misma “está incapacitada por naturaleza para contribuir del mejor modo posible a la solución de los grandes problemas” o, tal vez, otro extremo sería poner a discusión el concepto de ésta entre

una visión eufemista y otra de tipo objetivo y real, poniendo por un lado la ideología y la subjetividad y por otro la objetividad. Ambas situaciones por cierto, dan cabida a la proposición o recomendación de una buena administración pública.

Los niveles de apreciación teórica del Estado, del gobierno y la administración pública son complejos y diferentes, generales y abstractos unos, concretos y específicos otros; o bien se abordan aspectos de los mismos desde distintas perspectivas, poniendo énfasis en la vertiente económica, jurídica, sociológica o administrativa, esto en un plano global o particular, considerando situaciones en que se manifiestan acciones o problemáticas de relevancia.

Este trabajo tiene como propósito general destacar la importancia del *análisis de políticas*, entendido como un campo conocimiento que puede enriquecer los procesos de instrumentación de estrategias apoyado en los aportes que brindan las distintas ciencias sociales para el mejoramiento de la infraestructura gubernamental, que exige altas capacidades analíticas en la definición, diseño, instrumentación y evaluación de las políticas públicas.

Así, planteamos diversos aspectos que se centran en una relación que se configura entre las políticas formuladas o adoptadas como responsabilidad de gobierno, éstas manifestadas en normas, acuerdos oficiales, programas, y las capacidades, no solo presentes, sino también potenciales que deben poseer aquéllas personas que se desempeñan en puestos de alto nivel de responsabilidad que influyen en la elaboración o estructuración final de los cursos de acción elegidos, cuyas consecuencias positivas, adecuadas o negativas las viven los diversos sectores de la población.

Nuestro contexto de análisis es la reorientación y modernización de la actividad estatal en México, que se entiende se derivó en parte de los cambios de la instrumentación de criterios para la operación del conjunto de las instituciones que

expresaron las políticas derivadas de la proyección e instrumentación de un modelo de desarrollo nacional distinto a la forma de intervención estatal acentuada conformada en el Estado de bienestar mexicano, el cual comenzó su transición a partir del período presidencial de Miguel de la Madrid Hurtado 1982-1998, hacia su retracción cuantitativa sobre todo en el aspecto económico. Este cambio en la actividad estatal repercutió en una configuración distinta de gestión y de criterios que a la larga han sido fundamentales en la gestión y resultados de los objetivos institucionales.

En este sentido las necesidades de modernización de la gestión pública son resultado tanto de un cambio de modelo de desarrollo nacional, como de un contexto histórico social que ha considerado fundamental la eficiencia, la productividad y la calidad de las políticas públicas, como aspecto fundamental de la gerencia pública.

Impactan también en este contexto, los avances logrados en los procesos de avance en la democracia nacional, así como las exigencias de algunos sectores de la población por la presencia de un Estado necesario en la sociedad, abarcando y perfeccionando sus acciones en campos imprescindibles como el combate a la pobreza y la atención de los sectores educativo, de fomento económico, creación de empleos, política migratoria, de vivienda, etc.

Nos interesa especialmente poner a consideración un conjunto de elementos de análisis, reflexión y de propuesta en torno a las posibilidades de mejoramiento de los resultados de las políticas, en una sociedad mexicana inserta ya en el siglo XXI con importantes características de complejidad, dinamismo, participación y pluralismo político y social.

El trabajo comprende los siguientes capítulos:

1) MARCO TEORICO DE REFERENCIA Y PLANTEAMIENTO DEL ESCENARIO, en éste previo las explicaciones metodológicas que permitieron diseñar la estructura

teórica y conceptual del ensayo, se analizan formas y criterios que han guiado la acción estatal, basándonos fundamentalmente en un planteamiento bipolar cuya tendencia económica hace plantear una hipótesis central: “Estado Interventor” o “Estado Neoliberal”. Esto nos da la pauta para presentar posteriormente indagaciones relacionadas con la propuesta de mayores niveles de autonomía en el manejo y administración de los asuntos públicos y en la ampliación de capacidades de gobierno, ello en el contexto nacional de transformaciones en la política y de aquellas que se derivan de una mayor apertura del país al exterior en el marco de las relaciones intensas que plantea la globalización.

En el proceso de “autonomía relativa” en el manejo y administración de los asuntos sociales, es importante para lograr la continuidad en los programas de gobierno que han demostrado ser útiles e implementar otros, el incremento sustancial de las capacidades y los cambios de visión del personal al servicio del Estado, que se reflejará en un aparato técnico, político y administrativo que genere alternativas viables de mejora en escenarios sumamente competitivos y de necesidad de adaptación a nuevas realidades, teniendo como componente fundamental de la modernización administrativa y de la reforma del Estado el valor agregado de la tecnología de las políticas públicas.

2) MEJORA DE LA GESTION PUBLICA: UNA NECESIDAD CONTINUA. En este se destacan las dificultades existentes en el escenario político-administrativo, ámbito propio de la formulación e implementación de políticas, mismas que se derivan de circunstancias caracterizadas por lo difícil y complejas que son siempre las relaciones humanas, así como del particular tratamiento de las problemáticas sociales enmarcadas en la polaridad y pluralidad de la participación e información de que disponen los diversos sectores sociales, todo lo cual hace necesario propiciar cambios en la gestión pública para buscar continuamente una mayor racionalidad de sus políticas y programas que se derivan formalmente de un Plan Nacional de Desarrollo y de su visión sectorial y especial.

3) EL ANALISIS DE POLITICAS EN EL CONTEXTO DE UNA RACIONALIDAD LIMITADA. Aquí se abordan centralmente algunos elementos de las políticas públicas, bajo una visión de obtener lo que es útil para el trabajo institucional, que se refleje en una adecuada construcción de los problemas públicos, lo que por consecuencia permita la toma de mejores decisiones. Ello aceptando de antemano que en la realidad no existe una racionalidad total o pura, por lo que se plantea la situación de que es necesario obtener como situación o resultado aquello que realmente es posible y de la mejor manera.

4) HACIA “NUEVAS” PAUTAS DE DESEMPEÑO DEL PERSONAL DIRECTIVO EN LA FORMULACION DE POLITICAS. A través de un enfoque prescriptivo, en este capítulo se presenta la configuración de un perfil general de los gobernantes, del nuevo analista y “hacedor” de políticas públicas acorde a las condiciones actuales de complejidad, de cambios constantes en todos los órdenes y altas exigencias para lograr la moral y la ética en su desempeño como elemento sustantivo en el manejo de los asuntos que competen al interés público.

En la parte final del trabajo, se presentan las conclusiones generales del mismo, así como sus perspectivas y las fuentes de información consultadas.

## **CAPITULO 1. MARCO TEORICO DE REFERENCIA Y PLANTEAMIENTO DEL ESCENARIO**

Proemio

En este capítulo se destacan dos aspectos fundamentales. El primero alude a la metodología con la que se aborda el análisis de este trabajo y el segundo trata de establecer un escenario en que se contraponen dos expresiones generales y representativas del papel del Estado en México.

Abordaremos pues primeramente la categorización metodológica básica y los conceptos fundamentales que forman nuestra referencia teórica como punto de partida.

La explicación de como se concibe el fenómeno es fundamental en tanto que trasciende hacia la definición de su objeto, sus alcances y su carácter de propuesta; los puntos de vista de los autores revisados se contrastan y se busca formar una opinión propia.

### **1.1 Construcción metodológica**

Inicialmente, nuestras reflexiones se orientaron bajo los siguientes planteamientos: ¿cómo contribuir al análisis del fenómeno administrativo público y cómo formular una propuesta de mejora? ¿Es factible que la gestión pública pueda mejorar sus niveles de eficiencia? ¿Cómo debe mejorar y por qué?, obviamente estas preguntas rebasaron cualquier intento de concretar el trabajo, tanto por la complejidad y alcances de los mismos, como por la disponibilidad de los instrumentos empíricos que su desarrollo supone.

Bajo dichas circunstancias y ante la necesidad de buscar líneas concretas de investigación, se delimitó un “campo de relevancia” que es el siguiente: ¿qué elementos y aspectos pueden contribuir para que el personal que interviene y decide

(variable “a”) sobre los asuntos públicos eleve sus potencialidades de respuesta? (variable “b”) ¿Por qué no se resuelven adecuadamente muchos problemas que están en la agenda y que impactan negativamente a la comunidad? y, ¿cómo y con qué elementos es posible contribuir a la mejora de la gestión? (variable “c”), ello a partir de analizar y construir una problemática específica pero a su vez general en tanto en muchos casos es la expresión de una “forma de hacer las cosas” o bien de como estas funcionan.

Así, el análisis, reflexión y revisión bibliográfica y documental se orientó a satisfacer las expectativas de una propuesta general, que se enfoca de manera importante al diseño de una propuesta. Se puso énfasis específicamente en la relación “detección del problema-prescripción”.

La “prescripción” la definimos y orientamos de forma contextual en el siguiente sentido: derivado de la detección, análisis y construcción de un problema determinado se recomienda o se formula la mejor solución o la más adecuada\*. En este sentido, el punto de apoyo o el valor agregado para obtener soluciones lo más racionalmente posibles a los problemas, son los conocimientos profesionales, técnicos, políticos, administrativos, gerenciales, entre otros, que posee el personal directivo que desempeña la gestión pública, pues se tiene como escenario una continua complejidad en el funcionamiento de los sistemas de ingreso de demandas, procesos de tratamiento, salidas y retroalimentación de las mismas.

---

\* Un sentido de la palabra “prescribir”, es “ordenar, determinar una cosa,” (prescribir un medicamento). LAROUSSE, (44a. reimpresión), México, 1999, pág. 441. Para fines de este trabajo no interesa propiamente el tono imperativo de la palabra, (obviamente no es un asunto de las ciencias médicas), tampoco el sentido jurídico de la prescripción de un asunto, más bien nuestra idea es resaltar la orientación a resolver un problema a través de una solución o recomendación que se estructura con tales fines. En el desarrollo del trabajo se profundiza esta idea de recomendación; en realidad en la administración pública la idea de recomendación de mejora es tan antigua como ella misma y en la actualidad se da en los diversos escenarios de la gestión, como es el caso de las áreas normativas o que tienen una función de evaluación. El sentido en parte asumido es por ejemplo lo que sucede con los principios de la “gerencia privada” que buscan implantarse en la gestión pública para que esta funcione mejor, buscando una mayor eficiencia, productividad, optimización, en general una mayor racionalidad.



Con base en lo señalado anteriormente, se pretende demostrar de manera general, la relevancia teórica de la vinculación entre capacidades de los recursos humanos y el diseño de decisiones públicas, a fin de formular apreciaciones generales que contribuyan al mejoramiento de la actividad de gobierno mexicano, en función de las múltiples demandas sociales planteadas al sistema político y administrativo.

El ámbito de interés es el análisis de los “altos niveles de decisión” en los cuales recae en gran medida la capacidad de respuesta a los problemas de la gestión pública. Por ello, las líneas de análisis y reflexión establecen lógica y estructuralmente un marco conceptual básico, el que da pauta a la formulación de una propuesta basada en el incremento de las capacidades para la formulación y evaluación de las políticas públicas del personal de alta dirección, responsable de atender asuntos de impacto y trascendencia social, teniendo como “telón de fondo”, el contexto de los cambios que ha tenido la orientación del papel del Estado mexicano en una sociedad que también se ha transformado hacia nuevas pautas de convivencia y de comportamiento en sus formas de consumo, satisfacción de necesidades educativas, culturales, económicas, laborales, de asentamiento, de participación política, etc.

Dado lo anterior, en el marco general de la actividad de gobierno y de la administración pública mexicana, la contribución del personal que formula y ejecuta soluciones a problemas públicos es cada vez más importante. Ello lo vinculamos con la vertiente del “análisis de políticas públicas” como herramienta teórica que puede ser formativa y de especialización práctica de los servidores públicos, lo cual de reflejarse en resultados repercutirá en una “buena imagen” de un sector público que busca una mejora continua.

Los principales elementos metodológicos que permitieron diseñar los contenidos temáticos de los capítulos del presente trabajo, parten de una perspectiva general de apreciación del marco de actuación del Estado en México, en que es importante

establecer algunos antecedentes históricos de sus manifestaciones y condiciones que caracterizaron su desenvolvimiento en las décadas de los sesenta, setenta, ochenta y sus procesos de transformación fundamentales que le dan un carácter diferente a la intervención del Estado en nuevos contextos.

Se pretende aportar una perspectiva de análisis de las decisiones de gobierno, con la idea de concretarlas en más capacidades de gestión y solución de problemas, en un contexto de reorientación del Estado.

Es importante considerar como factor central la revisión y aplicación de los aspectos teóricos de las políticas públicas, que nos dieron un enfoque particular a este trabajo. Ubicados en el accionar del gobierno las categorías se refieren a la “definición o construcción del problema”, a la perspectiva de seguimiento y análisis de un “curso de acción”, la formación de la agenda pública y las etapas de diseño, implementación, evaluación y control.

Cabe destacar también la ayuda del enfoque sistémico que bajo el esquema de “insumos”, “procesos”, “salidas” y “retroalimentación”, orientan la manera en que se puede concebir un modelo de análisis del funcionamiento de la administración pública.

Las reflexiones tienen como contexto las referencias conceptuales, y se procura que en las ideas se refleje una diferenciación clara de las principales variables a analizar y de las relaciones que éstas establecen entre sí. La problemática de la gestión pública es compleja y las explicaciones que requiere la misma se basan en nuestro planteamiento en sus principales manifestaciones, en este caso las necesidades fundamentales de mejoramiento y progreso en las capacidades que en potencia pueden desarrollar las instancias gubernamentales.

*El Objeto de estudio comprende dos variables de relevancia:*

- 1.- El personal directivo, responsable del diseño y evaluación de políticas y el
- 2.- Incremento de capacidades, inversión en capital humano.

Dichos aspectos resultan relevantes en la medida en que se trasciende su nivel de relación, al incorporarse a ellos elementos que problematizan y permiten el análisis de las causas de su situación y de las propuestas que buscan ser viables para el mejoramiento de la gestión pública. Esto en nuestra perspectiva refleja la idea de una mayor racionalidad: mayor rendimiento, el deber ser, lo que es perfectible aún aceptando sus propias limitantes, la necesidad de cambio constante, análisis y visión constructiva; por ejemplo “siempre será necesario distribuir racionalmente los recursos públicos”.

Bajo una óptica global y contextual se entiende el marco de la actividad del Estado, la sociedad y el desarrollo nacional, buscando orientar las apreciaciones generales hacia elementos de discusión concretos y específicos.

La sustancia del análisis referente al enriquecimiento de los procesos de decisión a través del “factor humano”, más que referirse al análisis del procedimiento administrativo u operaciones meramente técnicas que son desde luego importantes en las etapas, trámites o procesos necesarios que se realizan para obtener un bien o servicio, se dirige a resaltar el valor agregado de las capacidades intelectuales, científicas y técnicas que conforman la infraestructura en recursos humanos y que se incorporan al proceso de políticas públicas y/o de toma decisiones estratégicas, mismas que a su vez se inscriben en diversos procesos de modernización del conjunto de la administración pública.

*Objetivo general*

Analizar la relación existente entre el capital humano de la administración pública específicamente del que tiene capacidad de dirección y las políticas públicas que plantean un enfoque prescriptivo de mejora, derivado de un proceso de análisis, estudio y reflexión que establezcan procesos de reducción de la complejidad actual de los problemas públicos. Lo anterior se contextualiza metodológicamente en dos escenarios básicos:

- a) La actividad de gobierno cuya sustancia es la complejidad y*
- b) la complejidad misma de los problemas públicos definidos como parte del escenario social.*

*Objetivos específicos*

1.- Resaltar la importancia que tiene el “análisis de políticas” en su contribución al diseño de mejores acciones de gobierno, a través de la definición y construcción de problemas sociales de gran complejidad y para los cuales difícilmente existe una sola percepción y solución.

2.- Destacar que un enfoque integral de implementación de políticas públicas puede ser un elemento que favorezca un adecuado tratamiento de las demandas sociales, teniendo como materia prima resultados precedentes exitosos de decisiones, ello en el contexto de cambios necesarios y de adaptación a los requisitos de calidad en el proceso de modernización de los entes gubernamentales.

3.- Coadyuvar, con base en un estudio teórico y de reflexión, a que la profesionalización de los recursos humanos al servicio del Estado disponga de mayores elementos de juicio que, paralelamente, permita fortalecer un perfil político-administrativo, con un nuevo valor y bajo la perspectiva de la ciencia y tecnología de las “políticas públicas”.

*La hipótesis* consta de tres aspectos:

**Primero**, la preparación adecuada del personal o de los funcionarios públicos que contribuye en la formulación, aplicación, evaluación y control de las políticas públicas, así como el enriquecimiento de nuevas actitudes y aptitudes incide de manera importante en el desarrollo de los procesos de mejora en la gestión de los asuntos sociales.

**Segundo**, si bien la orientación del modelo general de actuación del Estado, aplicado al caso mexicano, en cierta medida, es determinante para definir inicial y finalmente los resultados de las políticas gubernamentales, y la orientación de las políticas públicas deviene directamente de una percepción ya definida en la utilización de los recursos públicos, existe un margen de autonomía relativa que permitiría soluciones eficientes amén del modelo político y económico.

**Tercero**, las políticas públicas, en el contexto de más intervencionismo estatal o más retracción, contienen un enfoque prescriptivo que debe ser relativamente independiente del modelo de desarrollo que condiciona al Estado, si se parte del supuesto que las mismas pretenden una mayor racionalidad en un contexto de complejidad creciente en la administración pública, mediante las cuales se pretende “inyectar” grados o índices de mejora en la solución de problemas, a través de un conocimiento altamente especializado, que repercutirá favorablemente en mayores niveles de gobernabilidad.

Es factible coadyuvar a la eficiencia y eficacia de una administración pública que dé al gobierno mayores capacidades para lograr estabilidad o mas bien para operar un entorno conflictivo, complejo y por demás plagado de actores sociales y políticos que se relacionan y contraponen de manera constante y buscan hacer prevalecer sus intereses sobre tal o cual asunto. El personal directivo y el logro de mayores capacidades mediante incremento de conocimientos es el aspecto relevante en la búsqueda de mayor racionalidad estatal.

Asimismo, es importante la reflexión acerca de los escenarios de la complejidad político-administrativa del Estado y de la trascendencia que en ese contexto adquiere su capital humano como el principal recurso en el manejo de las tecnologías de gobierno para el ejercicio del poder, ello en el contexto de utilización de medios y procedimientos lo más transparentes y democráticos posibles.

### **1.1.1 Alcances y limitaciones**

Es importante aclarar que la metodología de este trabajo se ve influenciada por la presencia de un “mito”, pues, se acepta de antemano que en el marco de las ciencias sociales en ocasiones las hipótesis no son fácilmente comprobables, dada la dificultad que ofrecen las pruebas empíricas, si se piensa, por ejemplo, que la realidad social, política o económica de un país, o como en este caso, el ámbito particular de los campos de acción del Estado a través de las políticas públicas, no son totalmente aprehendidos con la utilización de algún método de investigación social científico, o incluso considerar que una misma realidad u objeto al ser analizados e interpretados bajo múltiples perspectivas, se producirían resultados diferentes.

Celso Furtado señala que “Los mitos han ejercido una innegable influencia sobre la mente de los hombres que se empeñan en comprender la realidad social. Desde el *bon sauvage* con que soñaba Rousseau hasta la milenaria idea de la desaparición del Estado, en Marx, desde el *principio populacional* de Malthus hasta la concepción walrasiana del equilibrio general los científicos sociales siempre han buscado apoyo en algún postulado enraizado en un sistema de valores que raramente llegan a hacer explícito. El mito congrega un conjunto de hipótesis que no pueden ser verificadas. Con todo, no es esa una dificultad mayor, pues el trabajo analítico se realiza a un nivel mucho más próximo a la realidad. La función primordial del mito es orientar, a nivel intuitivo, la construcción de lo que Schumpeter llamó la visión del proceso

social, sin lo cual el trabajo analítico no tendría ningún sentido”.<sup>1</sup>

Probablemente la realidad social o los diversos aspectos políticos, económicos o administrativos de un país no puedan ser aprehendidos en su totalidad con fines de análisis, sin embargo, es posible que ese mito acompañado de la fortaleza intencional y metodológica para redescubrir “camino de análisis” derive en la posibilidad de otorgar viabilidad al establecimiento de un aparato crítico que apoye la reflexión sobre el espacio particular del Estado y del funcionamiento de los procesos de decisión en la administración pública, considerando un método de investigación que va de lo general a lo particular y viceversa.<sup>2</sup>

El desarrollo de nuestros planteamientos en torno al objeto de estudio implica de algún modo asumir como se hace al nivel del trabajo en general una racionalidad limitada. En torno a esto es conveniente plantear bajo un “paralelismo teórico”, lo que señalan dos autores brasileños en relación con la problemática del desarrollo y subdesarrollo: “El análisis directo de los principales factores, procesos y movimientos presentes en la situación de desarrollo o en las sociedades en vías de desarrollo, es una tarea inmensa y sin límites precisos. Sin embargo, es posible determinar problemas definidos, que pueden constituir un núcleo de significación fundamental para comprender las posibilidades del desarrollo, en la medida en que ciertos temas, aun de carácter particular, expresen el condicionamiento global (...), y por eso mismo su aclaración arroja luz sobre el conjunto de situaciones de subdesarrollo”.<sup>3</sup>

Con base en lo anterior, consideramos en principio a la administración pública

---

<sup>1</sup> FURTADO, Celso. *El desarrollo económico: un mito*, Siglo XXI, 8a. edición, México, 1988, pág. 13.

<sup>2</sup> Uno de los grandes “cuellos de botella” conceptuales es el que refiere Bernardo Kliksberg cuando indica: “Por un lado existe una perspectiva “macro” que trata el tema de la administración pública al nivel de la “gran teoría” lo examina como una especie de derivado interior del gran tema de la reflexión sobre el desarrollo económico social, sobre la dependencia, sobre la teoría política del Estado Latinoamericano etcétera. Dicho gran tema (...) no capta la especificidad del aparato público, proceso histórico particular dentro del proceso histórico global”. En KLIKBERG, Bernardo. “Hacia un nuevo paradigma en gestión pública”, *Memoria del Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*, INAP, México, 1989, pág. 178.

<sup>3</sup> CARDOSO, F.H. y FALETTO, Enzo. *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, 25a.

como una organización de grandes dimensiones que tiene diversos escenarios de actuación y de aplicación de políticas, los cuales pueden ser analizados en una dimensión específica y expresar a su vez una problemática general.

Como hemos señalado, en este trabajo se establecen dos aspectos de análisis: a) personal de alto nivel (capital humano) que toma decisiones o contribuye a la formación y evaluación de las mismas y b) políticas públicas (como campo de conocimiento, como ejercicio de una tecnología “blanda” de las ciencias sociales y como infraestructura gerencial o humana cuando en el desempeño del personal estas forman parte de la ejecución y evaluación.

Estos aspectos contextualizados en las transformaciones sustantivas del Estado mexicano, que tienen como especial referencia los hechos relevantes de la década de los años sesenta, setenta y finales de los ochenta que orientaban el péndulo de la historia mexicana hacia un Estado fundado en una racionalidad de intervención acentuada ( El Estado de bienestar mexicano creador de instituciones o el “Estado desarrollista”) y su transformación cuantitativa y cualitativa que impacta hasta en los años recientes de comienzos del siglo XXI.

Bajo una idea de prescripción se tiene como propósito aportar algunas ideas que coadyuven a mejorar la gestión gubernamental en la satisfacción de demandas sociales y en la solución de problemas. La administración pública se concibe como un factor fundamental de cambio social.

## 1.2 Elección de un enfoque

Si bien las *ciencias de las políticas públicas*<sup>4</sup> surgen en los Estados Unidos de

---

ed., México, 1992, pág. 21.

<sup>4</sup> Por *ciencias de las políticas públicas* entendemos el conjunto de conceptos y categorías de análisis que delimitan y comparten un campo de explicación del fenómeno administrativo público en su relación con la sociedad. En el propio contexto de surgimiento y de sus precursores como Harold Lasswell, se observó su contribución al estudio de los asuntos públicos, tomando en cuenta todo el



Norteamérica en los años cincuenta con su fundador Harold Lasswell, el interés por las mismas se expandió por Europa, América Latina y desde luego en México. En nuestro país cabe destacar los esfuerzos de autores de la talla de Omar Guerrero y Luis F. Aguilar Villanueva que mostraron el basto conocimiento que existe de las mismas, así como de sus propias concepciones.

Cabe destacar también que en este trabajo se intenta retomar lo relativo a la “construcción del problema” influenciados y motivados por el trabajo de Joan Subirats *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración* (INAP Madrid 1989), en el sentido de la importancia que tiene la obtención de resultados en la administración pública y de la necesidad del subjetivismo para recrear las posibilidades de diseño de situaciones que permitan las oportunidades de mejora.

En la expansión del interés por el conocimiento de tecnologías de gobierno un aspecto central que nos sirve de guía es que en las políticas públicas existe un pensamiento constructivo en la actividad de los gobiernos con la idea de coadyuvar en la práctica gubernamental a resolver de manera más eficiente los problemas complejos de las sociedades actuales y cuyos niveles de desarrollo y bienestar son distintos.

Una primera aproximación al concepto de políticas públicas, es considerar que éstas son acciones que efectúan los poderes públicos en el marco de su relación con la sociedad y se contextualizan, entre otros aspectos, por ser el resultado de la necesidad de resolver una problemática determinada. Bajo dicho contexto lo que da vida precisamente no a la afirmación únicamente de lo que corresponde hacer al Estado sino de lo que efectivamente se espera que resuelva en colaboración con la sociedad es el apoyo en su capital humano que conforma sus “tanques pensantes”.

---

conocimiento disponible de ciencias como la psicología, la ciencia política, la antropología, la economía, etc...Bajo nuestra perspectiva, las ciencias de las políticas públicas como todas las ciencias sociales, no comprenden la comprobación experimental en el sentido de las ciencias exactas, aun y cuando si ofrecen datos empíricos fundamentales del comportamiento de los gobiernos y de como pueden incrementar su grado de eficiencia. Las políticas públicas representan así un “mega método”,

En este sentido, la importancia del personal al servicio del Estado o más precisamente del capital humano o *conjunto de conocimientos poseídos o adquiridos*\* y que se desenvuelven o desarrollan en el ejercicio del poder público, se refleja en los programas que implementan los gobiernos en la educación, formación y capacitación continua de su personal, como factor central y condicionante en los procesos de cambio y modernización, orientando varios esfuerzos institucionales a lograr un mejor nivel de desarrollo y mayor preparación para la función pública.

Lo anterior es un requerimiento de la necesidad por responder a una complejidad social en aumento, no sólo porque el crecimiento poblacional y su repercusión en el aumento de las demandas sociales rebasa la capacidad de respuesta gubernamental, sino porque los cambios sociales se dan de una manera muy acelerada y la adaptación de los organismos del Estado a esta situación de cambios vertiginosos, hacen necesaria la mejora y capacitación de los recursos humanos, buscando un mejor desarrollo del ejercicio de la función pública.

Por otro lado, el campo de actividades político-administrativas del gobierno exige del personal de alto nivel que contribuye en el diseño, implementación y evaluación de las políticas, capacidades analíticas para la adecuada “construcción de problemas públicos” que al revestir una gran complejidad, requieren paradójicamente una mayor capacidad de “simplificación”, con elementos de solución factible, utilizando el conocimiento que brindan ciencias sociales como la administración pública, la ciencia política, la economía, el derecho, la psicología, la sociología, la antropología, la contabilidad, las finanzas y otras, que enmarcadas contextualmente bajo el “mega

---

en tanto incorporan un enfoque multidisciplinario.

\* El Pequeño Larousse Ilustrado 1996. México, 1995. Cabe agregar que en el ámbito de las organizaciones privadas se ha llegado a concebir que conceputar al hombre como un recurso mas o de la empresa, es reduccionista, mecanicista y poco respetuoso con la capacidad creativa y de iniciativa de la persona. Se define a la persona como el objetivo fundamental de la organización que se crea para permitir su desarrollo personal y profesional, elementos que se transforman en el eje inspirador de la nueva organización y en el eje inspirador de la nueva organización y son la base del nuevo paradigma. Véase: Joan Enric Ricart “Nuevas formas organizativas: funcionamiento “, en *Como prepararse para las organizaciones del futuro*. Ediciones Folio, S.A., España 1997, Pág.87

método” de las políticas públicas, pueden mejorar los productos que ofrece la administración pública a la sociedad, ello principalmente en su acción contingente o bien y como fin último en la prestación de mejores servicios, y todo ello a través del mejor uso de la información disponible para reducir lo más que se pueda la incertidumbre basado en la generación constante de nuevos conocimientos.

En este contexto, el enfoque de políticas públicas se constituye en una alternativa de gobierno que puede contribuir a darle viabilidad a sus acciones operando con mayor eficiencia y eficacia: “Conforme van creciendo los pueblos y se van haciendo más numerosas y más complejas las necesidades de toda índole y sus ansias de progreso, se requiere fijar con claridad cada vez mayor, los conceptos básicos sobre la naturaleza y las exigencias de una buena Administración Pública capaz de lograr el desarrollo integral de la sociedad a que sirve. Y más aún: el elemento humano que ha de responsabilizarse de las funciones públicas debe tener la suficiente capacidad para este fin”.<sup>5</sup>

Las diversas políticas que implementan las autoridades responsables, derivadas de la naturaleza de los asuntos a atender o problemas a resolver, incorporan en gran medida las capacidades de aquellas personas encargadas de tomar las decisiones que, por su trascendencia, impactan en los diversos sectores sociales, por esto, el mejoramiento de la gestión pública tiene en los nuevos enfoques de capacitación de los servidores públicos, un punto de apoyo indispensable para que a través del manejo de las herramientas analíticas que favorecen ya el “quehacer” gubernamental, así como con la introducción de filosofías de cambio de actitudes y aptitudes, se desarrollen y apliquen descripciones políticas y técnicas adecuadas de los problemas sociales, de sus consecuencias y soluciones existentes.

El conocimiento y la utilización de nuevas tecnologías de gobierno son necesarias para los recursos humanos al servicio del Estado y de la sociedad, pero esta

---

<sup>5</sup> Presentación a la Obra de JIMENEZ Castro, Wilburg. *Administración Pública para el Desarrollo Integral*, por Jorge Rossi, Fondo de Cultura Económica, México, 1971, pág. 9.

asimilación e implementación de tecnologías deben ir necesariamente acompañadas de un cambio de mentalidad y el desarrollo de un pensamiento ético en el desempeño del personal que elige los cursos de acción a implementar y evaluar.

Si bien es cierto que el requerimiento de un personal altamente especializado en el Estado no es nuevo, la temática en torno a esta exigencia tratada desde perspectivas renovadas e innovadoras, es un requisito indispensable para adecuar al Estado y a la administración pública a los cambios políticos, económicos y sociales en los tiempos de la globalización mundial, que hace más rápida la comunicación e interdependencia de las transacciones e interconexiones en los más variados aspectos de la convivencia social.

“Los esfuerzos de reforma organizadora que se hacen, a veces ponen demasiado énfasis en los cambios estructurales, dejando sin atender los problemas básicos de liderazgo, delegación y calidad del factor humano (...). La experiencia ha demostrado que hay muchas formas de organización y que cuando existe un liderazgo eficaz, alta motivación y calidad humana cualquiera de ellas prueba ser eficaz; en cambio, si no se cuenta con dichos elementos, la mejor estructura fracasará”.<sup>6</sup>

El contexto actual de complejidad en el desempeño de los equipos de gobierno, está abriendo camino en México a enfoques analíticos que permitan pensar, explicar e interpretar una realidad social sumamente dinámica. Los “productos” que ofrece la administración pública a la sociedad pueden mejorar a través de perspectivas analíticas que contribuyan a la eficiencia y eficacia de sus acciones. Las razones que impulsan a cambiar el enfoque de los estudios sobre la administración pública desde una perspectiva más centrada en la legitimidad y legalidad de su actuación a una perspectiva más centrada en los resultados de esa actuación y de las técnicas o análisis que permitan mejorarla, lo exigen así.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> GALVAN Escobedo, José *Tratado de Administración General*, Trillas, 2a. edición, 5a. reimp. México, 1994, pág. 261.

<sup>7</sup> Cfr. SUBIRATS, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, INAP, Madrid,

Es fundamental en este sentido la búsqueda en primera instancia de la efectividad en las acciones del Estado, aún y cuando es claro suponer que a final de cuentas esto es un asunto de gobernabilidad. Coincidimos con lo expresado por Joan Subirats al afirmar que:

“...deberemos preguntarnos con qué instrumentos, con qué técnicas podemos abordar el estudio de la acción de los poderes públicos para averiguar por qué se ha escogido tal problema como prioritario, cuáles son los objetivos que se persiguen, cuál es el camino para la puesta en práctica y su efectividad y, finalmente, cuáles son los resultados de acción administrativa para acabar preguntándonos si valió la pena el esfuerzo desarrollado.”<sup>8</sup>

A continuación se analizan los términos “Estado” y “administración pública”, mismos que para fines de este trabajo se conciben como un escenario de complejidad. El Estado se entiende como expresión de la sociedad y como aparato institucional. La administración pública es la expresión de la actividad del Estado. Por su parte la acción de gobierno es la capacidad de conducción de la sociedad que se “encarna” en la ejecución de las políticas orientadas al bien común: prestación de servicios, simplificación o desregulación de trámites y en general de solución de problemas a través de instrumentos legales, administrativos, políticos, económicos, entre otros, que reflejan la aplicación de políticas económicas, fiscales, monetarias, industriales, de desarrollo social, comerciales, sectoriales, culturales, de subsidios, laborales, de población, de seguridad pública, etc.

### **1.3 Estado y administración pública**

Los términos Estado y administración pública, encuentran su referente histórico en el desarrollo mismo de la sociedad, la cual se vislumbra como un escenario complejo

---

1989, pág. 13.

<sup>8</sup> Ibid., pág. 10.

de la acción pública y gubernamental. Abordemos primeramente lo concerniente al Estado.

El Estado se conforma por el conjunto de instituciones que persiguen la satisfacción de necesidades sociales de la más diversa índole, algunas de carácter antiguo, que representan sus funciones tradicionales, como la seguridad pública y la prestación de servicios básicos, y otras de carácter más reciente, como son las orientadas al desarrollo y regulación en las sociedades modernas, a través de su participación en la creación de infraestructura cultural y de educación superior, así como en el desarrollo de las grandes obras públicas.

El Estado es una organización que se enmarca en una complejidad creciente, tanto interna como externamente. Sus actividades se rigen por una gama diversa de normas, cuya cantidad es el reflejo de los asuntos que requieren de decisiones públicas. De hecho las actividades que realiza el Estado en la sociedad, han sido siempre un fenómeno sobre el que se vierten distintas opiniones, unas en contra de su intervención otras a favor, ello dependiendo también de los propios intereses de los actores sociales.

Al intervenir el Estado en distintos aspectos que conforman la dinámica del sector privado y dependiendo de los grados en que lo hace, se definen nuevas fronteras entre los espacios público y privado. Esto último se precisará, bajo el objeto de estudio, en el tercer capítulo del trabajo.

Una idea que define los procesos de modernización del Estado y la administración pública es la relacionada con el cambio y la transformación. Estos sugieren y pretenden alcanzar situaciones con niveles más elevados de desarrollo y de mejoramiento de los resultados en la gestión de los asuntos públicos. El cambio de circunstancias históricas de nuestra sociedad y la implementación de proyectos políticos y económicos de los grupos en el poder han condicionado criterios en los

distintos roles que el Estado asume en los procesos de progreso, crecimiento y desarrollo.

La modernización del Estado implica la implementación de acciones sociales, económicas y políticas, tanto en el nivel macro como en el micro. En el primer nivel, en torno a las funciones del Estado, el proceso modernizador ha comprendido cambios de filosofía, ideología, política, etc. En el nivel micro se refiere a cambios en las vertientes de productividad, eficiencia, optimización, calidad total aplicada al sector público, etc....

El contexto de las políticas de modernización del Estado en México y de la reforma del mismo, que resulta ya una condición indispensable para los nuevos cambios institucionales que requiere el desarrollo nacional, la trascendencia hacia el papel que juega la sociedad civil en los espacios públicos y privados, de su incidencia en la toma de decisiones y también en el marco de los esfuerzos de modernización administrativa, son temas que hoy en día se encuentran en el debate económico, político y social, que conforma la agenda nacional.

La repercusión de los cambios, tanto en la estructura interna del Estado, como en su aspecto social, deriva en una necesidad significativa para que los servidores públicos aporten un esfuerzo sustantivo en los procesos de modernización de la gestión pública y de adecuación a condiciones diferentes de “convivencia tecnológica” y de complejidad creciente en la satisfacción de necesidades sociales.

El impacto en la función del Estado en la sociedad mexicana, implica una relación analítica de aspectos inagotables que deben ser abordados atendiendo a distintos aspectos, enfoques y perspectivas, sin embargo, en el presente trabajo acotamos como uno de los objetivos, analizar de manera general cómo la actividad del Estado, manifestada a través de las políticas y estrategias de los organismos y entidades que conforman su infraestructura de atención a demandas relacionadas con la

procuración de bienestar social, de creación de infraestructura, de regulación, y promoción, puede incrementar su calidad a través del diseño especializado de las políticas públicas. En este sentido, el Estado contribuye a la atención de las principales aspiraciones de servicios o a la solución de problemas de una sociedad mexicana cambiante, plural y compleja en sí misma y en su relación con las diversas instituciones que lo componen.

Diversas dimensiones conforman el Estado, la política, la administrativa, la social y la económica. En el marco de la dimensión económica, Daniel Bell señala que “en el mundo occidental capitalista moderno, la esfera económica ha sido la decisiva en la conformación de la sociedad”.<sup>9</sup> El concepto de desarrollo forma parte fundamental de la perspectiva económica. Éste se entiende como un “proceso que incrementa el producto y el ingreso nacional brutos, permite índices más elevados de ocupación plena; de recursos materiales y de índices de las transacciones del intercambio comercial, factores que inciden positivamente en la transformación de la economía del país y en el bienestar económico de una mayoría de sus habitantes”.<sup>10</sup>

Sin embargo, las necesidades de una sociedad no terminan ahí donde se satisfacen plenamente las expectativas de crecimiento económico individual o social, asunto, por cierto, que el Estado no podría asegurar sin la participación de otros agentes, pues existen exigencias de educación, cultura, participación política, deportivas, religiosas, etc.

Así, el Estado trasciende al nivel político y social, en el que el modelo y proyecto de los gobiernos se plantean como requisito la obtención de la legitimidad y la aceptación de las políticas públicas por parte de los diversos grupos sociales y/o instituciones y organizaciones que de manera importante demandan acciones de las instituciones estatales y son actores políticos fundamentales, éstas son, por ejemplo,

---

<sup>9</sup> BELL, Daniel. “Reflexiones al término de una época”, en *Revista Vuelta*, No. 245, México, abril 1997, pág. 12.

<sup>10</sup> JIMENEZ Castro, W., *op.cit.*, pág. 28.



los partidos políticos, los sectores organizados de campesinos, empresarios y trabajadores, jerarquías eclesiásticas, Organizaciones No Gubernamentales, medios masivos de comunicación, etc...

En este sentido, las acciones del Estado buscan establecer los equilibrios entre las necesidades de los diversos actores sociales para lograr estabilidad y por ende el concepto de Estado se relaciona con el de *sociedad* a través de la *legitimidad*.

La sociedad se entiende como “ [...] un conjunto de “disposiciones sociales”, de leyes e instituciones, creadas por individuos heredadas de tiempos previos o recreadas por convenio a fin de facilitar y satisfacer necesidades, asignar posiciones sociales y ocupacionales, instruir a los jóvenes, garantizar derechos y controlar impulsos. Las sociedades conservan su unidad merced a una serie normativa de valores y autoridad que sus miembros aceptan como legítimos, a menos que vivan bajo gobiernos coercitivos y dictatoriales y, así, no sean iguales como miembros. La legitimidad de las disposiciones implica un sentido de justicia; la autoridad, la ejecución de dichas reglas, implica un poder legítimo”.<sup>11</sup>

El Estado se define por su acción política y por su capacidad de dar estabilidad a la sociedad. Maurice Duverger señala que el Estado “es el conjunto de medios destinados a limitar los conflictos entre los grupos sociales a arbitrarlos y superarlos, de manera que se realice la integración de los diferentes grupos en la comunidad nacional y con ella se obtenga el interés general, el bien común”.<sup>12</sup>

Otra de las perspectivas en la visión del Estado es aquella que lo considera como una organización de enormes proporciones, donde sus diversos entes tienen asignados papeles específicos y cuyo funcionamiento se caracteriza por una complejidad sin precedente en el pasado. Atendiendo a un sentido de organización,

---

<sup>11</sup> Cfr. BELL, Daniel., op. cit., pág. 11.

<sup>12</sup> DUVERGER, Maurice. “La influencia de las fuerzas políticas en la Administración Pública en los países en proceso de desarrollo”, Separata núm. 6 de la *Revista del Colegio de Abogados*, San José

Amitai Etzioni, señala respecto al Estado que:

“Nacemos dentro de organizaciones, somos educados por ellas y la mayor parte de nosotros consumimos buena parte de nuestra vida trabajando para organizaciones. Empleamos gran parte de nuestro tiempo libre gastando, jugando y rezando en organizaciones. La mayoría de nosotros morirá dentro de una organización, y cuando llegue el día del entierro la organización más grande de todas -el Estado- deberá otorgar su permiso oficial.”<sup>13</sup>

El Estado es un conjunto de instituciones que requiere de un alto nivel de organización, y se ha señalado inclusive que es la organización más acabada que se ha dado el hombre para darle estabilidad y orden a su convivencia, de tal manera que se entiende que no es exclusivamente el gobierno, ni alude sólo al pueblo.<sup>14</sup>

Wilburg Jiménez Castro señala que el Estado es “Una y la primera persona jurídica y, como tal, sujeto de derechos y deberes, es una corporación ordenada y organizada política, jurídica y administrativamente. Personifica a la comunidad humana que constituye la nación, la cual está asentada en un territorio propio y determinado. Es poseedor el Estado de un poder superior originario y jerarquizado, el cual utiliza para gobernar al pueblo, como instrumento anticonflictivo entre los diversos grupos sociales de la comunidad, para ejercer la soberanía nacional y para hacer que prevalezca el interés general sobre los intereses particulares, con lo cual satisface el propósito de su origen y de su finalidad sociales ”.<sup>15</sup> Dicha definición refleja entre otros aspectos, las características de organización del Estado, su personificación de la nación y la utilización del poder para gobernar, siendo éste el instrumento para resolver conflictos sociales.

---

de Costa Rica 1965, págs. 126 - 127, citado por JIMENEZ Castro, *op. cit.*, pág. 49.

<sup>13</sup> ETZIONI, Amitae. *Organizaciones Modernas*, UTEHA, México, 1980, pág. 1.

<sup>14</sup> Cfr. GONZALEZ Pedrero, Enrique. “La Reforma del Estado”, en *Nexos*, núm. 146, México, febrero de 1990, pág. 45.

<sup>15</sup> JIMENEZ Castro, *op. cit.* Págs. 151-152.

Por su parte, René Bulman considera que el Estado es sinónimo de autoridad:

“En la palabra Estado hay un significado doble. Estado quiere decir, al mismo tiempo, el conjunto de la nación y el poderío político y legal en la propia nación. En este último sentido, estado es sinónimo de autoridad; lo que regula las relaciones de los individuos entre sí al propio tiempo que las de cada uno de ellos con el conjunto del grupo. Esta dualidad (...) nos aporta una enseñanza de la que se desprende una valiosa consecuencia: la autoridad es emanación y expresión de las más profundas condiciones que caracterizan la estructura del Estado”.<sup>16</sup>

En suma, los conceptos y opiniones vertidas acerca del Estado destacan algún aspecto en particular del fenómeno: legitimidad, autoridad, organización, poder instituido, estabilizador de la sociedad, entre otros, sin embargo, en México en los años ochenta y hasta nuestros días la reforma del Estado llega a convertirse en un concepto tan amplio que prácticamente todo se estima como necesario en las estrategias de cambio, y así, los contenidos de la reforma pueden ser acordados, pactados, consensuados y orientados por los actores políticos.

En una primera instancia pareciera que los diversos actores políticos y sociales del país coinciden en que el Estado se debe reformar, pero, posiblemente, lo que aún no está plenamente consensuado sería el “cómo” y hacia “dónde” se deben orientar los cambios. La reforma del Estado es un asunto de política general de gobierno, de los partidos políticos, de los grupos empresariales, obreros, campesinos y de la sociedad en general. En este proceso, la discusión actual en torno a la reforma del Estado, implica grandes dimensiones: la política, la económica, la social y la administrativa.

La reforma del Estado implica su modernización como gran organización. En el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994, se señaló que en general el proceso de modernización del Estado en México, se ubicaría en el marco de una sociedad

---

<sup>16</sup> BULMAN, René. *Introducción a la Política*, Edit. Los libros del Mirasol, Buenos Aires, Argentina, 1963, págs. 17-18.

participativa para el logro de cuatro objetivos nacionales: a) la defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo; b) ampliar la vida democrática; c) la recuperación económica con estabilidad de precios; y d) el mejoramiento del nivel de vida de la población.<sup>17</sup>

Múltiples y variados son los aspectos que han sido analizados en el nivel de la política nacional como exigencias de la reforma del Estado, entre ellos se encuentra la necesidad de que se considere por lo menos tres aspectos: el económico, el político y el social. En el terreno económico es de suma importancia insistir en asuntos como el cambio de rumbo en la política económica que se ha venido implementando en los últimos años. Particularmente, deben tomarse en cuenta algunas de las siguientes demandas: impulsar el desarrollo de la pequeña y mediana empresas; revisar el Tratado trilateral de Libre Comercio; reactivar el apoyo al sector rural; replantear el desarrollo regional en el país, etcétera. En el aspecto político reformar el poder judicial, fortalecer el federalismo, replantear las facultades del poder ejecutivo, revisar algunos pendientes de la normatividad electoral, adoptar los mecanismos de democracia semidirecta como el plebiscito, el referéndum y la iniciativa popular, etcétera. Por lo que respecta al aspecto social, asuntos tales como el combate a la pobreza extrema, el aumento del gasto social, el replanteamiento de programas sociales, la descentralización de los servicios de salud y educación, etcétera.<sup>18</sup>

Por su parte, Bernardo Kliskberg se refiere a que dentro de las acciones de “reforma del Estado”, en diversos países de América Latina, se estaban produciendo algunos procesos innovadores de reforma del sector público, en el sentido de que ésta ha dejado los vínculos tecnocráticos y ha pasado a formar parte de la gran agenda política. Asimismo, se está trabajando en temas como el de la participación ciudadana, la transparencia, el control social; creando condiciones favorables para la

---

<sup>17</sup> Cfr. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, (Objetivos y Estrategias).

<sup>18</sup> Cfr. CANSINO, César. “Reforma del Estado: realidades y quimeras”, *El Universal*, 16 de agosto de 1998, pág.7 (3a. parte).

articulación y movilización de las potencialidades de la sociedad civil; planteando, además que no habrá reforma si no hay grandes concertaciones al respecto de fuerzas políticas y sociales mayoritarias, incluyendo en esa concertación a los ciudadanos y a los protagonistas directos, los funcionarios del Estado.<sup>19</sup>

El contexto de la reforma del Estado en México y de la modernización administrativa, ha dado pauta a una búsqueda de acciones enmarcadas en programas que se encaminan al mejoramiento de la administración pública, a través de los recursos humanos que la conforman, como es el establecimiento de esquemas de servicio civil de carrera en diversas instituciones o de esquemas de reingeniería de procesos.

Si bien el Estado tiende a ser un importante “regulador” de la actividad del sector privado, dicho proceso, de gradual transformación, ha implicado una gran complejidad, que no se ha visto correspondida óptimamente con la modificación de sus estructuras y procedimientos administrativos tan rápida y eficientemente como es necesario, asimismo, no ha creado la indispensable actitud humana en una parte de sus funcionarios o en una élite importante de decisión, para asumir el reto creciente de la modernización nacional.

Por lo anterior, la reforma del Estado es especialmente importante en tanto que plantea el diálogo y la construcción de alternativas y políticas que permitan mejorar la gestión pública. Por ello, el impacto que tengan las acciones estatales podrá revertir una imagen negativa, siendo importante en ello la formulación de políticas públicas altamente racionales, contando también con una eficiente organización administrativa para resolver problemas sociales, con una infraestructura de principios organizacionales, marcos legales actualizados y simplificados, esquemas de servicio civil o un servicio civil general que otorgarían mayores grados de certidumbre a la toma de decisiones.

---

<sup>19</sup> Cfr. KLIKSBURG, Bernardo, op. cit., pág. 182.

## **Administración pública**

Los criterios que han caracterizado y conceptualizado a la administración pública en la historia constituyen referencias necesarias para la orientación que sigue nuestro trabajo. En un documento publicado por el Instituto Nacional de Administración Pública del Perú se señala que a la administración pública se le ha diagnosticado y tratado desde diferentes enfoques, los cuales obedecen al desarrollo de determinadas ciencias o técnicas, de acuerdo a la época, o que responden a la óptica o intencionalidad particular de quienes se han preocupado por examinar su problemática.

En dicho documento se señalan, además, dos enfoques relacionados con la administración pública: el primero considera que el elemento integrador de la acción administrativa lo constituye el proceso decisorio y, en función de tal postulado, se agrega que sólo con base en la racionalización de la toma de decisiones se puede lograr el tratamiento adecuado para conseguir la eficiencia y la eficacia operativa de la administración pública; el otro enfoque concibe a la administración pública desde el punto de vista de las actitudes de sus miembros, porque si bien es cierto que la organización formal y reglamentaria planifica, estatuye o codifica pautas formales de comportamiento, la organización como un sistema social interacciona las actitudes así regladas y tipificadas con las espontáneas, versátiles e impremeditadas de sus miembros, amalgamándolas en una inescrutable malla de acciones y reacciones en busca de equilibrio.

Dicho de otra forma, dentro de la problemática de la administración pública, existe un problema humano directamente relacionado con las actitudes, percepciones, creencias, motivaciones, hábitos, expectativas, estímulos, respuestas, reacciones que actúan como determinantes de las conductas de los miembros de toda

organización y, en última instancia, condicionan el funcionamiento de ésta.<sup>20</sup>

Así, la administración pública involucra la toma de decisiones y su mejoramiento cualitativo constante pero, también en su interior, se desenvuelve siempre una problemática de relaciones humanas y de actitudes.

Existe otro concepto de la administración pública que considera la integración e interacción de aspectos fundamentales de la misma: "...El proceso de toma de decisiones regladas y discrecionales que se desarrollan en el seno de una organización formal y humana, para alcanzar eficientemente los fines del Estado. Dicho concepto involucra: la toma de decisiones, la organización formal y humana, la intencionalidad de la transformación de recursos o insumos en productos a través del proceso económico mediante el cual se alcanza la eficacia que es el producto final a través de la eficiencia institucional, y todo ello dentro de un marco y un ordenamiento jurídico."<sup>21</sup>

Por su parte, desde una perspectiva "sistémica", Ira Sharkansky señala que los elementos que conforman el sistema administrativo, son los insumos del medio ambiente (demandas, recursos y apoyo u oposición de los ciudadanos y funcionarios de otras ramas del gobierno); el proceso de conversión (incluye las estructuras, procedimientos, predisposiciones y experiencias de los administradores); los servicios para el medio ambiente (los bienes y servicios para el público y funcionarios de otras secciones del gobierno); y, finalmente, el proceso de retroalimentación, que

---

<sup>20</sup> Cfr. "Estudio de la administración pública conceptos-realidades-propuestas", documento de trabajo producido por el INAP de Lima, Perú, 1974, en Gildardo Campero y Héctor Vidal, (comp.) *Teoría General de Sistemas y Administración Pública*, Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA), Textos del Instituto Centroamericano de Administración Pública, 1977, pág. 402.

<sup>21</sup> Los referidos conceptos se plantean en el documento: *Modelo de la Administración Pública Peruana*, Instituto Nacional de Planeación del Perú, 1972. Citado por JIMENEZ Castro, Wilburg, *op. cit.*, pág. 223.

representa la influencia que los servicios tienen sobre el medio ambiente.<sup>22</sup>

No obstante la consideración de la administración pública como un subsistema instrumental del sistema político, conformado por un conjunto de interacciones a través de las cuales se generan las normas, los servicios, los bienes y la información que demanda la comunidad, en cumplimiento de las decisiones del sistema político, esta división se plantea únicamente desde un punto de vista analítico, pues en la realidad la política se encuentra indisolublemente unida con la administración pública. Así, la atención de una determinada demanda, se resuelve técnica, administrativa y políticamente.

Cualesquiera que sean las formas de Estado, señala Jiménez Castro en su obra ya citada, se requiere un conjunto de órganos y personas revestidos de su poder para expresar su voluntad y hacerla cumplir. Surge así el gobierno y éste responde a la organización del Estado de la que forma parte, pues está integrado por los tres órganos: legislativo, ejecutivo y judicial. Menciona que en su sentido estricto el término gobierno “es sinónimo de órgano ejecutivo del Estado, y el término “gobernar” significa así “... en su sentido más amplio ...regular la conducta humana, resolver en cada caso concreto o atender a las regulaciones habituales de una asociación, a través de la normatividad política de condicionamiento de fines últimos.”<sup>23</sup>

Se ha señalado también que la administración pública se refiere “a la ejecución y observancia de la política gubernamental, según ha sido delineada por las autoridades competentes, y por tanto, a ella conciernen los problemas, poderes, organización y técnicas relacionadas con la aplicación de las leyes y políticas

---

<sup>22</sup> Cfr. SHARKANSKY, Ira. *Administración Pública*, EDAMEX, 2a. ed., México, 1984, pág. 10.

<sup>23</sup> Cfr. JIMENEZ Castro..., *op. cit.* p. 160. (El término “gobernar” lo retoma el autor de Michael Oakeshott. *La idea del gobierno en la Europa Moderna (Madrid : Ateneo, 1995, pág.9)*



formuladas por las dependencias gubernamentales encargadas de ello”.<sup>24</sup> La “ejecución” y la “formulación” son características diferenciales sólo analíticamente, pues en realidad conforman inseparablemente el ámbito político-administrativo.

#### **1.4 Intervención acentuada o retracción del Estado**

Realizaremos en este apartado una aproximación analítica de dos patrones de actividad del Estado bajo una orientación económica de su intervención o retracción.

El Estado o la presencia de este siempre ha motivado reflexiones y visiones, desde aquéllas que han interpretado su acción en cierto sentido filosófico: “a mayor intervención estatal menor libertad del individuo”, o bien ideológico, en el sentido de la forma que asume su intervención, es decir, puede ser “negativa” o “positiva”, sin considerar neutralmente su efectividad o su ineficiencia. Se hace referencia también a preguntas tales como ¿cómo debiera ser la intervención del Estado?, ha sido preferible en algunos aspectos?, cuál es su razón de ser?, o bien referirse al propio “contrato social” entre el ciudadano y el Estado o el gobierno (confianza delegada), o bien ideas que cuestionan la propia existencia y viabilidad del Estado-nación; incluso el escenario en que se asume una actitud ética para el desempeño de la función pública; de valores sociales y desarrollo moral del Estado, o bien de las consideraciones de la Nueva Gerencia Pública, que como señala Omar Guerrero\*, se presenta hoy en día como el reemplazo de la administración pública, etc...

Cabe señalar que los modelos de intervención estatal están acotados por una búsqueda de racionalidades que pretenden ser “agotadas” o insistir en la demostración plena de su funcionamiento. En este contexto, los “extremos del

---

<sup>24</sup> GALVAN Escobedo, op. cit., pág. 36.

\* Indica Omar Guerrero que “Emanado de los procesos de *exprivatización* de la década de 1980 – segregación de funciones del Estado hacia el mercado -, el neomanejo público personifica la *endoprivatización* de la gestión pública a través del establecimiento de mercados interiores y mecanismos de competitividad entre las oficinas gubernamentales, que aplauden la ganancia, el lucro y el individualismo egoísta, que ninguna relación tienen con el espíritu solidario de lo público”. En la Nueva Gerencia Pública, México 2004, pág.11

modelo” han derivado en situaciones en las que el Estado ha asumido tareas que de manera natural pertenecerían al ámbito de acción privado o, en caso contrario, que las actividades reservadas tradicionalmente al Estado las asuma ahora el sector privado.

Ubicados históricamente en el campo de acción de la escuela estructuralista del desarrollo, esta tuvo repercusiones fundamentales en el diseño de las políticas del Estado. Dicha corriente de pensamiento latinoamericano, con gran fundamento en la obra realizada por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), puso el acento de la política de desarrollo sobre las reformas estructurales y en la función del Estado como orientador, promotor y planificador. El pensamiento estructuralista se identificó con un enfoque integral del desarrollo económico y social, considerando en su análisis las causas y los obstáculos que no permitían el desarrollo de los países atrasados, los aspectos estructurales y coyunturales, así como los externos e internos que configuraban la realidad económica y social de los países latinoamericanos.

“La teoría estructuralista del desarrollo resultó atractiva tanto para los teóricos como para los encargados de la formulación de políticas, lo que explica, cuando menos en parte, que se le haya elevado al rango de paradigma dominante durante los años cincuenta y principios de los sesenta”.<sup>25</sup>

En México, la década de 1970 fue un período de modificaciones fundamentales en el Estado mexicano en lo económico, lo político y lo social. En la interrelación de estos tres escenarios se buscaba un nuevo “modelo” de desarrollo. En los primeros años de esta década, el país había tenido importantes transformaciones, una de las cuales es que había transitado de ser un país predominantemente agrícola a uno con características predominantemente urbanas e industriales, llegando a alcanzar niveles de crecimiento que lo hacían compararse, incluso, con los obtenidos por los

---

<sup>25</sup> ZIYA, Önis. “Los límites del neoliberalismo”, en *Este País*, número 57, México, diciembre, 1995,

países desarrollados; y en esta situación el papel del Estado había sido fundamental como instrumento de modernización, al haber impulsado una dinámica de crecimiento social y económico a través del apoyo brindado por múltiples instituciones que se habían creado en esa época.

No obstante, lo dinámico de este crecimiento, al mismo tiempo se iban acumulando graves problemas, como el desempleo, mayores necesidades de servicios educativos, médicos, sanitarios y de vivienda que tenían un rezago profundo; a esto se aunaba la pérdida de la autosuficiencia en materia de producción de alimentos, debido principalmente a la descapitalización del campo. Por su parte, el crecimiento del mercado interno también se estancaba. Por ello, en la administración de Luis Echeverría se comenzaría a rectificar la pauta de desarrollo puesta en práctica durante la década de los 60.

La estrategia del modelo del “Desarrollo Estabilizador”, característico de los años 60 se fundamentó en el proceso de sustitución de importaciones, el Estado era considerado como promotor del desarrollo, crecimiento y del proteccionismo industrial (fase intensiva de acumulación de capital).

El desarrollo nacional fue conducido por la ampliación de la participación del Estado en la economía, en este sentido las fuerzas privadas del mercado no tenían un papel exclusivo en la promoción del crecimiento y la inversión pública era fundamental para impulsar el desarrollo del país.

Cabe señalar que en la primera mitad de la década de los años 70, pasaron a formar parte del sector público un gran número de entidades, que participaban en muy diversos campos de actividad económica y social y atendían diversas operaciones en los campos de la producción, distribución, de financiamiento, de

coordinación, etc...<sup>26</sup>

Es de destacar que el proyecto de desarrollo nacional desde la década de los treinta, se basó en el intervencionismo estatal, cuyo compromiso consistía en llevar a cabo las reformas sociales derivadas de la Revolución Mexicana de 1910 y establecidas en la Constitución Política de 1917: “La columna vertebral de este diseño fue la llamada “alianza de clases”, o sea, la convergencia entre el gobierno, las centrales de trabajadores y las agrupaciones empresariales en un sólo proyecto nacional”.<sup>27</sup>

Paralelamente a la implementación del modelo de desarrollo inspirado en una actividad fuerte del Estado, el país entró en un rápido proceso de corporativización que se destinó a promover y hacer más viable la acumulación de capital, aunque a un elevado costo social para una fracción considerable de los sectores populares. Este modelo de expansión logró reducir la competencia por el poder y acentuó las relaciones conciliatorias entre las diversas clases sociales, mediante su articulación vertical o subordinada al aparato estatal.

Por otra parte, las instituciones del “Estado del bienestar”<sup>28</sup> cumplieron una función importante para mantener la estabilidad política y económica y la aceptación social del modelo.

La acción pública directa cumplió funciones de acumulación de capital y funciones de legitimación del orden vigente. Entre las empresas y los organismos públicos que

---

<sup>26</sup> Cfr. TELLO, Carlos. *La Política Económica en México (1970 - 1976)*, Siglo XXI, México, 1980, pág. 187.

<sup>27</sup> FERNANDEZ Santillán, José. “La crisis económica y política en México”, en *Este País*, México, Núm. 54, septiembre, 1995, pág. 35

<sup>28</sup> “Casi perseguido como concepto y señalado como causante de muchos estropicios que el neoliberalismo trata hoy de enmendar, se encuentra el “Estado de bienestar”. Producto consecuente de diversas corrientes del pensamiento socialdemócrata alemán y el laborismo inglés, entre otras, el “Estado de bienestar” se asentó en la noción de un Estado social de derecho que atendía de forma preponderante a la demanda social y buscaba su satisfacción”. Véase, REYES Heróles, Federico. *Transfiguraciones Políticas del Estado mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, págs.

desempeñaron un importante papel legitimador están aquellos que se ocupan de la atención médica, la seguridad social, la educación, la vivienda, el consumo y la alimentación populares.<sup>29</sup>

En la década de los setenta se implementó en México lo que se dio en llamar el modelo del “Desarrollo Compartido”, la reactivación del intervencionismo estatal y el gasto social fueron los fundamentos durante el sexenio de Luis Echeverría Álvarez. Este se caracterizó por una retórica populista y por la ampliación del presupuesto público para la creación de un gran número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT), el Instituto Nacional del Consumidor, etc.

En esencia, durante dicho período se lleva a cabo una mayor utilización del gasto público para dinamizar el crecimiento económico, no obstante esta situación no se refleja en un avance sustantivo de los satisfactores sociales.

El sector público en nuestro país se perfiló como un agente económico de primera magnitud y llevó a cabo funciones promotoras del desarrollo y redistributivas, sin embargo, con el paso de los años su actuación generó una situación de déficit fiscal, ejerciendo, para sufragar sus gastos, recursos sobre todo provenientes en importante magnitud de deuda externa. Este “círculo vicioso” se vio impactado por el crecimiento de las demandas y compromisos políticos asumidos, lo que precisamente fue uno de los aspectos que más repercutieron en la crítica al modelo de Estado de bienestar, donde el acelerado endeudamiento de la década de los setenta y las crisis financieras internas agregaron un peso insoportable a los gastos fiscales, convirtiendo como lo señala Gert Rosenthal (...) la fragilidad fiscal subyacente en

---

138-139.

<sup>29</sup> Cfr. LEAL, Juan Felipe. *México: estado, burocracia y sindicatos*. Ediciones El Caballito, México, 1985, págs. 110-111.

crisis fiscal manifiesta.<sup>30</sup>

Si bien al inicio de los setenta se comenzó a presenciar la disminución del ritmo de crecimiento económico y de la capacidad de respuesta gubernamental, los recursos petroleros del país, en el gobierno de José López Portillo, brindaron mayor margen de acción económica y política al Estado mexicano, antes de la caída de los precios del petróleo hacia finales de su sexenio. La estrategia de dicho gobierno consistió en un programa alentador para la extracción del petróleo, pues las exportaciones del mismo, permitirían al país una mayor disponibilidad de divisas.

El hecho de que México dependiera fuertemente de los ingresos vía la venta de petróleo para reactivar la economía, lo llevó a fundamentar sus esperanzas de desarrollo en una política subordinada a esos ingresos derivados del llamado “boom petrolero”, que era congruente con la previsión de precios altos del combustible a nivel mundial.

En la década de 1980 dos causas reales presionaron los cambios ocurridos en el Estado mexicano en la década de los ochenta: la crisis económica a nivel nacional y el auge del modelo neoliberal a nivel internacional. Ambos elementos son concomitantes con la decadencia de un modelo de desarrollo nacional basado en la intervención estatal conocido como el “Estado de bienestar mexicano”.

La severa crisis experimentada por el Estado intervencionista en los años 1982-1983, tuvo un impacto negativo en las metas esperadas de crecimiento económico y social. Los orígenes, las causas y repercusiones de la crisis, son diversas y complejas, sin embargo, es indudable que dos aspectos fueron determinantes: la “falta de recursos económicos en manos del Estado” y la “disminución de la tasa de ganancia y sus repercusiones estructurales sobre el proceso de acumulación

---

<sup>30</sup> Cfr. ROSENTHAL, Gert. “La magnitud del aparato estatal como centro de los debates: Las razones y las consecuencias”, en *Memoria del Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*, INAP, México, 1989, pág. 21.

capitalista”.

Miguel Angel Rivera Ríos analiza la crisis y reorganización del capitalismo mexicano en el período 1960/1985:

“Para entender el profundo deterioro económico de 1982 es preciso centrar la atención sobre el conjunto de contradicciones que giran en torno a la actuación del Estado mexicano, a las que nos hemos referido como “deterioro de la capacidad de gestión estatal”. Estas contradicciones constituyen una extensión de la caída de la tasa de ganancia y mantienen con respecto a ésta una interacción permanente. La presente crisis, (...) se ahondó bruscamente debido al escaso grado de control que logró el Estado sobre un caudal de factores, al grado que en esos meses era frecuente escuchar que llegó a perder la soberanía de su propia moneda, aseveración que si bien era exagerada reflejaba las crecientes dificultades del Estado mexicano para controlar la inflación y la especulación”.<sup>31</sup>

Se desprende pues que cualquier modelo de desarrollo es evaluado y/o cuestionado en función de la oportunidad y los beneficios de su instrumentación, de ahí que juega un papel destacado la referencia al grado de satisfacción de las necesidades de la población en general, en el nivel de vida, distribución del ingreso, fuentes de empleo, servicios de salud, disminución de la inflación, etc., todo ello enmarcado en el contexto político, económico y social que conforma una realidad poliédrica.

El desplome de la actividad económica se hizo evidente con los altos índices de inflación, desempleo acelerado, fuga de capitales, atesoramiento especulativo de divisas y un déficit presupuestal de enormes proporciones, y los indicadores de bienestar social también disminuyeron.

---

<sup>31</sup> RIVERA Ríos, Miguel Angel. *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano*, Editorial Era,

El gobierno reconoció que la política de gasto público y subsidios habían estado equivocadas. Por otra parte, debido a la baja de la cotización de los precios del petróleo, se produjo una acelerada fuga de capitales, la desaceleración del auge petrolero produjo especulación y ésta a su vez inflación.

“.., los excesos mismos del llamado *Estado de bienestar* provocaron desórdenes financieros y con ellos procesos inflacionarios de magnitudes extraordinarias que, a la larga, laceran, en primer término, al propio asalariado. Junto a un capital siempre enganchado a los porcentajes de inflación, es el propio asalariado el que primero demanda control del proceso inflacionario. ¿Qué mejor terreno para un planteamiento liberal que mostrar cómo la injerencia estatal no sólo desquicia la supuesta regulación natural de la actividad económica sino que, además, entorpeciendo la oferta, provoca escasez y encarecimiento de los productos? Sin ingenuidades, ni maniqueísmos: el neoliberalismo encontró ‘mucho tela de donde cortar’ en los usos personalizados y derrochadores que a nombre del *Estado de Bienestar* se hicieron”.<sup>32</sup>

Un argumento de la crítica liberal al Estado “interventor”, es que un mayor gasto público, en tanto que amplía la oferta en el mercado, provoca una mayor inflación. Por otra parte, “envuelto” en una dinámica en la cual este mismo Estado se convirtió en el “salvador” de empresas en banca rota, en fuente de empleo (crecimiento de la burocracia), en el otorgador de subsidios que, al mismo tiempo, no promovían una mayor productividad y corresponsabilidad, el Estado cayó en excesos. El Estado creció en su aparato institucional y administrativo, sin crecer de manera concomitante su productividad y eficiencia.

A finales de 1982, cuando la crisis se muestra en su máxima expresión, el gobierno optó por una estrategia orientada en dos sentidos: el cambio estructural de la economía, pensado a mediano y largo plazo y la reordenación de algunos instrumentos y variables económicas.

---

México, 1986, pág. 98.

<sup>32</sup> REYES Heróles, *op. cit.*, págs. 139 -140.



El “cambio estructural” implicaba que el Estado pugnara por una mayor apertura a la inversión extranjera y al comercio internacional, además de una reconversión de la planta productiva. La disminución del gasto público dio cuenta de la desaceleración de la actividad económica del Estado, pero también de un marco de cuestionamientos, en el plano filosófico, sobre las capacidades reales del Estado. Así, la esfera política y social se vincularon para expresar la tendencia en el del país hacia un modelo de retracción, esto en los escenarios de la globalización creciente.

Las circunstancias históricas del país, de una crisis económica estructural, en el marco de características efectivas de deficiencia estatal y otros factores de fundamental trascendencia como el crecimiento poblacional excesivo y por ende de mayores demandas, fueron el escenario para la implantación de nuevos criterios en la definición de las políticas de desarrollo del país, lo que planteaba en su conjunto para el Estado cambios de dimensión, centrados en el futuro inmediato.

Así, se implementaron procesos de productividad y austeridad en el gasto público, promoción de la iniciativa privada, privatización de empresas públicas. Miguel de la Madrid Hurtado, al asumir el cargo de Presidente de la República y al anunciar el Programa Inmediato de Reordenación Económica, señaló que la premisa básica era ejercer las finanzas públicas con un criterio de austeridad. Se entiende implícitamente que la estrategia para conducir el desarrollo nacional fundamentada en una creciente intervención del Estado había generado problemas en tanto se dio una deficiente utilización de los recursos.

En este orden de ideas, en 1982, en nuestro país se instrumentó un activo programa de privatización..., cuyos primeros esfuerzos se concentraron en muchas empresas relativamente pequeñas: fue hasta fines de los ochenta que se empezaron a transferir al sector privado grandes empresas.<sup>33</sup>

---

<sup>33</sup> Cfr. OCDE: Liberalización comercial en México, en Revista *Este País*, Núm. 70, México, enero de

Otras estrategias fueron la reducción de la inflación y la promoción de la inversión nacional y extranjera, mismas que han sido fundamentales como parte de la política económica en el contexto de una mayor apertura en las relaciones comerciales con el exterior:

“ Según la estrategia adoptada por México a mediados de la década de 1980, las principales políticas gubernamentales se encaminaron a sanear las finanzas públicas, reducir la inflación, promover las exportaciones, atraer la inversión extranjera y facilitar la inversión privada. Por lo tanto, las prioridades se orientaron a estabilizar la economía y a encontrar fuentes alternativas de divisas para cubrir el servicio de la deuda”.<sup>34</sup>

En el período presidencial de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se continuó con un enfoque de redimensionamiento del aparato público y de descentralización de funciones a los gobiernos estatales y de fortalecimiento de los municipales, sin olvidar su programa principal de política social, el “Programa Nacional de Solidaridad” (PRONASOL).

En un artículo publicado en abril de 1990, “Reformando al Estado”, Carlos Salinas de Gortari, destacó las razones de la reforma del Estado. La exposición misma de las necesidades de los cambios y la concepción del Estado orientarían los criterios de aplicación de políticas. En dicho artículo se señalan dos razones internas que sustentaban la demanda de modernización del país y que implicaban reformas sustantivas al Estado:

La transformación misma de la sociedad mexicana del último cuarto de siglo ha modificado de raíz la índole y la amplitud de las demandas que la población hace al

---

1997, pág. 50.

<sup>34</sup> ALMADA, Carlos F. “Integración Económica, Desarrollo y Administración Pública. La experiencia de la Comunidad Europea y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, en KLIKSBURG, Bernardo (Compilador). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, INAP - FCE, México, 1994, pág. 263.

aparato estatal. Su explicación está basada en una acelerada dinámica demográfica, un vastísimo proceso de urbanización, y el agotamiento de un modelo general de desarrollo y el cambio consiguiente en la articulación de las fuerzas sociales básicas. A esta razón se une la permanencia intolerable de rezagos surgidos de factores ancestrales, agravados por la crisis económica de la última década, y distribuidos principalmente en el campo, las comunidades indígenas y las colonias populares de las grandes urbes.<sup>35</sup>

Pero la transformación del Estado se percibió no como crecimiento en su aparato, sino como una nueva forma de intervención contando con la colaboración de los grupos sociales, al menos así se expresó en la política social manifestada en el Programa Nacional de Solidaridad. En otros ámbitos, el Estado detuvo su crecimiento, bajo la premisa de lo estrictamente necesario.

Las demandas al aparato estatal de una población en proceso de rápido crecimiento, y las transformaciones mismas de la sociedad mexicana del último cuarto del siglo XX hacia mayores niveles de información y participación, derivaron en nuevas formas de convivencia entre la sociedad y el Estado. Coincidentemente con la crisis económica se presentó la crisis del Estado de bienestar. Bajo este escenario el péndulo de la historia de intervención estatal se trasladó a la adopción de diversos criterios de corte neoliberal en la formulación de políticas, esto no es una regla general en un Estado que como el mexicano tiene raíces fundamentales en los aspectos sociales de la Constitución de 1917. Al interior del Estado, se insistiría en la revisión y depuración de áreas no necesarias, procurando la modernización de las consideradas útiles en el nuevo contexto.

Por otra parte, en el ámbito internacional se vivía un proceso de transición de la economía global, por la generación de un crecimiento importante del comercio mundial y de la integración de mercados; un proceso de transferencia del centro del

---

<sup>35</sup> Ver: SALINAS de Gortari, Carlos. "Reformando al Estado", *Nexos*, Núm. 148, México, abril, 1990,

comercio del Atlántico al Pacífico; una desvinculación entre los mercados de materias primas y de productos manufacturados, primero, y entre los flujos internacionales de bienes de capitales, más recientemente; nuevas formas de producción y un sistema mundial de manufacturas con una cada vez mayor distribución geográfica en la producción de las partes que después se integran para formar productos terminados, etc.<sup>36</sup>

Desde el punto de vista económico, México se fue incorporando en un proceso dinámico de modernización, liberalizando ampliamente la producción y el comercio a fin de facilitar el ingreso del país en los flujos internacionales de comercio y de capital.<sup>37</sup> En el marco de la crisis, la estrategia de modernización nacional se dirigió por el camino de la apertura al flujo de capitales y de búsqueda de mercados, como una de las expresiones de la globalización mundial de la economía. Asimismo, la modernización en su impacto global ha trascendido el aspecto económico y ha abarcado como proyecto y como propósito de cambio prácticamente todos los escenarios de la vida nacional. Como señala Omar Guerrero: “la modernización es abordada como un mecanismo de superación de la crisis y un remedio general de los males de la época actual”.<sup>38</sup>

Es importante considerar también que de forma paralela a la crisis económica presente en la década de los años ochenta, se dieron procesos en el aspecto político con una orientación hacia lograr un sistema más democrático, en los cuales se discute el papel que el Estado debe jugar para asegurar los cambios que afiancen la democracia, como señala Bernardo Kliksberg:

---

págs. 27-28.

<sup>36</sup> Cfr. ALONSO Concheiro, Antonio y PONCE, Dolores. “¿Dónde está México?”, en *Nexos*, México, Año XI, Vol. 11, Núm. 132, diciembre de 1988, pág. 7.

<sup>37</sup> Robert Cox señala que “Las características de la tendencia hacia la globalización incluyen la internacionalización de la producción, la nueva división del trabajo, nuevos movimientos migratorios hacia el Norte, el nuevo ambiente competitivo que acelera estos procesos, y la internacionalización del Estado (...) convirtiendo a los Estados en agencias del mundo que se globaliza”. Lo anterior es referenciado por Luis Antonio Cruz Soto, en su artículo “Hacia un concepto de globalización”, *Revista Contaduría y Administración*, No. 195, octubre-diciembre 1999, pág. 36.

<sup>38</sup> GUERRERO, Omar. *El Estado en la era de la Modernización*, Plaza y Valdés, México, 1992, pág. 7.

“... la década de los 80 es escenario, (...) de intensas luchas de los pueblos de la región por adelantar procesos democratizantes y afianzar y consolidar las democracias existentes. Existe conciencia creciente, en el marco de esas luchas, del papel clave que le cabe a la administración pública en el proceso de desarrollo democrático. Por una parte, el aparato del Estado, uno de los protagonistas centrales del desenvolvimiento histórico de la región, puede jugar roles determinantes en la creación de condiciones favorables a la consolidación democrática, o por el contrario, obstruirla y debilitarla”.<sup>39</sup> .

En el profundo cuestionamiento de la actividad estatal y a sus múltiples excesos de los años ochenta, donde lo público fue condenado, la crisis económica impidió avanzar al ritmo requerido en el abatimiento de los rezagos sociales, de ahí que en los grupos más desprotegidos las carencias siguen siendo lacerantes. Así, una de las críticas mayores al “Estado de bienestar mexicano”, se basó en el argumento de que las grandes diferencias sociales, expresadas en la distribución del ingreso y el acceso a los servicios básicos, en gran parte se debía a los problemas no resueltos por el Estado. Aún aceptando las diversas y controvertidas opiniones sobre los cambios del Estado mexicano en los años ochenta, (...), el punto de partida y la referencia fundamental ha sido el reconocimiento de sus graves y persistentes desigualdades, rezagos y deformaciones.<sup>40</sup>

Según un informe realizado por el Programa Nacional de Solidaridad, en 1990 cerca de la mitad de los mexicanos vivían en la pobreza (42 millones) y 18 millones vivían en condiciones de extrema pobreza.<sup>41</sup>

---

<sup>39</sup> KLIKSBURG Bernardo. *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pág. 31

<sup>40</sup> Cfr. AGUILAR Villanueva, Luis . “Política Pública y Gobierno del Estado”, en *Políticas Públicas, la Revista del Colegio*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, Año II, Núm. 4, octubre, 1990, pág. 233.

<sup>41</sup> HEREDIA Carlos A. y PURCELL Mary E. “La polarización de la sociedad mexicana”, en *Este País*, Núm. 54, septiembre, 1995, pág. 10.

Puesto en marcha por el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari en diciembre de 1988, el PRONASOL se convirtió en la expresión de la política social del sexenio. Este se propuso aliviar la pobreza extrema al tiempo que promovería la participación comunitaria en el desarrollo. Dichos cambios se enmarcaban en la política de transformación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, de un Estado prioritario y actor protagónico de la vida económica, se pasó a uno solidario, que asumía un claro compromiso con la justicia social, fortalecía la infraestructura y la producción, apoyaba y regulaba de manera clara la iniciativa de los particulares para promover el crecimiento y la competitividad de la economía.<sup>42</sup>

Dos aspectos destacan de lo señalado: en primer lugar, una situación de transición de un “Estado interventor” a un “Estado solidario y regulador”; y, en segundo, la política de promoción del sector privado del sistema económico como actor y protagonista fundamental del proceso de crecimiento nacional.

Por otra parte, se ha reconocido también que en los últimos años la sociedad mexicana, ha ido encontrando nuevas formas de percibir la acción del Estado en general y en particular de los programas que implementan las dependencias y entidades de la administración pública tanto en su ámbito federal como estatal y local.

Con avances y retrocesos, como ocurre con los procesos sociales, se está configurando una ciudadanía con iniciativa para influir en las decisiones públicas y en los cursos de acción política. La iniciativa social y su capacidad de información ha venido formando los nuevos patrones de acción en el desarrollo económico, político y social del país, en un contexto de un cambio nacional plural y democrático. Un proceso que ha ganado terreno es el esfuerzo por llegar a acuerdos entre las distintas fuerzas políticas, por ejemplo, la “ciudadanización” de varios organismos políticos y electorales. Asimismo, destacan las múltiples y variadas organizaciones cívicas y “organismos no gubernamentales” (ONG’s).

---

<sup>42</sup> Cfr. Presidencia de la República, *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari*, Fondo de

Sin embargo, independientemente de las delimitaciones de los perímetros o campos de acción públicos y privados, la complejidad de las actividades de las instituciones del Estado es creciente e inherente a la complejidad misma de los actores sociales. Uno de los factores que dificultan las decisiones es la presión que ejercen los grupos de interés: partidos políticos, grupos religiosos, empresariales, entre otros: “(...)la empresa privada, tanto mexicana como extranjera, <es> la más vigorosa red de grupos de presión. Dicha red constituye una fuerza extraordinaria en la toma de decisiones económicas y políticas que el gobierno no puede ignorar”.<sup>43</sup>

Diversos partidos políticos y grupos de empresarios coinciden en señalar que en las funciones generales del Estado se debe buscar:

- Hacer eficiente y productivo el gasto público, en lo cual al parecer no habría contraposición ideológica.
- Reducir su intervención en la economía y en sectores no prioritarios ni estratégicos. También en este punto cabe esperar consensos.
- Definir y aplicar políticas estatales con base en criterios no populistas y no paternalistas. Este asunto si se presta a controversias
- Reducir el “tamaño del Estado” (entendido frecuentemente como “redimensionamiento”), sobre todo de la administración pública paraestatal, postura más propagada por los empresarios, en tanto consideran que el Estado debe propiciar únicamente las condiciones de una sana competencia.

Estas estrategias han implicado la formulación de políticas que han modificado la dimensión de lo público y de lo privado y ha cambiado la situación de la independencia/dependencia de la sociedad respecto al Estado, tanto en el tratamiento de los asuntos particulares, como de los asuntos políticos generales.

---

Cultura Económica, México, 1994, pág. 107.

<sup>43</sup> GONZÁLEZ Casanova, Pablo. En BASAÑEZ Miguel. *La lucha por la hegemonía en México 1968-1980*, Siglo XXI, México, 1983, pág. 33.

Asimismo, la redefinición del perímetro de lo público y lo privado, a través de políticas de privatizaciones, desregulaciones, liberalizaciones, desincorporaciones, es un aspecto básico del modelo económico.

Este “hilo conductor” en la política de retracción estatal, se ha convertido también en un estilo y forma de administrar los recursos del Estado con eficiencia y eficacia, buscando dirigir sus acciones ahí donde realmente son necesarias (por ejemplo, el retiro y asignación de subsidios), lo cual no ha sido ajeno al conflicto que se deriva como consecuencia de algunas políticas elegidas.

En suma, ante la situación de cambio y transformación de las condiciones sociales, el Estado ha mantenido diversos campos de acción, prueba de ello puede ser la creación, que podría entenderse como “irregular” en una tendencia de largo plazo, de otras entidades públicas, por ejemplo, el número de entidades paraestatales pasó de 226, el 1 de septiembre de 1996, a 236 el 31 de julio de 1997, de los cuales, se decía, 188 estaban vigentes y 48 se encontraban en proceso de desincorporación. De éstas últimas, sobresalían los sistemas de ferrocarriles, puertos, telecomunicaciones y las instalaciones de almacenamiento agropecuario.<sup>44</sup> Bajo esta tendencia de largo plazo se entiende que de 1,044 entidades paraestatales que se tenían en 1985 se pasó a 207 a principios de 2003.\*

No obstante la menor participación del Estado mexicano en la economía en las décadas de los 80 y 90, entre otras causas como resultado de los procesos de integración económica a nivel mundial y de la influencia de las Cartas de Intención formuladas por el Fondo Monetario Internacional, las políticas estatales son indispensables y éstas se han ido adecuando a nuevos escenarios. Dichos cambios se refieren a las políticas comerciales, a las relacionadas con el flujo de capitales, a

---

<sup>44</sup> Ver el periódico *El Nacional* (ya extinto), 4 de septiembre de 1997, pág. 15.

\* Dato tomado del Diagnóstico de la APF centralizada orientado a implementar una reingeniería de puestos, funciones y compensaciones dentro del marco del servicio profesional de carrera. Mayo de 2004, pág.4 . (Página en Internet de la Unidad de Servicio Profesional y Recursos Humanos de la Secretaría de la Función Pública).



la regulación de las actividades económicas, a la política fiscal y a los programas de combate a la pobreza bajo esquemas de coparticipación Estado-sociedad.

El Estado ha conducido las políticas de relaciones comerciales con el exterior y a principios de la década de los noventa, atestiguaron uno de los procesos más determinantes en la liberalización del comercio internacional. México estableció un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá, un Acuerdo de Libre Comercio con Chile, Costa Rica y otros países de Centro y Sudamérica, así como un Acuerdo de Asociación y Libre Comercio con la Unión Europea. El proceso de apertura de la economía nacional se ha traducido como se cita:

“ México es el país más abierto del mundo mantiene acuerdos de libre comercio con 31 países en tres continentes y presenta un índice de apertura al exterior del 70% (exportaciones + importaciones/PIB).”<sup>45</sup>

Cabe señalar que bajo el modelo de apertura externa y estabilidad macroeconómica, algunos sectores y organismos internacionales señalan que es viable una búsqueda de alternativas para entrar en un marco de colaboración entre las acciones “necesarias” del mercado y un contexto de actividad “necesaria” del Estado. A pesar del panorama de la privatización, las organizaciones del Estado jugarán un papel fundamental en los años por venir, tomando en cuenta sus capacidades potenciales de regulación en materia de precios estratégicos para el funcionamiento de la economía, tales como el tipo de cambio, la tasa de interés, los aranceles y otras restricciones al comercio exterior en el marco de la globalización, así como los salarios mínimos y un sistema de reajustabilidad de los sueldos, o avanzando en el desarrollo de un esquema de servicio civil generalizado en la administración pública. Oscar Oszlak nos dice:

“(…) las nuevas fronteras que se están dibujando entre la sociedad y el estado deben

---

<sup>45</sup> VILLARREAL, René y VILLARREAL Roció, *México competitivo 2020. (Un modelo de competitividad sistémica para el desarrollo)*. Edit. OCEANO, México, 2002, pág.18.

preservar para este último, un territorio y un papel irrenunciable; un ámbito de intervención y un papel de conciliador entre las demandas de estabilidad, crecimiento y equidad en las que se funda, desde sus orígenes, el orden capitalista. La redefinición de reglas de juego entre ambas esferas no debe implicar la desaparición del Estado. Sin duda su transformación cualitativa y cuantitativa será inevitable, pero la continuidad de su existencia y la posibilidad de que siga desempeñando un papel socialmente relevante y deseable requerirán que el propio proceso de transformación esté inspirado en una concepción que rechace, simultáneamente, las nociones antitéticas acerca de la inevitable supremacía del mercado sobre el Estado, o de éste sobre aquel.”<sup>46</sup>

La dimensión o el tamaño del Estado, por sí mismo, no es suficiente para determinar su mayor o menor capacidad o eficiencia para atender los reclamos sociales. La nueva manifestación del rol del Estado cobra sentido en la medida de su efectividad y eficiencia en el uso de los recursos públicos y en la resolución de demandas que conlleva un proceso de construcción adecuada de los problemas.

En resumen se destacan como ideas centrales de este capítulo las siguientes:

- Se describieron los elementos metodológicos enmarcados en el enfoque de políticas públicas, y se mostró de manera breve al lector los supuestos en que se basa nuestra concepción de racionalidad y el capital humano
- Se destacó el análisis de un contexto de descripción teórica del Estado para ubicar la relevancia del capital humano en la complejidad misma del fenómeno estudiado.
- En un nivel general y cualitativo se estableció un escenario de aproximaciones teóricas a la ubicación de referencia del Estado mexicano que no concluye evidentemente en si la intervención de este en la sociedad ha encontrado en la historia reciente su lugar óptimo, ello a partir de una perspectiva de crisis del Estado del Bienestar y de traslación hacia su expresión indispensable en la sociedad.

---

<sup>46</sup> OSZLAK, Oscar. “ Estado y Sociedad: las nuevas fronteras”, en KLIKSBURG, Bernardo (compilador). *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, INAP-FCE, México, 1994, pág. 47.

## **CAPITULO 2. MEJORA DE LA GESTION PUBLICA: UNA NECESIDAD CONTINUA**

### Proemio

Bajo una breve discusión de algunos elementos que conforman un contexto de la reforma del Estado en México, en este capítulo se define un escenario que contextualiza el desempeño del personal de alto nivel de responsabilidad; diversas circunstancias condicionan este aspecto: la complejidad creciente de la gestión pública, las necesidades del propio Estado de contar con recursos humanos con un alto nivel de preparación y capacitación y, dicho así en general, las presiones de la globalización por una mayor competencia y productividad en los Estados nacionales.

### **2.1 El factor humano: hacia la especificidad de su contexto**

La reforma del Estado en México, ubica las perspectivas del país en tiempos históricos fundamentales en la delimitación e instrumentación de orientaciones y acciones que potencien un mayor crecimiento del país; por ello, su discusión ha mantenido continuidad y se acentúa en el contexto económico, político y social como un aspecto principal de la búsqueda de alternativas para el logro en general de mayores niveles de bienestar social, mediante la construcción de nuevos “arreglos institucionales” y sociales.

Como parte de la dinámica política y administrativa para el cambio social que debe ser necesaria en la reforma del Estado, se aprecia como fundamental el fortalecimiento de los procesos de participación ciudadana, que exigen, como corolario, transparencia en las acciones de gobierno, un mayor control de las decisiones, así como la creación de condiciones favorables para la articulación y movilización de las organizaciones de la sociedad civil como actores indispensables en la gestión y solución de los problemas públicos.

En el proceso de definición de aspectos que debe abarcar la “reforma del Estado”,

se considera que en el ámbito pendular histórico de “más Estado” - “menos Estado”, uno central debiera ser el rescate de sus experiencias exitosas, campo que no se observa esté explorado con una visión integral, en ese gran proceso dinámico de las críticas al Estado que van desde su concepción muy general a lugares muy específicos de su manifestación, frecuentemente se refieren en este último aspecto a quejas de ciudadanos o clientes que han tenido una mala experiencia en cualquier oficina pública, lo anterior a partir de su contribución e intervención directa tanto en la creación de infraestructura física como en la búsqueda de consensos equilibrios sociales y de sus potencialidades bajo las condiciones actuales de necesidad de reformarse para cumplir con sus funciones de interés general a través de nuevos esquemas y relaciones.

La necesidad de la intervención del Estado, tanto en momentos de avance y éxito en los aspectos que dan un mayor crecimiento que se reflejan en satisfactores sociales, como en la presencia de crisis en lo social y en lo económico, es observable en la historia de los países tanto desarrollados como subdesarrollados o en vías de desarrollo.

La historia refleja que el aparato estatal ha expandido sus funciones y atribuciones pues resulta especialmente necesario que un poder central controle los desequilibrios provocados en un caso por las interferencias que alteran el buen funcionamiento del sistema económico, político y social, y en otro cuando es necesario que se aseguren equilibradamente los beneficios de una economía en auge.

Bajo este orden de ideas en el México de la década de los ochenta, aún cuando el Estado fue severamente cuestionado, en tanto que en ciertas condiciones no sólo no resolvió los problemas de la crisis, sino que los acentuó como parte de un “círculo vicioso”, es de señalar que la política social implementada fue importante en sectores de la población en condiciones de pobreza extrema que se vieron beneficiados por el

establecimiento de clínicas de salud, construcción de escuelas e instalaciones deportivas, ello como resultado de forma importante por la instrumentación del Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL).

En diversos países las políticas implementadas en relación a la reforma del Estado, coincidieron en su propia reducción a través de la venta, liquidación y extinción de empresas u organismos, el recorte de su personal, así como la desregulación de su actividad. De forma paralela en México otros aspectos se han considerado necesarios, como son las relaciones que deberán establecerse entre los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, el replanteamiento del modelo de política social, el establecimiento de un “nuevo federalismo”, la participación de la sociedad civil en los asuntos de gobierno y de su necesaria incidencia práctica de representación en foros de gobierno y en la utilización de mecanismos para expresar su opinión, respecto a tal o cual cuestión o problema, y de las políticas a instrumentar para su solución.

Cabe recordar el planteamiento de Oscar Oszlak al respecto: “tal como se la practica actualmente en los contextos nacionales más diversos, la reforma del Estado reconoce tres momentos secuencialmente vinculados por la necesaria precedencia técnica de sus respectivos objetivos. En primer lugar la transformación del papel del Estado; en segundo lugar, la reestructuración y reducción de su aparato institucional y, por último, el recorte de su dotación de personal”<sup>1</sup>

Por ejemplo en el campo social, se considera que es fundamental la promoción de las políticas de desarrollo como “políticas de Estado” que se deben instrumentar para abatir la pobreza, mediante la incorporación de grupos sociales a las actividades productivas, así como a destinar recursos suficientes para construcción y ubicación estratégica de hospitales, escuelas, viviendas, así como de la introducción de servicios de agua potable y drenaje, entre otros, acudiendo en su caso al sector privado para obtener financiamientos. Cabe señalar que en nuestro contexto

---

<sup>1</sup> “Estado y sociedad: las nuevas fronteras”. (El rediseño del Estado una perspectiva internacional.

nacional, el sentido de aplicación de las políticas en el aspecto social de bienestar tiene que ver con el ejercicio pleno de los derechos de los mexicanos expresados en la Constitución Política.

Es en dicho contexto, en que las acciones del Estado deben ser fundamentales para asegurar una infraestructura básica que incida en la reactivación productiva del sistema económico, para lo cual la colaboración de los sectores sociales y económicos con las políticas formuladas e instrumentadas es indispensable.

Las políticas a implementar en el país para acelerar el crecimiento y lograr la estabilidad política y económica necesaria, son de suma importancia y en su definición conceptual o formal (de lo “que debe ser”) no parece haber problema, sin embargo siempre la ciencia y/o tecnología de las políticas públicas requiere “encarnarse” en sus ejecutores, es decir, se necesita que las acciones se lleven a cabo con la intención y voluntad política, además con la máxima racionalidad posible o incluso sin seguir a veces esquemas de elaboración y diagnóstico sumamente rigurosos, ya que en determinadas circunstancias, es urgente resolver problemas, pudiéndose utilizar para ello mecanismos incrementales y/o retomar experiencias pasadas similares.

Se considera es importante que los equipos directivos de gobierno apliquen ideas constructivas que se reflejen en acciones concretas de mejora en el contexto de una visión de Estado o institucional, más allá de una perspectiva parcial o coyuntural, que correría el riesgo de darse por la propia conformación de grupos en el gobierno, en que pudiera impactar incluso negativamente una visión de partido, cercanos a gobernadores, secretarios, subsecretarios, presidentes municipales, etc., en que pudiera impactar incluso negativamente una visión del partido en el poder.

En general el personal que trabaja al servicio del Estado se conforma por grupos

diversos de profesionistas. Una de sus clasificaciones se deriva de su nivel de responsabilidad en los procesos de decisión. Otra categoría de clasificación atiende a su naturaleza jurídica de su contratación, de base o confianza. El interés del trabajo se centra en el personal directivo que corresponde a este último rubro.

Cabe hacer la referencia de una definición de lo que en el gobierno mexicano se entiende por funcionario público, habida cuenta del interés nuestro en los que se desempeñan en el nivel directivo. En el Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal, se define a este como aquellas "...personas al servicio de la Administración Pública Federal que asumen funciones de iniciativa, decisión y mando con carácter de autoridad y representatividad de la dependencia o entidad a la que están adscritas y que ocupan los grupos jerárquicos...a que se refiere el artículo 38, segundo párrafo del PEF (*Presupuesto de Egresos de la Federación*), y que se detallan en su anexo 10, como son: Jefe de Departamento, Subdirector de Área, Director de Área, Director General, Coordinador General, Jefe de Unidad, Oficial Mayor o equivalente, Subsecretario, los puestos homólogos a cada uno de los anteriores, y Secretario de Estado, así como sus equivalentes en las entidades".<sup>2</sup>

Amen de la clasificación formal u oficial citada, consideramos que en la definición y construcción de las políticas públicas un papel de gran relevancia corresponde al bloque de servidores públicos que comienza desde los directores de área y hasta los jefes de unidad, pasando por los directores generales adjuntos y directores generales, ya que en general las personas que ocupan estos niveles tienen la capacidad de incidir en la agenda de los asuntos fundamentales y de plantear medidas tendientes a su atención.

Bajo este contexto se infiere por la experiencia personal del sustentante en el ejercicio de la función pública, que la actividad desarrollada por los mandos directivos puede efectivamente contribuir al desarrollo de una visión y misión de las

---

<sup>2</sup> *Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal*, publicado el 30 de mayo de 2003 en

dependencias y entidades acorde a los tiempos actuales, y sobre todo en el establecimiento de un panorama fundamental para la disertación de las políticas que más conviene adoptar o instrumentar y por supuesto el carácter que debe tener la evaluación de los diversos programas en términos de su impacto en la sociedad.

Obviamente la perspectiva que se asume en este trabajo es que en general el capital humano del Estado mexicano, como los de cualquier Estado moderno, constituyen un elemento fundamental que condiciona sus procesos de modernización, impactando directamente este aspecto en la relación de búsqueda de legitimidad que se establece entre el Estado y la sociedad.

Consideramos que los procesos de modernización del Estado fundamentan su viabilidad en estrategias que propicien el cambio de actitudes y aptitudes en cada servidor público. El ejemplo del personal directivo de cambio de visión y de enriquecimiento de aptitudes en muchos escenarios o circunstancias puede influir positivamente en los otros partícipes de las actividades de gobierno y con los usuarios externos o clientes, como se comenta en estudios sobre la gerencia pública, elevando el nivel de satisfacción.

Aceptado ya como principio aunque no siempre llevado a la práctica, la inversión en recursos humanos, aún siendo la más difícil de todas por lo que implica su instrumentación en programas concretos de acuerdo a necesidades y por su evaluación y continuidad, es la más redituable para cualquier Estado, pues incluso este proceso puede propiciar su propia transformación, de ahí que resulta ser una prioridad establecer e instrumentar políticas para el fortalecimiento de las capacidades de dirección para el manejo de los recursos públicos, lo que se plantea con frecuencia de manera general y abstracta, sin embargo, es factible que se llegue a concretar y adquiera viabilidad a partir de que este tipo de personal asuma que sus atributos de liderazgo para el cumplimiento pleno de con las metas diseñadas por los



gobiernos en turno, se basan en la virtud del conocimiento y el estímulo de la realidad y los resultados como la palanca principal.

Los procesos de la globalización que en parte se generan como resultado de los avances en las comunicaciones, en la tecnología y de una mayor apertura comercial y de creación de bloques económicos en el mundo, hacen recurrente para el caso mexicano, el tema de la productividad de los recursos humanos del país en general y en específico de aquellos que se dedican a desarrollar sus actividades en el ámbito de la administración pública, que tienen un alto nivel de responsabilidad en el diseño, implementación, evaluación y control de las políticas públicas, pues, de su desempeño, en condiciones de abierta competencia intra burocrática y económica externa del país en el proceso de intensificación de la interdependencia mundial, dependerá en gran medida el éxito o fracaso de las estrategias de gobierno.

Es evidente que el servidor público es el depositario en concreto de la responsabilidad que se deriva del propio “contrato social” que el Estado establece con los ciudadanos o clientes que exigen cada vez mejores servicios.

La globalización implica una mayor apertura y competencia mundial, exige al país el mejoramiento de los niveles de productividad de las empresas nacionales, grandes, pequeñas y medianas, en sus procesos de producción, y por su puesto de las diversas organizaciones sociales (privadas o públicas). En esos procesos de adaptación a un escenario más “intenso” de relaciones, un factor indispensable es la potencialidad de los recursos humanos que se constituye en una sociedad del conocimiento a nivel nacional, esto mucho más en un contexto social y de cobertura de necesidades básicas para el país aún insatisfechas.

Sin duda se plantea para la transformación del Estado el enorme reto de contribuir a lograr integralmente el desarrollo del país, mediante acciones de apoyo a la competitividad y eficiencia de los diversos sectores y desde luego mediante el despliegue en la instrumentación de acciones que tiendan a invertir en capital

humano, profesionalizándolo y certificando sus servicios y procesos.

En este sentido la modernización de las estructuras orgánicas y ocupacionales de las instituciones públicas son parte sustantiva de los procesos orientados a la eficiencia y eficacia, aún y cuando todos los niveles de responsabilidad son importantes, se requiere trabajar y avanzar en estrategias para formar tomadores de decisiones o analistas que contribuyan en la formulación de políticas (decision makers).

En el contexto de alternancia en el poder de gobiernos de distinta corriente ideológica, resulta indispensable como factor de gobernabilidad brindar estabilidad en las instituciones al personal mejor preparado en el diseño e instrumentación de las decisiones estratégicas, favoreciendo que este se enriquezca cada día con mayores elementos de análisis.

En esencia es necesario establecer políticas que hagan coincidir los perfiles del personal o de los gerentes con la especificidad, magnitud y complejidad de los problemas de nuestra sociedad actual. En parte, teóricamente la necesidad de ello se basa en el sentido común de aceptar que los equipos de gobierno de alto nivel de decisión, deben poseer las más altas capacidades, un gran cúmulo de conocimientos y experiencia necesaria para ocupar puestos en áreas sustantivas cuyos productos o resultados deben ser de trascendencia, y que en general su contribución es significativa en la definición de los cursos de acción elegidos.

En la formulación y evaluación de políticas de la agenda de gobierno el personal deberá incorporar “valores agregados” a su desempeño, con plena conciencia además de la importancia que tienen las repercusiones y consecuencias del hacer o dejar de hacer y por supuesto de la obtención de mejores resultados. Es lógico suponer que esto no es un objetivo a cumplir o lograr en el corto plazo y quizás tampoco en el mediano plazo.

El diseño de los “cursos de acción”, que entendemos como el producto de una decisión, o como el desarrollo de la política pública misma, requiere de personal público preparado y motivado. Sin personal con actitudes y aptitudes enriquecidas y favorables al cambio, es muy difícil satisfacer los requisitos de un proceso de gestión administrativa de los temas colectivos altamente exigente de competencias profesionales en campos de conocimiento diversos, y cuya inversión finalmente en la historia ha contribuido al propio desarrollo del Estado mexicano, desde la perspectiva de los elementos que en su seno existen, el derecho, la economía, los aportes de aplicación de sistemas, tecnología de información, aplicación de políticas, certificación de la calidad, modernización de procesos, entre otros.

Es de esperarse que un personal público mejor preparado tenga mayor receptividad para captar y hacer suyas las grandes metas del proceso de desarrollo integral, en el cual ese personal no es sólo un factor aislado, sino un actor y fin del mismo. Cabe señalar que en el capítulo IV de este trabajo se propone un perfil de servidor público con incidencia en la formulación de políticas, bajo el argumento de que dicho proceso no es responsabilidad únicamente de un sólo grupo profesional, llámese éste economistas, administradores, abogados, ingenieros, etc., sino que la toma de decisiones requiere equipos de trabajo donde confluyen distintos perfiles que conforman un escenario multidisciplinario y requieren de una labor interdisciplinaria.

## **2.2 Aspectos de la “complejidad” de la gestión**

La complejidad es una característica de la gestión pública actual, en tanto que en esta última confluyen aspectos diversos de relaciones humanas de manejo complicado, búsqueda de soluciones a problemas “perversos” e impactos directos e indirectos entre los problemas que se busca resolver, etc.... Pero también y en un plano externo la gestión crece en complejidad en tanto las demandas sociales se insertan en el contexto de la globalización mundial y de las propias necesidades que

son difíciles de satisfacer si se considera que los recursos siempre serán menores y mayor el crecimiento de las demandas y que requieren para su atención una gran capacidad de coordinación entre las instituciones estatales con los diversos actores, de “dentro” y de “fuera” (entes privados, Organizaciones No Gubernamentales) coordinación que las diversas instancias de gobierno deben promover como un instrumento estratégico.

En este sentido cabe formular las siguientes cuestiones, sólo con el propósito de explicar claramente a donde se quiere llegar con el análisis de este apartado.

¿Cómo van configurándose los aspectos que hacen cada vez más compleja la gestión pública?

¿Es una causa automática o única que se deriva de los procesos de la globalización?

¿Cómo y dónde se generan estos procesos?

Estas interrogantes, sin duda, abren causas inagotables de análisis, cuyas hipótesis planteadas exigen un notable esfuerzo de comprobación empírica.

Lo que nosotros percibimos es que el fenómeno de globalización, al implicar múltiples relaciones entre países, en torno por ejemplo al crecimiento y avance tecnológico, y de comunicación rápida, trae consigo también nuevas relaciones sociales que tienen como característica básica la generación de información que se transmite entre los ciudadanos de múltiples maneras y que obliga a las instituciones estatales a buscar una actualización constante de su infraestructura en la captación y proceso de la información.

La evolución del contexto internacional, ha implicado que los países compartan problemas que trascienden las fronteras nacionales, ello sin importar si estos son desarrollados, o si están en vías de desarrollo, o bien si son pobres y

subdesarrollados, por ejemplo la violación de los derechos humanos, el narcotráfico, la destrucción del medio ambiente, las corrientes migratorias con sus consecuentes problemas para no hablar específicamente de los que se presentan en la frontera de México con Guatemala, o en la frontera de México con los Estados Unidos, la transmisión de enfermedades, el terrorismo, etc... mismos que repercuten de manera importante en la configuración de decisiones y de la propia agenda de la administración pública y todos sus sectores (económico, técnico, jurídico, financiero o social), toda vez que de ellos se esperan soluciones con requisitos de oportunidad y eficacia.

En ese contexto, la administración pública, como órgano de ejecución, decisión y observancia de la política gubernamental, según se ha señalado en el capítulo anterior, es cada vez más compleja, en tanto los procesos, los resultados, las acciones y las decisiones abarcan demasiadas variables, de las cuales es indispensable disponer de la información suficiente, tanto de causas como de repercusiones.

Las complicaciones también crecen como resultado de la gran cantidad y diversidad de demandas que la sociedad plantea al Estado, las cuales tienden a crecer a una tasa superior a la capacidad de éste y han aumentado por el excesivo crecimiento poblacional, el crecimiento de la industria y el avance de la tecnología. Lo anterior, pone a prueba la capacidad de los poderes públicos para afrontar la creciente complejidad de la vida moderna y frecuentemente es criticado justificadamente o injustificadamente por su ineficiencia.

En su expresión global, guardando las dimensiones y como momento histórico de la vida nacional mexicana, la crítica al Estado mexicano, adquirió una gran fuerza a partir de los vicios y excesos en que incurrió en los años 70 y 80, aún y cuando en el fondo lo que perseguía como modelo de desarrollo era la búsqueda de mayores satisfactores sociales, sin embargo fue elevando la asignación del gasto público, de

una forma no acorde con sus propios ingresos.

El “Estado interventor” en México, encontró su sustento, en gran parte, en los cometidos sociales de la Revolución Mexicana de 1910 y en su expresión de la Constitución liberal-social de 1917. Esta forma de intervención estatal comprometió en la práctica una relación con la sociedad, que aunque se pareció a la que se dio en Estados desarrollados como los Estados Unidos e Inglaterra, influenciados por el modelo Keynesiano de intervención directa, en el caso mexicano implicó un compromiso estatal permanente de brindar salud, educación, vivienda, con sustento en la Constitución, que con el transcurrir del tiempo propició corrupción, clientelismo y cotos de poder intermedios mediante los cuales la sociedad mexicana o más específicamente, los diversos grupos sociales se vinculaban con el Estado.

En términos generales las deficiencias del Estado de bienestar mexicano obedecieron a la presencia de un círculo vicioso de apoyo a demandas sociales mediante recursos que no era complementados por otros actores y que obviamente no eran inagotables.

La siguiente cita presenta un panorama del impacto en la eficiencia del Estado de diversos factores: “ [...], la eficacia de la acción pública no es sólo limitada por la voracidad y el poder de las élites. Otra explicación clásica del inadecuado funcionamiento del Estado es el rápido crecimiento de la población y de sus expectativas. Estas crecen con mucha mayor rapidez que la capacidad financiera e institucional del Estado para satisfacerlas, condenándolo a verse constantemente sobrepasado por el exceso de demandas. El pasado reciente de América Latina ofrece muchos ejemplos de este círculo vicioso. Ante la necesidad de responder a las intensas demandas populares muchos gobiernos sucumbieron a la tentación política de ofrecer soluciones inmediatas que ignoraban las realidades económicas y abusaban del rol del Estado.”<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Cfr. NAIM, Moises. “Instituciones: El eslabón perdido en las reformas económicas de América

Ante este escenario es importante considerar que el Estado se ve fuertemente presionado para proporcionar cada vez más servicios. No obstante no puede asumir metas que están fuera de su propia realidad fiscal y administrativa como lo interpretamos de la referencia en Moisés Naim.

En este contexto, es importante reconocer también que en el proceso de crecimiento nacional, tanto bajo la implementación del “Estado de bienestar”, como a partir de la concepción y aplicación de principios neoclásicos de comportamiento estatal, se dan procesos de modernización relativamente autónomos, expresados por ejemplo en la política social a través de las experiencias concretas de los programas Nacional de Solidaridad (PRONASOL), Educación, Salud y Alimentación “PROGRESA”, y el de “OPORTUNIDADES”, secuencialmente, entre otros, mediante los cuales se ha buscado atender uno de los principales problemas nacionales: la pobreza y la pobreza extrema. Sin embargo, al continuar presentándose rezagos importantes en materia social en una gran parte de la población, la crítica al Estado y/o a su expresión institucional y administrativa se mantiene como linealidad, independientemente del modelo, y se genera una aceptación social a los gobiernos, o bien la no aceptación y crítica a su ineficiencia.

La evolución histórica de las sociedades modernas ha ido acompañada del planteamiento de nuevas necesidades, y ante ello, la administración pública ha sido un elemento indispensable tanto en su mínima como en su máxima expresión. En el México de principios del siglo XXI, diversos aspectos conforman un escenario complejo.

Muchos de los problemas que requieren solución son en realidad grandes retos porque muchos de ellos no se resuelven sin afectar a otros temas, es decir son problemas “perversos” con todo lo que esta connotación conlleva, pues sus propias alternativas de solución encierran al mismo tiempo o por consecuencias la afectación

---

Latina”, en Revista *Este País*, México, diciembre de 1994, pág. 8

negativa de lo que se busca solucionar.

Un ejemplo de lo anterior son las corrientes migratorias de la población que se dan a los grandes centros urbanos del país como la Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, o bien a las ciudades llamadas “medias”, cuyo ascenso poblacional y de demanda de servicios ha sido importante, ya que crea distintas demandas en materia de empleo, educación, vivienda, salud, transporte, demanda de condiciones ambientales favorables, etc., pero forman parte de un proceso “causante-víctima”, es decir, “faltan viviendas por el aumento de su demanda” o “ante el crecimiento de la economía informal o comercio ambulante, se provoca contaminación del medio ambiente o problemas de inseguridad pública”, y todo ello es padecido por la misma población, siendo causante y víctima a la vez. Lo anterior es un contexto que complica las decisiones de gobierno, pero no evade su responsabilidad.

Ante un panorama en el que la inmensa maquinaria administrativa se vuelve más frágil y es criticada de forma contundente, la sociedad no acepta fácilmente que algunos procesos que el gobierno instrumenta para mejorar su actividad requieren tiempo de maduración, ello en un contexto en que las posibles opciones de solución a determinados problemas involucran múltiples repercusiones en otros, afectándolos e impidiendo no sólo soluciones parciales, sino completas. La formulación de una política pública en transporte, repercute en las de empleo, de energía y medio ambiente.

El problema de la “inseguridad pública”, la “contaminación del medio ambiente”, “insuficiencia del transporte público”, el “comercio ambulante” etc., son todos complejos y de conflicto permanente para el gobierno y la administración pública, en relación con los grupos sociales demandantes y la sociedad en general, y esta situación exige el diseño de políticas públicas que deben incorporar un alto grado de racionalidad y de sensibilidad política, que en general contribuyan a crear un Estado inteligente.



“En la medida en que no existe una solución única para los variados problemas de las sociedades modernas, los Estados contemporáneos deben desarrollar nuevas capacidades para enfrentar el cambio y conseguir un desarrollo político auto sostenido, según célebre aforismo de S. N. Eisenstad. Una de estas capacidades, esencial para la sobrevivencia del Estado, es el arte y la ciencia de gobernar un entorno social plagado de estallidos sociales, lucha de clases, conflictos entre las corporaciones y una y mil formas de contienda política”.<sup>4</sup>

En un plano general, a la nómina de problemas señalados se adicionan otros tantos que propician que la actividad política y administrativa del gobierno se intensifique y entrelace de forma complicada. Algunos “puntos focales” o zonas de conflicto en diversos temas son: los problemas derivados de la apertura comercial (competencia desleal, bloqueos, embargos, monopolios, etc.); la urgencia de mayor seguridad pública como respuesta a nuevas formas de secuestro, robos a la población en todo el país, pero especialmente en puntos críticos como en la Ciudad de México y dentro de ésta zonas, colonias, barrios o delegaciones políticas etiquetadas como violentas e inseguras, la “Buenos Aires”, “Tepito”, las Delegaciones Iztapalapa, Cuauhtémoc, Tláhuac, etc., o bien la violencia generada por el narcotráfico en la “frontera norte” o las amenazas de ingreso de grupos violentos de América Central en el Estado de Chiapas.

Por otro lado, otros asuntos de conflicto pudieran derivarse de la escasez de servicios de las clases más desprotegidas y de las posibilidades para brindarlos, lo cual podría generar ingobernabilidad, así como las dificultades en la aplicación de políticas de desarrollo diferenciadas, en escenarios plurales y participativos, etc...

Como parte medular de su actividad en las sociedades modernas, el Estado ha buscado dotarse de herramientas de todo tipo para resolver los conflictos sociales, políticos y económicos que se presentan, en función de la insatisfacción de

---

<sup>4</sup> Citado por GUERRERO, Omar. “Políticas Públicas: Una resurrección de la ciencia de la policía”. *Mesa redonda sobre el tema: El papel del Analista de Políticas en Asuntos Públicos*. ITAM, noviembre

demandas o por la pugna de otras nuevas que tienen grados de dificultad mayores, que no son del todo previsibles en la agenda gubernamental, lo cual crea un ambiente de grandes dificultades en la “toma de decisiones” de los distintos niveles y esferas de gobierno.

Las acciones gubernamentales se apoyan entonces en el desarrollo de métodos de trabajo, técnicas y tecnologías político-administrativas ( “blandas” como las “políticas públicas”), con el propósito de brindar una mejor y más eficaz atención a demandas en materia de prestación de servicios, construcción de obras públicas, producción y distribución de bienes y en problemas o accidentes de naturaleza contingente. “ [...] no cabe duda que nunca los gobiernos han tenido problemas más complejos que resolver, que los propios de las sociedades contemporáneas. Nunca, como ahora, esta racionalidad ha significado más un instrumento irremplazable para estimular el desarrollo político. Ningún gobierno contemporáneo puede regir con eficacia a las complejas sociedades modernas, si no cuenta con lo que Galván Escobedo llama información relevante. Ha dicho que las políticas públicas son una serie de alternativas más o menos relacionadas, incluyendo decisiones de no actuar. La política pública debe enseñar al gobernante a obrar o a no hacerlo. No siempre el Gobierno debe proceder, también debe omitir. En fin, la política puede ser un poderoso instrumento de pronóstico y prospección”.<sup>5</sup>

Esta complejidad se manifiesta, dependiendo de la naturaleza del problema en cuestión y de los grupos sociales afectados, en alguna rama del gobierno establecida ex profeso para atender dicha problemática o en algunos casos se crean organismos para dar respuesta a un “evento precipitante”. La atención a un problema urgente ha propiciado en nuestro país, por ejemplo la creación de fiscalías especiales, de comisiones intersecretariales, y la coordinación de acciones entre diversas dependencias del Gobierno Federal.

---

de 1988, pág. 42.

<sup>5</sup> *Ibidem*, pág. 43.

Estas ramas o ámbitos comprendidos por la administración pública, también se caracterizan, según el tipo de actividad en las unidades que la conforman, por una complejidad que es inherente a la forma de abordar su tratamiento, en este sentido es fundamental que la decisión generada en el contexto de las atribuciones reglamentarias de determinada unidad administrativa sea lo más racional posible, sin embargo, las actitudes y aptitudes de los recursos humanos que integran dichas unidades alteran el diseño y formulación finales de las políticas públicas adoptadas, así como sus resultados, lo cual no quiere decir que necesariamente deban dejarse de cumplir las normas.

Otro ejemplo: en el contexto de las acciones específicas de alguna dependencia o entidad, el análisis concreto de un extenso marco jurídico y de su vinculación a la realidad que pretende normar o bien regular, puede devenir en una gran complejidad, entendida como una situación ininteligible, al menos en sus primeras aproximaciones de solución, esto requiere una metodología adecuada para obtener una relación equilibrada entre el marco jurídico que sustente y se oriente a resolver determinada problemática. O bien, puede ocurrir que aún y cuando se cuente con un marco jurídico amplio en la actuación de la administración, no se aplique o “explote” totalmente esa legislación en el tratamiento y solución de alguna situación no deseada. “Nuestras administraciones son administraciones de la legalidad que tienen en el derecho su marco de referencia y en el respeto a las normas su última justificación. Pues bien, hay demasiadas normas muchas de las cuales se quedan en la letra de los diarios oficiales sin contribuir lo más mínimo en la renovación de la sociedad”.<sup>6</sup>

De manera general, refiriéndose tanto al ámbito público como el privado, José Galván Escobedo señala que las organizaciones humanas se van haciendo más complejas a medida que aumentan en actividad, tamaño y ámbito de acción. Comenta que no existe paralelo en la historia de la humanidad respecto al

---

<sup>6</sup> PARAMES, Carlos. *Función de la Administración Pública en el Establecimiento de un Nuevo Orden Económico y Social*. (Síntesis del desarrollo de los trabajos de la conferencia internacional, bajo el

crecimiento y complejidad de las organizaciones de hoy en día. Las causas son el avance tecnológico, la investigación, los avances científicos, los cambios económicos, sociales y de información, que se combinan y apoyan en forma recíproca dentro de las organizaciones, así éstas se ven compelidas a adaptar constantemente estructuras y funciones para ajustarse a los cambios anteriores para sobrevivir y progresar dentro de este ambiente dinámico.<sup>7</sup>

En el caso del sector público las complicaciones en el desarrollo de las actividades encomendadas a las instituciones no precisan una frontera entre el “Estado interventor” y el “Estado neoliberal”, pues la complejidad de la actividad de gobierno no necesariamente alude a sus grandes dimensiones, sino también a su “estrechez”, es decir, dentro de un marco de eficiencia y productividad, lo cual es imperativo en la complejidad de las nuevas funciones que el Estado asume. La “austeridad” en la complejidad de la actividad del gobierno, no hace más fácil la formulación e instrumentación de las políticas públicas, lo que cambian son los criterios de su racionalidad.

La administración pública no es ajena a los retos que impone un mundo de acelerados cambios en todos los órdenes de la vida social. La exigencia es clara en relación con el tipo de administración que se requiere: “En un mundo tan complejo, las técnicas y los métodos administrativos clásicos son cada vez más inoperantes. La demanda social es cada vez más grande y los medios para responder, cada vez menos eficaces, ya que de ahora en adelante están inadaptados a las complejidades de un mundo que, de hecho, ha cambiado de naturaleza”.<sup>8</sup>

En el devenir histórico, se considera a nivel de hipótesis, en función de su neutralidad, que el ámbito de decisión de la administración pública mexicana se ha

---

tema señalado), INAP, México, 1975, Pág.5.

<sup>7</sup> Cfr. GALVAN Escobedo, José. *Tratado de Administración General*. Trillas, 1989, pág. 31.

<sup>8</sup> CROZIER, Michael. “El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad, obligaciones y oportunidades. Del Estado arrogante al Estado modesto”, en *Memoria del Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*.

modernizado en diversos aspectos, por ejemplo, en personal competente y avance tecnológico, no obstante ello, es fundamental y necesario instrumentar políticas de creación de “células” o equipos de personal altamente capacitados que funcionen en redes dentro de los sistemas de decisión, para avanzar en la manera de abordar los escenarios e implicaciones.

Grandes carencias relativas a la elaboración de las políticas se han señalado: “Se apoyan en la rutina y la tradición. Las políticas se formulan sin acopiar la información precisa, sin planificación, sin establecer previamente, los objetivos, sin estudiar a fondo las prioridades y por ello se traducen, cuando se traducen, en programas inconcretos de difícil ejecución. Los procedimientos administrativos son lentos, excesivamente burocratizados y formalistas. Ponen demasiado énfasis en lo adjetivo y lo accesorio, con lo que alejan aún más a la administración de esa realidad que pretende hacer diferente. Falta delegación, sobran controles. Sobra centralismo y falta fe en la capacidad de los organismos locales o de segundo escalón. Y todo el sistema sufre de cuando en cuando, graves estrangulamientos que amenazan con el colapso dentro o el caos fuera.”<sup>9</sup>

Los grandes retos que afronta la administración pública, hacen necesario en el quehacer político-administrativo, que las técnicas, métodos y tecnologías administrativas se revisen y se actualicen de acuerdo a un entorno social lleno de cambios rápidos y de generación de información constante.

Se han incorporado con énfasis en el trabajo político y administrativo nuevas y/o renovadas tecnologías de gobierno, entre ellas las políticas públicas, o la “nueva gerencia pública” que alude al manejo de recursos. Con el “análisis de políticas” se pretende fundamentalmente solucionar problemas que afectan a la comunidad en el marco de variables que repercuten en valores, acciones y hechos de las relaciones

---

INAP, México, 1989, pág. 27.

<sup>9</sup> PARAMES, Carlos. *Función de la Administración Pública en el ...*, op. cit., pág. 5.

que se establecen entre gobierno y sociedad. La instrumentación adecuada de las políticas públicas y de las tecnologías de gestión, favorecen la eficiencia y la eficacia en la toma de decisiones y fomentan una mayor capacidad de los gobernantes para organizar sus acciones, considerando como indispensable la participación de la “sociedad civil” en la búsqueda de mejores soluciones a los problemas públicos.

Bernardo Kliksberg señala una comprensiva nómina de “tecnologías administrativas”, con base en un trabajo de Yehezkel Dror. Estas incluyen: tecnologías de procesamiento de datos, incluyendo a las computadoras, su software y técnicas afines de banco de datos y comunicaciones; técnicas y métodos de toma de decisión, como la investigación de operaciones, sistema de análisis costo-beneficio; administración de recursos humanos y técnicas de motivación, que van desde las pruebas psicológicas y los métodos de selección hasta la participación y las relaciones humanas, incluyendo los métodos de desarrollo organizacional en sus diferentes variaciones; tecnologías de administración de proyectos y/o planificación de redes y administración de objetivos; métodos globales de análisis de organizaciones, tales como el análisis de matriz de metas, gráficas de flujo de proceso y mediciones sociométricas; técnicas presupuestarias, como ejecución de presupuestos y PPBS; tecnologías de análisis de procedimientos como las practicadas por las unidades de organización y métodos, etc.

A las técnicas relativamente conocidas habría que añadir algunas más modernas: análisis de políticas, métodos de predicción, simulación y modelos, métodos de impartir instrucciones breves, y cibernética aplicada.<sup>10</sup>

Refiriéndose a problemas estructurales y humanos, José Galván Escobedo, señala entre los problemas que suelen presentarse en los intentos de mantener una

---

<sup>10</sup> KLIKSBERG, Bernardo. *Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina*. Edit. CLAD, INAP y FCE, México, 1986, pág. 68. El trabajo de Yehezkel Dror referido por Kliksberg es “Reflexiones sobre la producción de tecnología administrativa para el Sector Público en Países en Desarrollo “ (incluido en *Estado y Tecnología Administrativa en América Latina*, por T. Vascon, J.M. Katz, A. Carrillo Castro, T. Mosalve, J. Irisity, J.A. Kernnerley y B. Kliksberg. Monte Avila,

administración pública aceptable y operativa, pueden contarse los siguientes: la falta de información apropiada; la defectuosa división del trabajo; los sistemas fiscales atrasados y complejos; la insuficiencia de la legislación (nosotros agregaríamos que en algunos casos se daría un exceso de la misma) y la falta de buenas técnicas para preparar y sistematizar los instrumentos legislativos; la concurrencia desordenada de diferentes organismos con atribuciones idénticas o muy similares; la incompreensión y la resistencia de órganos superiores, de órganos paralelos y de órganos subalternos; la falta de personal competente y la consiguiente imposibilidad de aplicar fórmulas generalmente recomendadas, como la delegación de autoridad, la coordinación mediante juntas y reuniones, y otros; así como los anacronismos y las contradicciones de la estructura administrativa. En el ámbito externo, se agregaría también los intereses creados en el sector privado; el desinterés del público y la deshonestidad en el gobierno; la falta de continuidad en los trabajos, (generalmente se tiene una visión casi automática de que lo realizado en el pasado estuvo mal hecho) y la deficiente conservación de obras y equipos.<sup>11</sup>

En el plano social, se vislumbran nuevos patrones de convivencia, que parecen anticipar un escenario en el cual tanto las instituciones públicas, como las de la sociedad civil, tendrán que buscar nuevas fórmulas para encontrar nuevos paradigmas que permitan orientar caminos más o menos seguros que den alguna dirección a la sociedad y a sus expectativas, ello en el marco de múltiples comportamientos, pues de esto depende en buena parte la mejora de su gestión, sin dejar de considerar como patrón de cambio social, la idea misma del Estado-nación en nuevas condiciones del proceso de globalización, que impactan las fronteras nacionales en la definición e instrumentación de decisiones que resultan trascendentales en el desarrollo de los países, en el entendido de que esto implica la programación de metas y un comportamiento de las instituciones esperado.

---

Caracas, 1977).

<sup>11</sup> GALVAN Escobedo, José. *Tratado de Administración General*. Edit. Trillas, 2a. ed., México, 1981, pág 267.

El crecimiento de la complejidad de los asuntos sociales es la otra variable fundamental que debe tomarse obviamente en cuenta en la evolución y evaluación de la actuación gubernamental.

Eduardo Bohórquez plantea que en la magnitud y complejidad de los problemas sociales y económicos de fin de siglo, es altamente probable que los investigadores tengan que asumir la naturaleza caótica de buena parte de las relaciones sociales; la fragilidad y sentido efímero de los acuerdos públicos formulados mediante políticas de gobierno; cierta obsolescencia en el principal actor conocido en los últimos siglos, el Estado-nación; la imprecisión en el uso del concepto de globalidad; la agudización de los conflictos sociales en las regiones o pequeñas comunidades; los amplísimos vínculos entre el narcotráfico y la vida cotidiana de ciertas zonas urbanas o a lo largo de un número generoso de países; en síntesis, la coexistencia de problemas que la planeación nacional o regional no pueden resolver correctamente...Bohórquez agrega que no parece haber reglas universales para el conocimiento. La existencia de tendencias y fenómenos real o aparentemente nuevos no lo permiten. El reconocimiento de la complejidad de los problemas ha de conducir a situaciones antagónicas, problemas sin pies ni cabeza, a la sensación de enfrentar un ambiente de mareo o de callejones sin salida.<sup>12</sup>

Ámbito social y gestión pública caminan de modo paralelo hacia nuevos patrones de comportamiento, de demanda y de participación social, y plantean para la actividad gubernamental oportunidades de mejora en la medida en que sus acciones sean claras y directas (sin burocratismos) para impulsar un desarrollo más equitativo. En este entorno, reiteramos, la gestión pública no escapa también a la propia complejidad de quien le da vida: el factor humano y sus propias relaciones.

En el desempeño de la gestión existen de por sí aspectos que dan al trabajo de toma de decisiones grados de complejidad, producto del propio comportamiento e

---

<sup>12</sup> BOHORQUEZ, Eduardo A. "Categorías en Tránsito", en Revista *Este País*, Enero, 1996, págs. 56 -



interés de los grupos que conforman la administración pública. Relacionado con dicha situación, cuando se refiere al papel que juega la incertidumbre en la formulación e implementación de las políticas públicas, Moisés Naim comenta: “El ambiente en el cual se lleva a cabo la formulación e implementación de políticas es usualmente de una complejidad extrema. Esto hace que para los actores involucrados sea muy difícil percibir con claridad los resultados y efectos asociados con cada una de sus muchas opciones, así como el poder anticipar todas las implicaciones de los posibles efectos. Por tanto no es suficiente especificar que el comportamiento del gobierno en general está definido por el conjunto de comportamientos de sus organismos integrantes cuyas acciones son guiadas por intereses organizacionales limitados y particulares. (...) Tales comportamientos tienen lugar en ambientes de extrema complejidad, hecho que limita la aplicabilidad de proposiciones que ven el comportamiento de los actores organizacionales como racional, inequívoco y directamente dependiente de sus intereses”.<sup>13</sup>

Existe pues una “racionalidad limitada” que permea el quehacer de la administración y más precisamente de su personal dedicado a formular e instrumentar estrategias y políticas. Por ello, ante dicho escenario, es cada vez más importante el diseño y aplicación de criterios que privilegien lo sustantivo y lo que se entiende como “sentido común”, para lograr que la gestión pública, en un contexto de gran complejidad, tienda a ser paradójicamente más sencilla y accesible tanto en su aplicación, como en el análisis de los problemas para su formulación adecuada y razonable que permita encontrar oportunidades de mejora.

### **2.3 Complejidad subyacente de la administración: hacia un “gobierno profesional”**

De manera esquemática aquellos factores que dan “cuerpo” al Estado, estos son dos centrales: la organización y el individuo. Aún y cuando las organizaciones y/o

---

57.

<sup>13</sup> Cfr. NAIM, Moisés. “Un Marco conceptual para el Análisis de la Implementación de las Políticas Públicas”. *Politeia*, Caracas, No. 8, 1979, pág. 16.

instituciones se rigen por valores formales, en el fondo muchos aspectos de la personalidad de los propios servidores públicos impactan las decisiones que se toman, las que se supone debieran ser totalmente “racionales”, sin embargo, en la utilización de herramientas, métodos y criterios, lo que en última instancia es fundamental, es la capacidad de resolver problemas de la gestión, aún y cuando el método racional como se conoce tradicionalmente, en el sentido de que abarca objetivos, metas, etapas, medios y fines, no se aplique más que de manera formal y con fines de control, lo cual también es fundamental como factor de previsión en la adecuada utilización de los recursos que requieren las decisiones.

Wilburg Jiménez Castro señala en su obra “Introducción al estudio de la teoría administrativa”: “ Todo individuo está relacionado, en su condición de persona, con otros seres humanos, mediante vínculos familiares, amistosos, profesionales, etc. En su mismo concepto de hombre tendrá mayores o menores simpatías y afectos para unos o para otros y estará dispuesto a conducir a unos o a ser dirigido por otros. [...] Iguales actitudes existen también en los grupos organizativos, pues se forman núcleos por razones de trabajo que adquieren características propias, reflejo de la personalidad de sus integrantes. En esos grupos se desarrolla una lealtad especial, con base en la identificación de los objetivos y motivaciones sociales del mismo. Cuando no hay adaptación del individuo deja de pertenecer al grupo o es considerado como un extraño por sus otros componentes”.<sup>14</sup>

Cómo lograr que logre una conformación óptima de equipos de trabajo?, cómo lograr la convivencia de distintas personalidades (en términos de actitudes y aptitudes ), cómo evitar la frustración de aquellas personas que en el gobierno no se identifican con otras? . Sin duda ello plantea para la “nueva gestión” problemas que históricamente han requerido de medidas y prescripciones.

Por otro lado, Etzioni señala que la organización moderna es generalmente

---

<sup>14</sup> JIMENEZ Castro, Wilburg. *Introducción al estudio de la teoría administrativa*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974, págs. 235 - 236.

más eficiente que la antigua o la medieval. Los cambios en la naturaleza de la sociedad han hecho que el medio social acepte de mejor manera las organizaciones y el arte de la planeación, la coordinación y el control se han desarrollado con el estudio de la administración. Este aumento de la amplitud y racionalidad de las organizaciones no se ha realizado sin costo social y humano. Mucha gente que trabaja para organizaciones se siente profundamente frustrada y enajenada a consecuencia de su trabajo. Esto ya sea por la falta de oportunidades de ascenso o por la absorción de prácticamente su tiempo total que no puede destinar el que requiere su vida en familia.

Retomando nuevamente a Etzioni, se destaca que la organización, en vez de convertirse en servidor obediente de la sociedad, se vuelve a veces su amo. La sociedad moderna se asemeja muchas veces a un campo de batalla donde se enfrentan gigantes de la organización. Pero (...) los efectos indeseables no superan a los considerables beneficios de las organizaciones. Aunque pocas personas estarían de acuerdo en volver a una sociedad más tradicional, donde las agrupaciones humanas fueran pequeñas, íntimas e ineficientes, se hacen esfuerzos constantes para reducir los efectos de frustración y distorsión de estos descomunales instrumentos sociales de la sociedad moderna, al mismo tiempo que se mantiene, e incluso se acrecienta, su eficiencia. En este aspecto, Etzioni plantea que se debe salir al paso de un grave malentendido. No todo lo que aumenta la racionalidad reduce la felicidad y no todo lo que aumenta la felicidad reduce la eficiencia. Los recursos humanos se cuentan entre los principales medios de que disponen las organizaciones para conseguir sus fines. Generalmente, cuanto menos enajena una organización a su personal, tanto más eficiente es. Los trabajadores satisfechos trabajan más y mejor que los frustrados. Dentro de ciertos límites, la felicidad eleva la eficiencia en las organizaciones e, inversamente, sin organizaciones eficientes no hay que pensar mucho en nuestra felicidad.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Cfr. AMITAE, Etzioni. *Organizaciones modernas*. Manuales UTEHA, México, 1979, págs. 2-3.

Desde luego, las organizaciones gubernamentales no escapan a estos principios, puesto que finalmente los recursos humanos son la parte sustantiva en que se apoyan las instituciones para desarrollar sus funciones, aún y cuando la naturaleza de las organizaciones privadas o públicas es distinta: “ En sociedades que tienen tras de sí una larga y fuerte tradición de libertades civiles y políticas individuales, la distinción entre lo privado y lo público ha sido fundamental en la forma de entender la naturaleza, la función, el ámbito y la responsabilidad del Estado. En esta perspectiva el Estado se hace cargo sólo de lo público. El ámbito de lo privado es el relativo a los diversos intercambios libres (competitivos o cooperativos) entre individuos para la obtención de utilidades reservadas y exclusivas. El ámbito de lo público rebasa, en cambio, esta restricción individual, privativa, y concierne a lo que es accesible y disponible sin excepción para todos los individuos y lo que puede ser argumentado como algo que es de interés y utilidad de todos los individuos”.<sup>16</sup>

Se pretende aquí destacar algunos aspectos que se consideran relevantes en estos nuevos escenarios de la administración pública, en que surgen ideas y/o categorías que motivan hacia un mejor desempeño en el gobierno de la “cosa pública”. Esto es necesario señalarlo en tanto que la propuesta no es un tratado de cómo hacer que el personal directivo tome las mejores decisiones. Resulta obvio decir que esto ya se hizo desde hace mucho tiempo. Rediseño de la administración pública, reingeniería de procesos, calidad total, innovación gubernamental, todos estos conceptos los percibimos desde nuestra formación profesional en ciencias políticas y administración pública como elementos de apoyo sin perder de vista la naturaleza de lo público que corresponde al Estado amén de su cada vez más estrecha relación con el ámbito de interés privado.

Por su parte, Ricardo Uvalle comenta que lo concerniente al Estado tiene connotación pública. Lo público es, por oposición a lo privado, de cobertura general.

---

<sup>16</sup> AGUILAR Villanueva, Luis. “Política Pública y Gobierno del Estado”, en *Políticas Públicas, la Revista del Colegio*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, Año II, Núm. 4, octubre de 1990, pág. 243.

Agrega además que el inicio que corrobora la distinción entre la vida pública y la privada, le confiere a la sociedad moderna una connotación distinta a la sociedad feudal, donde lo público y lo privado no se diferencian y surge en consecuencia la diferenciación y especialización de las estructuras socioeconómicas, fundamento de la sociedad actual.”<sup>17</sup>

Otro elemento que contribuye a la complejidad que se ha venido discutiendo, son las inclinaciones o diversidad de puntos de vista, porque resulta prácticamente imposible una apreciación neutral y “científica” del conocimiento sobre un determinado problema a resolver por los funcionarios públicos, al verse entorpecida su solución por la variación de criterios, preferencias personales y apego o no apego a las normas, sin dejar de lado, la presencia de la corrupción. Ante ello resulta una exigencia fundamental que en los procesos de formación y capacitación de los recursos humanos se busquen métodos para ampliar los criterios de apreciación, razonamiento lógico y capacidad de diálogo y entendimiento, lo cual podría ayudar a dirimir los conflictos y a mejorar las decisiones por cuestiones subjetivas.

En este sentido se verían disminuidos los factores negativos que inciden en el análisis de la decisión a implementar: el juego de intereses, los cotos de poder, el sentido de competencia desleal, la formación profesional, no siempre aprovechada con un enfoque de enriquecimiento multidisciplinario, y el entendimiento concreto de los fines del Estado y de la administración pública .

En suma, es importante reconocer que el administrador aporta a su trabajo un número de características que afectan la forma en la que lo realiza, sus antecedentes sociales, preparación, valores, actitudes, creencias y habilidades, por ello se sabe que algunas dependencias de acuerdo con sus fines han desarrollado programas para identificar las características que desean que tengan sus empleados; de ahí que

---

<sup>17</sup> Cfr. UVALLE Berrones, Ricardo. “Objetivos y alcance de la gerencia Pública”, en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C.*, México, No. 9, Enero - Marzo de 1991, págs. 86-90.

traten de contratar y promover a personas poseedoras de las características deseadas. Lo que cabe señalar aquí es que los recursos humanos son el punto fundamental de conversión administrativa, por ello una política de Estado para formar a sus cuadros operativos y de alto nivel es indispensable en el proceso de modernización y de la gestión pública y de su propia reforma.

El desempeño del factor humano del Estado encierra innumerables complejidades. Las instituciones no escapan a las dificultades de los asuntos de las relaciones humanas, dentro de las cuales ocupan un lugar importante las personalidades tan diversas de los servidores públicos, así como el manejo de la información relevante en los niveles de dirección. Esto se vincula fuertemente a los equipos de trabajo, que si bien pueden ser eficientes, no siempre su desempeño se apega, como una estrategia deliberada, a reglas de comportamiento institucional y funcional.

“A decir verdad, no existe dirección de personal alguna que seleccione, prepare, capacite y guíe a los hombres de calidad indispensables para la promoción y la ejecución de una política que trate en esencia de las relaciones humanas, las que constituyen la propia sustancia de la acción administrativa”.<sup>18</sup>

En contraparte, y en beneficio de la administración pública, existen distintos factores que dan coherencia y unidad a las acciones de los servidores públicos: las “reglas escritas o no escritas” que devienen de los patrones de desarrollo nacional establecidos en los planes nacionales de desarrollo, lo señalado por la Ley Orgánica de la Administración Pública en cuanto a atribuciones y funciones, los criterios establecidos por las dependencias globalizadoras para el ejercicio de los recursos públicos, los manuales de organización, entre otros:

“ La índole de la administración pública en el Estado de derecho está marcada por la vigencia de un conjunto de disposiciones que garantizan la vida y el trabajo privados

---

<sup>18</sup> CROZIER, Michel. *Estado modesto, Estado moderno. Estrategia para el cambio*, Fondo de Cultura Económica/ Economía Contemporánea, México, 1989, pág. 225.

que preservan los derechos civiles y ciudadanos. No es casual ni mucho menos que el derecho administrativo y la tecnología administrativa estén encaminadas a fortalecer garantías por medio de una variedad de leyes, reglas, decretos, manuales y guías técnicas”. La previsibilidad fundada en la experiencia histórica plasmada en las leyes administrativas y la operación administrativa dentro de marcos de alta certidumbre, son los ingredientes de la materia permita que procesa la administración pública”.<sup>19</sup>

Se puede considerar también en esta situación lo que señala Herbert A. Simon: “[...] el comportamiento de los individuos dentro de las organizaciones administrativas, es intencionado; es decir está orientado hacia metas u objetivos. Esta intencionalidad o finalidad trae como consecuencia una integración en el modelo de comportamiento, faltando la cual la administración carecería de sentido; porque si la administración consiste en *conseguir que se hagan las cosas* por grupos de personas, la finalidad proporciona un primer criterio para determinar cuáles son las cosas que hay que hacer”.<sup>20</sup>

En suma, la creciente complejidad de los niveles decisorios de la administración pública se deriva de múltiples factores, siendo en ello importante la diferenciación política de la sociedad, que tiende en algunos ámbitos a lograr un mayor nivel de participación en la toma de decisiones que le afectan y que comienza a darse bajo parámetros de nuevas relaciones con el Estado.

Si bien en otros momentos de la historia nacional, la intervención estatal en la sociedad implicó formas burocráticas, proteccionistas y corporativo-partidarias, se ha reclamado y contrapuesto un nuevo estilo de gobierno, orientado hacia la participación, la consulta, la descentralización, la cooperación y la

---

<sup>19</sup> GUERRERO, Omar. “Políticas públicas para la Reforma del Estado”, en la *Reforma del Estado* (Tomo II), Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, marzo, 1992, pág. 55.

<sup>20</sup> SIMON, Herbert A. *El Comportamiento Administrativo. (Estudio de los procesos decisorios en las organizaciones administrativas)*. Aguilar, Madrid, España, 1962, pág. 6.

corresponsabilidad, con algunas propuestas avanzadas de autogestión de las demandas y también de autogestión de los programas, lo que plantea también nuevas pautas de relación entre el Estado y las organizaciones no gubernamentales.

Se ha buscado desde los gobiernos generar un nuevo estilo de decisión y gestión pública y han aparecido nuevas formas de comportamiento administrativo, con orientación hacia un mayor peso de la iniciativa y autonomía social en la identificación y definición de sus problemas, en la formulación de las políticas para atenderlos y en las formas de implementarlas y evaluarlas. Desde luego no se considera que esto disminuya las exigencias de una mayor gobernabilidad, en tanto que en algunos aspectos el propio Estado se ha visto rebasado en su capacidad de regulación de conflictos, e incluso en algunos casos donde lo han llevado a “no hacer nada” o muy poco, como en el comercio ambulante que es un problema “perverso”, que a su vez representa una solución al problema del desempleo, aún así, no debería dejarse de reconocer que los propios comerciantes de la vía pública en diversos lugares se han apropiado del espacio público, es decir no solo del que corresponde al asignado por la autoridad, sino al de la sociedad en su conjunto.

Se ha observado también que en algunos sectores de la sociedad no se definen todos los problemas como si fueran “públicos” o tal vez no se desee la intervención gubernamental en todos los campos en que se desenvuelve la dinámica social específica. Otro aspecto es que en sectores de la población urbana existen grupos con buenos niveles de acceso a la cultura y educación se ha desarrollado un sentido de autonomía y de opinión sobre un Estado generalmente ineficiente y de demostración de una mayor capacidad para resolver sus problemas privados en intercambios competitivos y cooperativos; a la vez que una mayor disposición, no en todos los casos, a asumir los costos que puedan comportar sus decisiones individuales.

En contraste se percibe en muchos ámbitos de la vida nacional (grandes, medianos



y pequeños centros poblacionales), una ausencia notable de participación social, y también de infraestructura administrativa y tecnológica de gobierno, que establezca la profesionalización de su personal como un requisito fundamental de “buen gobierno”, y que además las administraciones locales enfrentan obstáculos, como son la insuficiencia de recursos financieros, crecimiento poblacional acelerado, escasez de servicios básicos adecuados, corrupción, falta de vías de comunicación, etc.

En resumen se destacan como ideas centrales de este capítulo las siguientes:

- La reforma del Estado actualmente en México es un proceso inconcluso que contextualiza grandes dimensiones y arreglos entre los diversos actores políticos y sociales que generarán en su caso, espacios para mejorar los procesos de la gestión pública en la toma de decisiones y una visión más integral sobre el papel que juega el capital humano del Estado.
- El análisis de elementos que conforman un escenario de complejidad de la acción pública es importante para que una propuesta de mejora basada en el incremento de capacidades del personal directivo de la gestión tenga viabilidad.

### **CAPITULO 3. EL ANALISIS DE POLITICAS EN EL CONTEXTO DE UNA RACIONALIDAD LIMITADA.**

Proemio

En este capítulo se pretende profundizar en el análisis del término “políticas públicas”, ello con el fin de consolidar el enfoque teórico seguido en el trabajo. Se busca establecer los puentes de la relación de las políticas públicas como metodología de análisis con el campo concreto y factible de aplicación de dicha tecnologías de gobierno que se expresa de diversas maneras en programas, medidas, acciones, metas, acuerdos, negociaciones o estrategias específicas.

#### **3.1 La propuesta de políticas públicas**

Las políticas públicas son un conjunto de conocimientos especializados que, siguiendo la perspectiva de Harold Laswell, pueden aplicarse al análisis de uno o diversos problemas que afectan a una comunidad y que pueden ser considerados efectivamente como “públicos”, y cuyo propósito es la búsqueda de soluciones.

Son también una acción o conjunto de acciones que conllevan valores y hechos en las relaciones gobierno-sociedad. Por su especificidad son manifestaciones concretas de expresión del gobierno referidas a la solución de problemas que se presentan en ámbitos determinados y cuyo escenario de solución se plantea en tiempos restringidos para la decisión y acción, ello en contextos organizacionales y sociales que crecen en complejidad.

Una política pública se crea a través de una secuencia de decisiones, tomadas por una autoridad legítima, en que se seleccionan medios jurídicos, económicos y administrativos, dentro de campos y procedimientos legalmente establecidos que, incluso, pueden configurar nuevas instituciones.

El carácter público de las políticas se da a partir de que involucran a una autoridad o a la autoridad como concepto en términos generales y a la sociedad.

Es decir, son el resultado de lo que socialmente puede hacerse posible. En el campo de las decisiones públicas es fundamental el proceso de formación de consensos, los que se logran mediante la comunicación, la negociación, la persuasión colectiva, el debate y la discusión abierta; esto permite ampliar lo que la sociedad requiere, removiendo progresivamente los obstáculos que se interponen a la solución de problemas. En el contexto de necesidades urgentes e imprevistas por resolver, las políticas públicas son también acciones inmediatas para resolver contingencias.

En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 se señala en su apartado de las “Las políticas del Poder Ejecutivo Federal” que “las políticas públicas son el conjunto de concepciones, criterios, principios, estrategias y líneas fundamentales de acción a partir de las cuales la comunidad organizada como Estado, decide hacer frente a desafíos y problemas que se consideran de naturaleza pública. Si bien las políticas públicas definen espacios de acción no solo para el gobierno sino también para actores ubicados en los sectores social y privado, las diversas instancias de gobierno cumplen una importante función en el proceso de generación de políticas públicas. Los objetivos esenciales del Estado orientan el sentido y contenido de las políticas públicas. Estas se expresan en decisiones adoptadas en forma de instituciones, programas concretos, criterios, lineamientos y normas”.\*

Por otro lado, en ciertos aspectos las políticas públicas son concatenaciones de soluciones parciales, y en otros más son producto de modificaciones estructurales del país que se derivan de cambios en los modelos de desarrollo.

Bajo una idea de racionalidad los procesos de generación de políticas pudieran ser sistemáticos e implicar la delineación de asuntos y problemas pertinentes, la clasificación de propósitos y objetivos relevantes a los problemas, la identificación y comparación de alternativas de cursos de acción (que muy a menudo requiere

---

<sup>67</sup> D. O. F. 30 de mayo de 2001, Pág.28

del diseño y de la síntesis de nuevas alternativas) y la determinación de medios (recursos) satisfactorios - óptimos si es posible- y necesarios para alcanzar los propósitos y objetivos deseados.

La política pública desde una perspectiva teórica constituye un conjunto de categorías y/o conceptos que contribuyen en la definición de posibles cursos de acción, bajo una idea de mejora, buscan elevar la calidad en la actuación del gobierno o mantener los niveles de gobernabilidad con acciones inteligentes en situaciones imprevistas, de contingencia o de necesidad de establecimiento de consensos, utilizando a veces caminos u orientaciones que buscan ser racionales o bien se establecen sobre valores de objetivos, medios y metas, en otros casos el gobierno instrumenta acciones que reflejan no necesariamente una planeación anticipada en estricto sentido, sino actuaciones generadas por las circunstancias del momento o de acuerdo con los escenarios vigentes.

El estudio de las políticas públicas es necesario no sólo para detectar las ineficiencias de la actuación pública y reducirlas en el futuro, sino para conseguir una mayor inyección de principios normativos en el desarrollo de las políticas adoptadas. Una política pública es una estrategia de acción promovida por el Estado y la sociedad para afrontar problemas en los asuntos ambientales, de empleo, vivienda, energía, etc., pero también propone los medios de la descripción y explicación de las causas y consecuencias de las decisiones tomadas.

Desde una perspectiva de necesidad de resolver problemas comunes de gestión y/o de resolución de conflictos sociales que pudieran ser “manejables”, hasta los grandes problemas que afectan a las sociedades actuales en general, las políticas públicas son un campo propicio para buscar alternativas de solución, incluso de manera más trascendente, para asegurar la sobre vivencia de la humanidad, en casos como el agotamiento del agua y el cambio climático.

“El debilitamiento del tejido social de las sociedades tanto ricas como pobres y sus

consecuencias en el aumento de las tasas de delincuencia, la creciente amenaza de la seguridad personal, el uso de estupefacientes y el aumento del individualismo que acarrea la sociedad de consumo,(...) Las amenazas a la comunidad mundial que representan la contaminación, la degradación del medio ambiente, el terrorismo, el consumo de estupefacientes, el sida y la proliferación de armas nucleares”.<sup>68</sup>

Contrariamente, es un aspecto importante también que las distintas sociedades buscan vivir cada vez mejor, y en este sentido las políticas públicas pueden ser un instrumento de construcción de estrategias para brindar mayores satisfactores sociales, en un mundo que se ha transformado y no necesariamente para bien.

La necesidad de introducir cambios y transformaciones significativas en la administración pública, en los distintos niveles que la conforman, y de mantenerla funcionando con eficacia y eficiencia, ha sido una pretensión continua de los Estados modernos, pues en un entorno de escasez de recursos, resulta un requisito indispensable para la sobre vivencia de los mismos propugnar por optimizar las decisiones que se toman a través de las diversas ramas que conforman los poderes públicos, con un sentido de racionalidad, oportunidad y agilidad.

Dicha idea y orientación constructiva y a fin a las recomendaciones de mejora es indispensable para responder a las demandas sociales cada vez más complejas y en el marco de transformaciones sociales, económicas y políticas que se gestan, tanto en el orden internacional como en el nacional y en los ámbitos regionales y locales.

Como señala Omar Guerrero “difícilmente alguien puede pensar que la acción gubernamental no sea perfectible. Dentro de la tradición común de las disciplinas que estudian a la política y a la administración pública, el factor constante es la

---

<sup>68</sup> AYALA, Michael. “Perspectivas mundiales del desarrollo”, en *RIN*, No. 63, julio-septiembre, 1994, Pág.70

permanencia del pensamiento constructivo en el arte del gobierno”.<sup>69</sup>

En este contexto, los diversos sectores de las sociedades modernas buscan soluciones a problemáticas complejas que están directa o indirectamente relacionados con la capacidad de la administración pública, es decir, con la capacidad del Estado.

Al abordar el estudio de las decisiones de gobierno, utilizando las categorías conceptuales que provee el “análisis de políticas públicas”, es factible disponer de elementos importantes para aproximarse a escenarios que se presentan como “situaciones prevalecientes”, es decir, a lo que está sucediendo realmente en el escenario, ello toda vez que, aunque se tiene claro que las políticas públicas se refieren al diseño deliberado de una acción por parte del Estado y al curso real de tal acción, éstas se constituyen como resultado de la interacción de las decisiones de múltiples actores y de situaciones efectivamente producidas por la acción colectiva.

Conviene llamar la atención para precisar en el camino el concepto de “análisis de políticas”. Jesús Tamayo señala que éste es “un conjunto de técnicas, conceptos y estrategias que provienen de distintas disciplinas, -la Ciencia Política, la Sociología, la Teoría de la Organización, la Psicología y la Antropología, entre otras - que intentan mejorar la calidad de ese proceso de transformación de recursos en impactos. El análisis de políticas es ‘investigación para la acción’; su objetivo es ayudar al decisor público a responder a preguntas tales como: ¿debería intervenir el gobierno para solucionar un problema concreto?; ¿cómo se debe orientar esa intervención?; ¿cuánto tiempo será necesario actuar sobre él?; ¿qué costes acamparán a las acciones emprendidas?; ¿quién se beneficiará de la intervención y quién resultará perjudicado por ella?; ¿serán o no satisfactorios los

---

<sup>69</sup> GUERRERO, Omar. “Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno” en *La Reforma del Estado, Colección Política y Administración*, Tomo II. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, marzo, 1992, págs. 49 - 50.

resultados de la intervención?”.<sup>70</sup>

En México, las acciones colectivas tiende a manifestarse con mayor recurrencia a través de la opinión de grupos sociales representativos y de la ciudadanía en general, quienes padecen diversos problemas y reclaman también alternativas no siempre coincidentes entre sí para su solución, esto en un marco de mayores expectativas por los procesos democráticos.

“El creciente interés ciudadano por las cosas públicas, particularmente en el nivel municipal y el avance de los partidos políticos de oposición en la conquista de los gobiernos municipales más importantes en algunas entidades de la República, además de ser un reflejo del malestar ciudadano por el impacto de la crisis económica sobre sus niveles de vida y sus expectativas de bienestar, son también una respuesta clara y transparente de su rechazo a las políticas excluyentes, centralistas y no participativas que en algunas entidades se realizan”.<sup>71</sup>

A partir de un enfoque que considera a las políticas públicas como acciones concretas de gobierno para resolver problemas específicos,<sup>72</sup> una de las “plataformas analíticas”, del mismo, responde a la necesidad de esclarecer un panorama complejo y plural en el cual los problemas públicos difieren entre sí, poseen sus propias particularidades y circunstancias y afectan a distintas instancias gubernamentales y, por lo tanto, se requiere que las políticas para su atención y tratamiento deban ser también específicas, considerando de manera indispensable un tiempo de oportunidad y objetivos claros, y adecuadamente instrumentos, modos, procedimientos, etc., en un contexto de circunstancias que pueden tener variaciones en plazos muy breves.

---

<sup>70</sup> TAMAYO, Jesús. El Análisis de las Políticas Públicas, en BAÑÓN, Rafael y CARRILLO, Ernesto (Compiladores). La Nueva Administración Pública, Madrid 1997, Pág.283

<sup>71</sup> PARAMO Colmenares, David. “Municipios inercias centralistas. Retos y oportunidades”. *El Financiero*, 15 de noviembre de 1995, Pág. 6

<sup>72</sup> “Las políticas públicas parecen ser prácticas gubernamentales de excepción o contingencia; no programas de gobierno comprensivos a largo plazo”, GUERRERO, Omar. “Políticas Públicas: Una resurrección de la ciencia de la policía”, *Mesa redonda sobre el tema: El Papel del Analista de Políticas en Asuntos Públicos*. ITAM, noviembre, 1998. Documento para trabajo del postgrado en

Así, los problemas del comercio, el campo, del medio ambiente, de la educación, de la salud pública, de la migración, del funcionamiento de la economía, etc., poseen situaciones, modalidades, causas, oportunidades, problemas y percepciones diversas. Esta diferenciación analítica traslada su utilidad hacia la profundización en los aspectos locales de los problemas, por ejemplo en la deserción escolar, el conflicto de tala inmoderada de bosques, problemas de construcción de viviendas en terrenos irregulares; contaminación de los ríos y lagos, etc., A esto se suma la propia escala e importancia relativa de los problemas y la interrelación existente entre ellos.

Como campo de análisis, las políticas públicas son un “mega método” en tanto que las decisiones conllevan aspectos de tipo social, político, económico, administrativo, legal, etc., y en este sentido propician la integración de elementos y razones que las convierten en herramientas integrales de análisis. Bajo dicho contexto importa determinar qué se decide, cómo se decide y quién sufre las consecuencias de lo que se decide.

“Uno de los temas al que se le dedica mayor atención en la literatura sobre el rol, el comportamiento y los efectos del Estado es el referente a los procesos de formulación de políticas. La pregunta o preocupación central en este sentido es qué hace que el Estado opte por el curso de acción (o política) X en vez de Y. ¿Qué efectos tiene X sobre la sociedad y qué efectos hubiese tenido Y? ¿Qué factores políticos, económicos, internacionales, permanentes o circunstanciales hicieron que las alternativas fueran X o Y en vez de X, Y, Z, A, B, C...? En años recientes, también ha aumentado la discusión alrededor de factores técnicos, en la formulación de políticas públicas. Estas discusiones se sitúan, como es natural, en un nivel más tecnocrático que político y buscan desarrollar criterios y metodologías que ayuden a los funcionarios gubernamentales a dilucidar si X es preferible a Y o

---

“Administración Pública” de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM,(1990-1992).



viceversa”.<sup>73</sup>

El asunto de fondo es que en esta autonomía relativa de la técnica o más precisamente dicho de la tecnología de los aspectos políticos, resulta indispensable para el gobierno disponer de la información suficiente, así como de equipos de trabajo altamente especializados, para detectar y prevenir problemas, ello sin dejar de considerar que aún la misma detección o prevención no aseguran por si mismas las soluciones óptimas o incluso alguna solución. Esta situación se refleja por ejemplo en la ubicación de un depósito de basura o “tiradero” municipal cuando no se posee la tecnología para su tratamiento, ni el lugar adecuado, y sobre todo el acuerdo de los actores para la elección del lugar de ubicación.

El enfoque de políticas públicas es una manera de abordar las acciones de los gobiernos, que ha repercutido de manera importante en los trabajos académicos que se realizan sobre el fenómeno político-administrativo, pues, contribuye a delimitar la expresión de las políticas en el ámbito de cada región, estado o municipio, a través del análisis de sus propias problemáticas y características.

En este sentido, se entiende que son distintas las necesidades de servicios, la población difiere en sus grados de participación política, los grupos de interés predominantes, las costumbres, tradiciones y niveles educativos, también son diferentes, lo cual abre la perspectiva a los estudios concretos sobre problemáticas particulares y definición de políticas específicas. Esto plantea también un cambio de perspectiva en el análisis del Estado como “objeto concreto”.

De hecho, la situación descrita se inscribe en una orientación que se distingue, al menos teóricamente, de las grandes interpretaciones del papel del Estado, aún y cuando no la sustituye evidentemente.

---

<sup>73</sup> NAIM, Moisés. “Un marco conceptual para el análisis de la implementación de políticas públicas”, en Politeia, núm.8, Caracas, Venezuela, 1979, Pág.8.

En este sentido, es obvio también la existencia de diversos enfoques y perspectivas que se han encargado de estudiar al Estado, sea por lo que sus acciones representan en la sociedad, o por sus aspectos de redimensionamiento y disminución, que se reflejan en las figuras de desregulación, privatización, desmonopolización, descentralización, creación de instituciones, o bien por el análisis de su papel fundamental y necesario, de su capacidad de solución de conflictos sociales y de búsqueda de paz y estabilidad o, finalmente en torno a la viabilidad del “Estado nacional” en el contexto de la globalización.

Por otra parte, se han formulado múltiples criterios relacionados con el afán de mejorar la organización del Estado, elevar su productividad y eficiencia y optimizar sus recursos. Lo que se asemeja con las discusiones sobre el tema del “desarrollo”, en que se abre un gran espacio de proposiciones de cómo llevarlo a cabo, con criterios que pueden variar en el tiempo, aún y cuando se apliquen al mismo fenómeno.

Finalmente, los únicos datos empíricos de la manifestación concreta de los propósitos de mejora se refleja cuando la población percibe y experimenta oportunidades antes no existentes; por ejemplo el momento histórico en que se dice que un Estado es eficaz, es cuando cumple el papel que la sociedad en general le ha asignado y lógicamente produce los resultados esperados. Esta situación de búsqueda constante en la historia se confirma con lo siguiente:

“Existen criterios casi tan diversos como hombres hay para enfocar los problemas y soluciones del desarrollo integral. En tanto exista la humanidad, de seguro se buscarán nuevas fórmulas para alcanzar los fines del progreso, por diferentes senderos, con distintos enfoques e ideologías, con instrumentos que habrán de servir a las cambiantes circunstancias y que tendrán que relacionarse con otros medios. Nadie es dueño absoluto de la verdad y aún verdades aparentemente valederas en una determinada época o territorio han de ajustarse, cambiarse o desecharse por inservibles en otra determinada época o

para otra nación particular”.<sup>74</sup>

En este sentido, con las políticas públicas se ha buscado hacer cada vez más racional los procesos de las decisiones públicas. Luis Aguilar Villanueva dice: “Al mirar los cuarenta años de la disciplina de Política Pública, no se puede afirmar simplemente que se enmarque en compromisos teóricos neoclásicos y en compromisos políticos liberales (...) el movimiento del policy sciences (analysis, studies), así como se ha de hecho desarrollado, no está casado con una única posición teórica y política, su insignia es empero el reclamo del carácter racional y público del policymaking: la lucha sin concesiones por la racionalidad y la publicidad en la elaboración de las políticas”.<sup>75</sup>

Los problemas públicos se inscriben en procesos que poseen distinta lógica. La manera de resolver los asuntos gubernamentales, a través de las políticas públicas, es sutilmente diferente a la forma en que se aborda la solución de los mismos en el marco del sistema de planeación nacional, conocida en nuestro país como Planeación Nacional Democrática.

La planeación nacional comprende líneas muy generales de acción en el ámbito político, económico y social, lo cual impide responder con soluciones rápidas a problemas derivados, por ejemplo, de un evento natural de dimensiones no conocidas totalmente (un terremoto, un ciclón, una inundación, un incendio, etc.) que afecte a núcleos de población, y cuyos resultados no pueden preverse estadísticamente. Asimismo, no provee los “camino” necesarios en la búsqueda de consensos y cooperación, ya sea para llevar a cabo la instrumentación de una política que responda a circunstancias no previstas o bien para pactar acuerdos para la ejecución de acciones indispensables. Ello, en la actualidad está relacionado también con una sociedad civil más participativa, más informada, plural y con voluntad de autonomía de gestión social.

---

<sup>74</sup> JIMENEZ Castro, Wilburg. *Administración Pública para el Desarrollo Integral*, Fondo de Cultura Económica, México, 1975, pág. 14.

<sup>75</sup> “Política Pública y Gobierno del Estado”, en *Políticas Públicas, La Revista del Colegio*, Colegio

Cabe aclarar, sin embargo, que no todas las decisiones que adopta el gobierno se inscriben bajo un concepto de política pública, porque además, existen innumerables procesos de elaboración y desarrollo de programas gubernamentales derivados directamente de lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo.

### **3.2 Planeación y políticas**

Emprender la tarea de llevar a cabo la planeación de la actividad del conjunto social o de la sociedad, resulta sumamente complicado en escenarios en que amplios sectores y grupos representantes de las regiones del país, luchan por su autonomía en política y economía; aparecen partidos y organizaciones que conciben de manera distinta y discrepante los problemas nacionales y las estrategias para su solución; recursos claves para la viabilidad de un plan global o nacional no están bajo el control del gobierno y la acción gubernamental queda sujeta a poderosas restricciones internas, y en el aspecto externo del sistema de gobierno, la sociedad, por los actos y efectos de las decisiones ya tomadas, es escéptica respecto de su capacidad técnica y administrativa.

Todo ello complica la gobernabilidad, que se deriva tanto de las propias dificultades internas en aspectos de coordinación y de disposición de la información necesaria en poder del Estado, es decir de los gobernantes, para configurar las políticas adecuadas, como de los actores sociales o ciudadanos, en que en una situación de desorden, se oponen abiertamente a cualquier medida de “regulación” o “legalización” de su actividad, como sucede por ejemplo en el tema del comercio ambulante, en que incluso no sólo no se resuelve el problema de su crecimiento desmedido e impacto en la decadencia del nivel de vida al provocar la contaminación del medio ambiente, sino que se da inclusive la pérdida del control del espacio social, ya que se lo apropian los comerciantes ambulantes, lo anterior

---

Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Año II, Núm. 4, octubre, 1990, pág. 247.

obliga a los gobernantes si se tiene la voluntad política de resolver los conflictos, a buscar acuerdos mínimos e indispensables para lograr establecer la convivencia en términos más o menos gobernables.

A diferencia de la especificidad con que es factible abordar el análisis de los problemas públicos mediante el “análisis de políticas públicas”, con la planeación nacional se concibe, generalmente, la realización de programas sectoriales y especiales que pretenden resultados a corto, mediano y largo plazo, pero enmarcados dentro de grandes líneas de acción.

En este sentido la planeación, vista desde su connotación general nacional (jurídica, cultural, política, económica o como documento rector del desarrollo), no proveería en ciertas circunstancias los medios para ofrecer soluciones rápidas a problemas que se presentan de manera imprevista, pues existen otras contingencias o conflictos que exigen del gobierno la búsqueda de consensos y acuerdos políticos necesarios para su solución. No obstante, la planeación como herramienta de gobierno y como parte del proceso administrativo, comprende la “previsión” y el “pronóstico” como elementos de mejora del ejercicio de la gestión pública, ejemplo de ello son algunos programas de salud, como parte consustancial del Plan Nacional de Desarrollo, que se establecen programas sectoriales y que implican a su vez políticas y estrategias.

En su acepción conceptual la planeación “significa secuencialmente iniciar, prever, presuponer, captar datos, investigar, pronosticar, planear *estricto-sensu* (o diseñar acciones), pronosticar efectos, retroalimentar, evaluar y nuevamente iniciar, prever, etc., en forma consecutiva”.<sup>76</sup> Sin embargo, el cúmulo de problemas sociales que buscan solución en los distintos ámbitos gubernamentales (dependencias y entidades), no son siempre de naturaleza rutinaria, y representan para los funcionarios en su trabajo, presión política, gran restricción del tiempo y

---

<sup>76</sup> BELTRAN Y PUGA , Tatiana Elena y De LA TORRE Yarza, José Miguel. *El predominio de las presiones políticas sobre un ensayo de racionalidad en las decisiones gubernamentales*, INAP, México, 1980, págs. 37 - 38.

escasa o deficiente información.

La planeación y las políticas públicas, tienen puntos de convergencia cuando “una política gubernamental puede surgir directamente de demandas ambientales o a través del establecimiento de programas de actuación; esta observación permite comprender la necesidad de la planeación de políticas administrativas y de políticas públicas. Así la investigación, la previsión y la relación de tensión-respuesta, son todos asuntos involucrados con la planeación”.<sup>77</sup>

En un plano conceptual, tanto las políticas públicas como la “planeación nacional” con su nivel más general de apreciación y particularmente la planeación estratégica como herramienta indispensable de esta última, lo que persiguen es afrontar la incertidumbre, es decir, surgen como caminos viables para futuros inciertos. Estas “tecnologías del conocimiento” pretenden contribuir al mejoramiento de la gestión pública y a que en los distintos niveles de gobierno, se cuente con la capacidad de implementar políticas considerando la variable “tiempo oportuno” y la máxima racionalidad como un requisito fundamental, aún y cuando esto no siempre se logra.

El proceso de planeación estratégica conduce al establecimiento de objetivos, al desarrollo de estrategias y planes y a la toma de decisiones de “ahora” para el resultado de mañana. Esto sólo es factible en el momento en que se tiene capacidad de visualizar el tipo de organización que va a formular las estrategias; así como capacidad en tomar decisiones que redunden en beneficios, evaluar los objetivos y las necesidades actuales y futuras y poder distribuir los recursos humanos y monetarios para obtener resultados sustantivos. Una estrategia efectiva sería aquella que maximizara las fortalezas y oportunidades de la organización y minimizara sus debilidades y amenazas.

La planeación estratégica deberá llevarse a cabo con una visión particular y

---

<sup>77</sup> *Ibíd.* pág. 37.

general del proceso social, tanto en el ámbito federal como en el estatal y el municipal, que conduzca al desarrollo nacional. Las acciones o proyectos estratégicos en un encadenamiento temporal de secuencia, deberán considerar la viabilidad técnica, económica o sociopolítica de cada etapa del proceso de su desarrollo, incluyendo las medidas básicas que permitan realizar efectivamente la trayectoria y determinen la estrategia.

### 3.3 La “construcción del problema”

Para fines de este trabajo una parte fundamental que es necesario explicar es la idea de estructuración o “construcción” del problema, ello dado que en gran medida en el adecuado planteamiento del mismo, está la solución o alternativa factible. En nuestra revisión efectuada encontramos dos autores que ampliamente tratan el tema, Joan Subirats y Geoffrey Vickers (en referencias al pie). Para el segundo de éstos el análisis de políticas (análisis de *policy*), como un proceso de investigación, utiliza los procedimientos analíticos generales que son comunes a todos los esfuerzos para resolver problemas humanos: descripción, predicción, evaluación y prescripción.

Dichos procedimientos difieren de acuerdo a los tipos de preguntas planteadas por el analista. La descripción y la predicción ayudan a responder preguntas designativas: ¿Existe una política y cómo tiene lugar? ¿Cuáles son las consecuencias esperadas? La evaluación ayuda a contestar preguntas evaluativas: ¿Qué utilidad tiene una política y de acuerdo a qué valores? Finalmente, la prescripción ayuda a contestar preguntas de apoyo, es decir, preguntas que comprenden tanto hechos como valores en la acción: ¿Qué debería ser una política? ¿Es tan factible como deseable?<sup>78</sup>

---

<sup>78</sup> “The art of judgement: A Study of policy making (1965)”. Cabe señalar que “los procedimientos analíticos generales”, así como la “estructuración de los problemas” incluidos en este trabajo, se retoman en gran parte del autor en obra citada. (Material de trabajo del programa de posgrado de la Facultad de Ciencias Políticas, para la Maestría en Administración Pública 1990-1992).

Los procedimientos citados corresponden a cuatro métodos:

- 1.- Monitoreo (descripción). Permite producir información sobre las causas y consecuencias pasadas de las políticas.
- 2.-Pronóstico (predicción). Capacita para producir información sobre las consecuencias futuras de las políticas.
- 3.-Evaluación. Comprende la producción de información sobre el valor o la utilidad del pasado y futuro de las políticas; y
- 4.-Recomendación (prescripción). Permite producir información sobre la probabilidad de que los cursos futuros de acción tengan consecuencias valorables.

Vickers señala que además de estos cuatro métodos, hay otros dos que no se pueden transportar desde los procedimientos analíticos generales señalados anteriormente. Estos son la estructuración de los problemas y la inferencia práctica. Para desarrollar algún tipo de análisis se debe estar primero enterado de la existencia de un problema. La estructuración de los problemas es aquella fase en el proceso de investigación en la que el analista, confrontado con la información de las consecuencias de una política, empieza a experimentar (citando a John Dewey en *"How we think"*, 1933) una situación de conflicto, de perplejidad, de prueba, en donde la dificultad aparece como si fuera propagada a través de la situación entera, infectándola como un todo.

El método de "estructuración de los problemas"... usado por el analista de políticas, ayuda esencialmente en los procesos de clasificación, permitiéndole especular sobre las soluciones potenciales de un problema.

El desempleo, por ejemplo, puede clasificarse como un problema cuyas soluciones potenciales se enfoquen hacia la demanda laboral, la iniciativa individual o el avance educativo. Llevado a otro nivel, el empleo en sociedades como la mexicana y en etapas de crisis económica, puede ser la manera más eficaz para disminuir la marginación y la pobreza, toda vez que permite el acceso a los sistemas de salud y vivienda.



O bien, si se centra la problemática de México como derivada de la consideración de aquella situación que en general la sociedad y los medios en que ésta se expresa afirman y dejan en un segundo plano otros problemas. Pudiera pasar también que se trate de encontrar el origen o “raíz” de muchos problemas en una sola variable, como se cita: “(...) el principal problema de México es la impunidad. No es la miseria, la pobreza extrema, la criminalidad, la inseguridad, la corrupción, el crecimiento desordenado de la población, el narcotráfico. Todos estos problemas son manifestaciones de la impunidad”.<sup>79</sup>

Para analizar una política se debe tener primero una idea sobre el problema y sus posibles soluciones. Los problemas raramente emergen bien definidos, de hecho como tales “no existen”, el analista de políticas debe construirlos en función de detectar aquello que no es y cuya satisfacción sería que fuera, o bien en función de entender un problema como una oportunidad de mejora, como lo entiende Joan Subirats.

Aunque en realidad, en el proceso de investigación una de las dificultades más comunes en los estudios acerca del gobierno es el acceso limitado a la información, debido a su confidencialidad y a otras dificultades relativas a la forma en como deben llevarse a cabo los propios estudios bajo una perspectiva de políticas públicas, como la falta de consenso acerca del ámbito, el método, la terminología, etc., de la disciplina en sí y en su relación con otras disciplinas.

El diseño y la construcción de dichos problemas debe implementarse desde una perspectiva de “oportunidades de mejora”, asimismo, con una visión de simplificación administrativa que disminuya la exageración en los trámites y combata a la administración de la “desconfianza”, aunado a una actitud positiva y de excelencia y calidad indispensable en el servicio público, reconociendo que “(...) una buena calidad en la prestación de los servicios públicos contribuye a

---

<sup>79</sup> GONZALEZ de Cosío, Francisco. “El México Impune”, en *Nexos*, N° 244, Año 21, Vol. XXI, Abril,

mejorar las condiciones de vida y a una sociedad más plena, donde la demanda y oferta de la calidad de los servicios públicos son una permanente dialéctica en la cual no existe el grado final de satisfacción”.<sup>80</sup>

Harold D. Laswell (1951), entendía el movimiento de las “ciencias de la política (*policy sciences*) como la actividad teórica de producir conocimiento relevante y útil para la toma de decisiones de gobierno”.<sup>81</sup> Desde esta perspectiva se aprecia que la actividad gubernamental puede mejorarse contando con la información y herramientas o instrumentos adecuados para ello. Basado en dos ideas: el conocimiento del proceso de la política (*knowledge of*), y el conocimiento en el proceso (*knowledge in*), el estudio de las políticas públicas se plantea como de utilidad, en tanto nos conduce al terreno de la “toma de decisiones” gubernamentales, con un enfoque diferente, aplicable a nuestro contexto nacional, para examinar, analizar y estudiar no sólo los resultados de las políticas, sino las formas en que éstas se producen.

La importancia del estudio de las políticas públicas radica en que: “cada vez más las ciencias sociales en general tienen que ver de manera directa o indirecta con alguna política oficial ya sea para analizarla, criticarla o proponer cambios en las modalidades de su implementación y ello se debe a que la intervención estatal se encuentra presente prácticamente en todos los ámbitos de la sociedad. Al mismo tiempo los paradigmas analíticos básicos para el estudio de las prácticas sociales pasan a ser replanteados en otros términos”.<sup>82</sup>

---

1998, pág. 83

<sup>80</sup> Conferencia de QUIJANO, Manuel, en “La semana de la Administración Pública en la F.C.P.y S”. Véase *Gaceta UNAM*, 2 de junio, 1994, pág. 20.

<sup>81</sup> Indudablemente, la actividad política y la gestión administrativa del gobierno se torna cada vez más compleja y está cada vez más sujeta a la crítica social. Grandes problemas nacionales enfrentan la actividad gubernamental y le exigen respuestas: el problema del narcotráfico y sus variantes, los problemas que se derivan de la apertura comercial, los que están ingresando a al agenda del tema de seguridad pública, el problema del desempleo, y otros que han adquirido notoriedad específica a nivel mundial como el de los asesinatos de mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, etc...

<sup>82</sup> SANCHEZ Albarrán, Armando y CHAVEZ Méndez, Filiberto. “Hacia un enfoque teórico de las políticas Públicas” en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México*, No. 1,

En nuestra perspectiva las políticas públicas no aluden necesariamente a un “gigantismo estatal” o “Estado desarrollista”, sino también y más precisamente a la necesidad de entender las nuevas relaciones que se establecen entre el Estado y la sociedad, y que requieren la inteligencia de los gobernantes para decidir con el mayor grado de conciencia de los impactos de sus decisiones en la sociedad. Planteamientos como ¿quién realmente elabora las políticas?, dónde nacen éstas?. ¿quién toma las decisiones?, y finalmente, como aspecto fundamental, ¿quién evalúa las políticas? y bajo qué parámetros?, son parte de las necesarias indagatorias de modelos de análisis para entender la complejidad de la actividad de los gobiernos modernos.

Así, por ejemplo, ya hace algún tiempo se ubicaba la elaboración de las políticas dentro del sistema político. J. F. Sorauf señala: “(...) en el corazón mismo del sistema político está la hechura de la política pública: aquellas decisiones positivas que llevan adelante y hacen obligatorio el cumplimiento de los deseos de quienes influyen en el sistema político”.<sup>83</sup>

En otro contexto, pero relacionado con lo anterior, se dice: “(...) la política pública es el resultado de una combinación de procesos y lo que ocurre es que dependiendo de la naturaleza de la decisión, algunos mecanismos se presentan con mayor intensidad, como es el caso de la política de modernización que por su naturaleza, alcance y repercusión puede ser considerada una fuente de conflicto y por tanto campo fértil para la negociación”.<sup>84</sup>

Se entiende que a parte de la ubicación propia de la hechura de políticas,

---

Enero – Marzo, 1989, pág. 151.

<sup>83</sup> Señala J. Francis Sorauf en referencia y en el contexto de la realidad norteamericana que “(...) la hechura de la política gubernamental no es solo el centro del funcionamiento político: es también el punto más dúctil y provechoso que se puede elegir para examinar el sistema político en su conjunto. En la formulación de la política pública vemos la canalización de todas las influencias dentro del sistema político. En última instancia, los esfuerzos realizados por individuos y grupos tienen por objeto influir en la hechura de la política pública”, en *Ciencia Política. Una sencilla visión general*. Manuales UTEHA, No. 351, 1967, pág. 72.

<sup>84</sup> MENDOZA Huichán, Ernesto. “Política de Modernización y Negociación”, en *Políticas Públicas. La Revista del Colegio*, Año II, N° 4, octubre, 1990, pág. 333.

también es importante, la naturaleza de las mismas, su campo de aplicación y consecuencias.

El planteamiento de las políticas públicas como acciones concretas de gobierno que pretenden resolver problemas específicos, nos lleva a establecer una plataforma analítica que responde a este argumento. Esto, desde la perspectiva que existe un contexto en el cual los problemas públicos difieren los unos de los otros, poseen sus propias particularidades y circunstancias y, por lo tanto, requieren que las acciones y estrategias para su atención y tratamiento deban ser también específicas con base en objetivos, instrumentos, modos, procedimientos, agentes y tiempos.

Lo anterior parece confirmarse con la concepción de “las políticas públicas (como) prácticas gubernamentales de excepción o contingencia; no programas de gobierno comprensivos a largo plazo”.<sup>85</sup> Esta situación define que la política pública se presenta como una opción para resolver problemas específicos caracterizados, muchas veces, por la rapidez con la que se presentan, y que escapan a los marcos previsores de la actividad de gobierno: leyes, reglamentos, manuales de políticas y procedimientos, etc.,

A nivel general es posible establecer, en una dimensión analítica y didáctica, los siguientes ejemplos a nivel nacional, en los que se observa una relación entre la “decisión” de gobierno proyectada en una acción y el problema o “campo sujeto de decisión”, con el propósito de facilitar la reflexión en torno al tema de la formulación e implementación de las políticas, a la luz de sucesos y cursos de acción seguidos, que culminaron en procesos y que seguramente están inscritos en otros tantos, que a la fecha por el tiempo que tiene ya su implementación su evaluación de logros y resultados, así como de su propia continuidad es fundamental.

---

<sup>85</sup> GUERRERO, Omar. “Políticas públicas: Una resurrección de la ciencia de la policía”. *Mesa redonda sobre el tema: El Papel del Analista de Políticas en Asuntos Públicos*, ITAM, noviembre, 1988, pág. 41.

## Definición de campos de acción

1) **Ámbito:** educativo salarial

Problema: bajos salarios del magisterio nacional

Política pública implementada: La Carrera Magisterial

2) **Ámbito:** Medio ambiente

Problema: contaminación excesiva del aire en la Cd. de México, generada por el crecimiento elevado y/o excesivo de automóviles, la industria, el comercio ambulante etc., todo lo cual provoca daños en la salud de sus habitantes.

Política pública implementada: Programa “Hoy no Circula”.

3) **Ámbito:** Vivienda

Problema: terremoto de 1985 en Ciudad de México y agravamiento de la escasez de vivienda producto de la pérdida de un número considerable de las mismas.

Política Pública Implementada: Programa de Renovación Habitacional.

4) **Ámbito:** Salud

Problema: brotes de la enfermedad del cólera en otros países de América Latina y riesgos de su “entrada” en México

Política pública implementada: Instrumentación de mecanismos preventivos y “cercos” sanitarios para evitar su presencia.

Podríamos agregar un elemento más de identificación desde el punto de vista de la autoridad responsable que debería atender dichos asuntos: municipal, estatal o federal.

El diseño y construcción del problema en el contexto del diagnóstico de los grandes problemas nacionales conlleva a buscar mejores soluciones tendientes a encontrar mayores grados de cooperación y coordinación política (gobernación) y

elevant los índices de legitimidad de la acción gubernamental. Asimismo, una adecuada construcción de “los problemas”, permite observar hasta qué medida se pueden plantear soluciones totales, parciales, o bien detener la acción del gobierno en circunstancias en que es factible y conveniente “no hacer nada”.

En este sentido, el análisis de políticas debe orientarse a elaborar diagnósticos que correspondan a casos concretos de decisión - resolución de un asunto determinado-. De hecho cabe el cuestionamiento de si en realidad en el contexto de la administración pública mexicana, las decisiones podrían formularse a través de generalizaciones para la solución de distintos problemas, o bien con criterios copiados enteramente de otras políticas que se destinan o destinaron a resolver otros problemas, ello toda vez que si bien las soluciones podrían interrelacionarse, requieren alternativas de solución diferentes.

En el análisis de un curso de acción política es importante el “antes”, “ahora” y “después”, así como observar los factores que intervienen en la formulación, de una determinada política pública, en su entrada en la agenda de gobierno y en su implementación y evaluación. En este sentido, las preguntas claves serían: ¿Qué sucedió? ¿Por qué sucedió? ¿Qué pudo haberse hecho para evitar que esto sucediera de nuevo?, etc.

El tratamiento y aplicabilidad de las políticas públicas permite acercarnos a la agenda del gobierno que pretende resolver situaciones de conflicto en un ambiente caracterizado por la contingencialidad, el riesgo y la incertidumbre.

Se ha definido a la “agenda” como “(...) trátase de la que corresponde a los Estados -naciones- o de la que se refiere a comunidades locales, comprende el conjunto de problemas que se perciben como pidiendo un debate público y aún la intervención de las autoridades políticas legítimas. Tres rasgos delimitan el perfil de los problemas inscritos o candidatos al “menú”, si puede decirse así, de la agenda política:

- 1) Las élites (sindicales, administrativas, políticas);
- 2) Las ciudades que pueden estar más o menos organizadas definen una situación como problemática... que la califican como dependiente de la esfera que compete a las autoridades públicas; y
- 3) En fin, se espera la intervención de la sociedad política, incluida la opción de no hacer nada”.<sup>86</sup>

Así, se entiende que una situación o problema puede entrar a la agenda de los poderes públicos, aún y cuando la propia sociedad, en determinadas circunstancias, estaría de acuerdo en que el gobierno no actúe o no haga nada.

En fin, el estudio y el conocimiento de las políticas públicas se aborda desde los distintos planos que conforman una “realidad poliédrica”, sobre todo, partiendo de que no son únicamente acciones técnico-funcionales con propósitos definidos racionalmente, pues, por el contrario, “la mayoría de los fines son definidos en el escenario político por los actores sociales”.<sup>87</sup>

El modelo de análisis de políticas públicas configura escenarios para coadyuvar a que en los procesos de decisión se cuente con mayores elementos de juicio para resolver de mejor manera, las dificultades y complejidades de la vida moderna , y pretende, además, incrementar su capacidad de gobernación: coordinación, negociación, concertación.

Desde el punto de vista de su connotación científica el “análisis de políticas públicas” es también un elemento de teorización que trata de explicar el comportamiento gubernamental con categorías que permiten entender los cursos de acción que adopta el gobierno. Busca pues un mejor entendimiento de las causas y las consecuencias de las decisiones políticas. Para lo cual es importante

---

<sup>86</sup> DE PADIOLEAU, Jean. *El Estado en Concreto*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989, citado por Ricardo Uvalle Berrones en “Objetivos y Alcance de la Gerencia Pública”, *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C.*, México, N°. 9, Enero – Marzo, 1991, pág. 102.

<sup>87</sup> A. SANCHEZ Albarrán, A. y CHAVEZ Méndez, *op. cit.* pág. 156.

la consideración de las fuerzas del medio ambiente y características del sistema político que operan para delinear el contenido de la política o el impacto que tiene la política pública sobre el medio ambiente o sistema político.

Para cerrar este capítulo se considera conveniente resaltar los siguientes aspectos:

En México, temas como la gerencia pública, la gerencia social, quizás en un plano más concreto la “calidad total” y la “reingeniería de procesos”, o bien ideas generales como la reinención del gobierno, así como los traídos y llevados temas de políticas públicas, han adquirido gran relevancia en diversos ámbitos institucionales, y han vinculado de alguna forma los ámbitos académicos y gubernamentales.

En el caso de las políticas públicas nuestra inquietud es que estas como tecnologías de gobierno se lleguen a convertir en un valor agregado que provea a los directivos de altos niveles de competencia para asumir el reto de la conducción y colaboración social. Las relaciones entre Estado y sociedad en este contexto deberían convergir en mayores dosis de convivencia equilibrada, fundamentado en resultados positivos de la gestión que la sociedad aprecie y valore.

El elemento fundamental, para alcanzar un Estado justo y eficiente, es su capital humano potencialmente preparado, pues es lógico suponer que el análisis de políticas públicas o la gerencia pública requieren de personal con aptitudes que satisfaga los requisitos de un proceso de racionalización altamente técnico, que demanda, además, la profesionalización en diferentes campos científicos y capacidad de coordinación de trabajo de grupos capacitados continuamente y actuando con un criterio de multidisciplinareidad.

La comprensión analítica de la realidad de la administración pública, abarca elementos que van más allá del aspecto formal, lo cual implica asumir el reto de su comprensión a través de otras formas metodológicas para entender y contribuir a resolver los problemas de su complejidad.



En el siguiente capítulo se presentará una propuesta de un perfil general de los servidores públicos con alto nivel de responsabilidad, ello con el propósito de contribuir a que las decisiones que se tomen, se efectúen de la mejor manera posible, tomando en cuenta el alto valor de los recursos que aporta la sociedad y el crecimiento de las dimensiones de una administración cada día más necesitada de una “alta racionalidad”, aún y cuando ésta sea limitada.

## **CAPITULO 4 HACIA “NUEVAS” PAUTAS DE DESEMPEÑO DEL PERSONAL DIRECTIVO EN LA FORMULACION DE POLITICAS.**

Proemio

En este capítulo se presentan algunas consideraciones que conforman un escenario que busca reflejar aspectos fundamentales en la delimitación de un perfil del capital humano del Estado, altamente eficiente y necesario en la formulación de cursos de acción política, ello amén del reconocimiento de la complejidad de la gestión pública en circunstancias de transición y de mayor movilidad de los equipos de gobierno en el poder producto de la alternancia política.

### **4.1 Aspectos contextuales**

Las políticas aplicadas por el gobierno son, en gran medida, resultado de la influencia o presión de los actores o agentes sociales, económicos y políticos, ya que los gobernantes los toman en cuenta para configurar alternativas de política pública.

Se ha señalado, en múltiples medios de información, que la intervención estatal en México, desde los años ochenta hasta la fecha, se ha definido por la aplicación y actualización de los principios liberales de la economía de mercado, lo cual se ubica históricamente desde la nueva racionalidad estatal orientada por el gobierno del Presidente Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988). Otros criterios, planteamientos y políticas orientaron la intervención del Estado.

Una revisión de la manera de aplicar los recursos fue fundamental, es decir, no gastar lo que no era necesario, pero además ahorrar para darle al Estado una realidad y una imagen de ente eficiente que tendiera a alejarse de los vicios de la corrupción que su intervención había generado y había permitido a otros sectores sociales que se habían beneficiado de los favores del Estado. Uno de los principales

aspectos de esta “nueva visión” del funcionamiento y contenido de la expresión del Estado fue la contracción o reducción de los instrumentos que, anteriormente, establecían la definición precisa de fronteras con el sector privado. Con el tiempo, a través de la desregulación, desincorporación y liquidación de empresas, así como de la concesión de servicios, los ámbitos de acción estatal se mezclaron con los del sector privado y de la sociedad civil en su conjunto, haciendo más difícil de entender la delimitación de fronteras entre el espacio público y el privado.

En este sentido, las repercusiones de las políticas adoptadas en el Estado, bajo el esquema de revisión de áreas indispensables de intervención y de una necesaria efectividad y eficiencia de sus organizaciones, repercute en patrones distintos de organización administrativa que deben hacer necesaria la búsqueda de estrategias de gobierno en la sociedad civil, a través de nuevas formas de relación, de entendimiento y de negociación.

Cabe señalar que la tendencia del crecimiento burocrático, que logró constituirse durante la configuración del *Estado del bienestar mexicano*, ha sufrido desde entonces procesos de revisión que, en general, se han orientado al diseño de nuevas políticas bajo conceptos de productividad y eficiencia, y bajo patrones que buscan la transparencia en sus acciones, la desregulación y la búsqueda de ahorros y optimización de recursos, es decir, un Estado regulador y eficiente.

Así, el desempeño de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en México, es un asunto de especial trascendencia para la misión que tiene en la sociedad el Estado, y se convierte en un requisito fundamental, que a su personal, atendiendo a esa misma visión, le sea exigido aumentar y mejorar su productividad. Paradójicamente, otros problemas y riesgos aparecen en este proceso, dado que la optimización del personal o la orientación de “hacer más con menos” puede contribuir a profundizar el problema del desempleo en el país, si paralelamente no se crean las alternativas de ocupación en la iniciativa privada.

Por otra parte, en el proceso de exigencia de mayor productividad y eficiencia para que en la administración pública se pueda “realizar más con menos”, tendrían mayores posibilidades de continuar en la función pública o en su caso ingresar a ella, aquellas personas con alta formación académica y con una mayor experiencia y capacitación, ello en un marco organizacional que se ve impactado por la necesidad de hacer coincidir una justificación funcional con la necesidad fundamental de creación de áreas gubernamentales prioritarias y/o incluso nuevas instituciones para responder al contexto de la globalización.

La implementación de sistemas de superación profesional o esquemas de servicio civil, ha sido también una de las pautas buscadas para favorecer mayores niveles de eficiencia. Ya el Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000 estableció como propósito *avanzar en la conformación de un servicio profesional de carrera para dar continuidad a los programas de trabajo.*

Resulta difícil, sin embargo, para un país como México, que requiere múltiples fuentes de empleo, una estrategia que determine en principio en un escaso crecimiento de las plantillas de personal, lo cual se ha discutido como la cancelación de una alternativa importante del “Estado de bienestar”, creada a través de múltiples instituciones en los sectores educativo, de salud, de vivienda, y de búsqueda de fortalecimiento e incorporación de sectores productivos.

Los procesos de “adelgazamiento” y “redimensionamiento” de la administración pública en nuestro país se enmarcan en las exigencias del proceso de globalización mundial, el cual, en su aspecto económico, se refleja en la apertura comercial, en la conformación de bloques de países, en la presencia de crisis financieras y sus repercusiones en la economía nacional y/o en factores coyunturales que también la impactan, como es el caso de la disminución de los precios del petróleo.

Asimismo, producto de esa misma globalización, la gestión pública es un escenario que no puede aislarse del desarrollo de tecnologías de la información y de sistemas, y más bien busca su aplicación en todos los niveles de gobierno, con la que se pretende contribuir a que la actividad de gobierno adquiera mayores niveles de información y de eficiencia y eficacia, que repercutirán en la toma de decisiones, como es el caso del *sistema nacional e-México*;<sup>88</sup>

El coordinador general de dicho Sistema, señaló en la revista Política Digital (Nexos) de los meses abril-mayo de 2003 que “como parte de la agenda internacional, diversos países implementan modelos e-nación en el uso de servicios y contenidos a través de las tecnologías de información. El Sistema Nacional e-México impulsa una política pública que replica y adecua este modelo en México con miras a incorporar al país a la sociedad de la información”.

La reflexión que se deriva de forma repetida, en este contexto de cambios y transformaciones del entorno social, político y económico de México, es ¿qué papel debe jugar el Estado? Más específicamente, qué valores deberán aplicarse en el ejercicio de la función pública? ¿Cómo se responderá a las nuevas condiciones de competencia internacional, mediante las actitudes y aptitudes del personal del Estado? Ello a nuestro parecer implica como parte de la discusión incluso de la reforma del Estado, el establecimiento de políticas enfocadas concretamente hacia el aspecto de conformación y desarrollo de cuadros altamente especializados en el desempeño de los distintos roles de gestión. Más adelante se propondrá un escenario para caracterizar un perfil general del personal que conforma los niveles de decisión, (mandos medios y superiores) con tecnologías cada vez más modernas para la implementación de políticas, cuya mejora en general incrementa las

---

<sup>88</sup> “...es un proyecto integrador, que articula los intereses de los distintos niveles de gobierno, de diversas entidades y dependencias públicas, de los operadores de redes de telecomunicaciones, de las cámaras y asociaciones vinculadas a las TIC’s (tecnologías de información y comunicación) así como de diversas instituciones, a fin de ampliar la cobertura de servicios básicos como salud, educación, comercio y gobierno, y de otros servicios a la comunidad”. MARGAIN, Julio César, “e-México la estrategia del gobierno”, Política Digital, NEXOS, No. 1, noviembre, 2001- enero 2002, pág. 5

capacidades del Estado.

Dentro del “mosaico institucional y organizacional” de la administración pública mexicana, la eficiencia y transparencia en los procesos de decisión y de políticas públicas, exigen como condición fundamental de desempeño de los servidores públicos, el apego estricto a la normatividad y como aspecto sustancial de mejora en la gestión, acciones permanentes de incorporación de “valor agregado” en las aptitudes y actitudes del factor humano, derivadas de su actualización, capacitación y desarrollo. Este proceso de apego a los principios de legalidad y de desarrollo profesional básicamente repercutirá en la calidad de las actividades de formulación, aplicación, evaluación y control de las políticas, situación que reflejará a su vez, globalmente, en los resultados de la gestión, concordancia con los cambios sociales, políticos y económicos que impactan a la sociedad mexicana, en el contexto de la actividad de gobierno.

En este sentido, el conocimiento profundo del “clima social” debe ser sustento en la formulación, instrumentación y evaluación de las políticas públicas y, de especial trascendencia será también la corresponsabilidad en la implementación de cursos de acción socialmente posibles, entre los administradores y los diversos actores que exigen del Estado la máxima racionalidad en condiciones de complejidad creciente, ya sean empresarios, “organizaciones no gubernamentales”, sindicatos, universidades, y en general la sociedad civil.

Es importante crear diversas estructuras de transmisión de conocimientos y tecnologías en los funcionarios de alto nivel de la administración pública, pensemos que esto podría ser hasta lo que se conoce genéricamente como Directores Generales, mediante enfoques renovados en el *análisis de políticas públicas*, de tal manera, la construcción, diseño, implementación, control y evaluación de las acciones de gobierno, incrementen su impacto en beneficios. En ello es importante considerar los costos y necesidades de consensos, lo cual mejorará la gestión y será

un aspecto fundamental para el fortalecimiento de las instituciones. En dicho proceso, bajo un contexto de acción tanto individual como organizacional, la adopción y aplicación de los conceptos de eficiencia, eficacia, productividad, calidad total, reingeniería de procesos, sistemas de información, “mejora continua”, certificación de la calidad, etc., son de fundamental importancia

Si bien diversos aspectos condicionan el mejoramiento de la administración en la prestación de servicios, en la creación de infraestructura o en la capacidad de gobierno o de “gobernación”, como son las dificultades de escasez de recursos presupuestales, de deficiencias en los niveles educativos del país, de dependencia tecnológica del exterior, de un entorno político que tiende a ser altamente competitivo y de una sociedad que en general participa y se entera más de lo que hacen sus gobernantes, es importante reflexionar y volver la mirada hacia la consideración de que el funcionamiento eficiente de cualquier institución depende, en última instancia, de la calidad de las personas que la integran.

En este sentido, el gobierno es una institución humana, donde se refleja el conjunto continuamente variable de las fuerzas, fallas, esperanzas, temores y aspiraciones de cualquier persona. Las organizaciones públicas en su conjunto comparten el siguiente principio, si bien no el único: el éxito o fracaso de su gestión depende de las personas a quienes se encomienda llevarla a cabo.

En el manejo de los asuntos públicos, la actitud, visión o “forma de ser” del funcionario tiene repercusiones trascendentales en la *toma de decisiones*, por eso resulta importante la lógica y la psicología del capital humano de alto nivel. Obviamente el concepto de *actitud* no sólo tiene una acepción favorable o positiva, atiende también a una conducta negativa en términos de los objetivos que persigan las instituciones.

En el sector público, con una visión favorable al cambio, importan mayormente las

actitudes con potencialidades y aptitudes que se orientan a mejorar los cursos de acción. En este sentido, las actitudes requieren conjuntarse con las aptitudes necesarias (capacitación), considerando la amplia gama de profesiones del personal que se desempeña en el Estado, donde cada vez es más importante el conocimiento generalizado de los sistemas y tecnologías de la información, sistemas de calidad y sobre el mejoramiento de las relaciones humanas y de formación de estrategias de equipos de trabajo.

Las dependencias y entidades del Gobierno Federal en México cuentan con programas de capacitación en áreas técnicas, administrativas, computacionales, reingeniería de procesos, presupuesto, programación, calidad, mejora continua, los que principalmente se ofrecen a personal operativo y de mandos medios. Sin embargo, se considera necesario incidir de manera importante en la formación de los cuadros superiores que toman decisiones estratégicas o tácticas, a través de un fortalecimiento teórico-práctico.

No obstante que este tipo de funcionarios de alto nivel de responsabilidad, está muchas veces sujeto a los cambios políticos y tal vez por ello su asignación es directa al puesto, se espera al menos, o más precisamente se requiere que en el proceso de su carrera política haya adquirido la experiencia y formación profesional que es necesaria para la toma de decisiones que impactan de manera importante en los servicios que el Estado brinda a la sociedad.

Para asegurar la transparencia y objetividad en la toma de decisiones sobre el ejercicio de los recursos públicos, es importante la capacitación continua en temas normativos, financieros, contables, políticos, administrativos, de gerencia y ahora también aquellos enfocados a la innovación gubernamental, todo ello con una óptica de su aplicación al trabajo que se relaciona con cuestiones específicas, obra pública, adquisiciones, campo laboral, control y vigilancia, recursos humanos, diseño organizacional, formación de equipos de trabajo, entre otros aspectos.



La tendencia hacia el crecimiento burocrático que se dio con el establecimiento del Estado del bienestar o diríamos del modelo de intervención estatal acentuada, implicó en sus procesos un crecimiento de la administración no siempre eficiente y eficaz, viéndose engrosada por “aviadores”, “cotos de poder”, nepotismo, “amiguismo” y otros “círculos viciosos”, a todo lo cual fue contrapuesto otro proceso de revisión fundamentado en la productividad y la eficiencia, y en una justificación “real” de la permanencia del personal en el manejo de los asuntos públicos.

En este sentido, y dado el nivel de competencia que se vive en los escenarios de la gestión política y administrativa, es de suponer que las nóminas que han venido sufriendo un proceso de ajuste, sean la expresión sobre todo al cambio de gobierno, de que en el Estado trabajen los mejores recursos humanos que tengan las mayores posibilidades de ejercer o continuar ejerciendo la función pública, ya sea por experiencia, preparación y/o capacitación continua, sin embargo no se deja de reconocer el tiempo que llevan las “curvas de aprendizaje” de los nuevos cuadros en el gobierno que aún y cuando cuenten con un buen nivel jerárquico no tienen experiencia en el gobierno. Complementariamente se busca que los servidores públicos sean poseedores de valores de honestidad, rectitud y compromiso social.

En el marco de los cambios “pendulares” del Estado, en este capítulo se propone lo concerniente a la delimitación de un perfil general de quien debe tomar las decisiones del Estado. El interés se centra en analizar la contribución del enfoque de revisión analítica del diseño de la decisión, de sus impactos, de sus costos y de sus capacidades de consensos, lo cual debe incidir a nivel general, en mejores políticas públicas adoptadas, todo lo cual repercuta en el fortalecimiento de las instituciones que se forman en razón de los intereses generales de la sociedad.

En general, los recursos humanos que cuenten con el conocimiento y aplicación de las metodologías de las políticas públicas, pueden aportar valores agregados de

calidad a la gestión pública. Su desempeño profesional de proveer a la actividad de gobierno de capacidades intelectuales orientadas a mejorar la infraestructura de manejo de recursos y la capacidad de respuesta de un adecuado análisis y diseño de cursos de acción.

“El funcionario público debe conocer las técnicas más avanzadas para ejercer una magistratura. La capacitación de la burocracia, en toda su extensión, sería lo ideal, pero si por lo menos los mandos medios y altos recibieran este adiestramiento, se evitaría que se cometieran tantos errores en la toma de decisiones, que repercuten en el bienestar de la población, en la legitimación del Estado y en el desarrollo político del país”.<sup>89</sup>

El desarrollo de tecnologías administrativas y de gestión juega un papel fundamental en la modernización del “aparato público”, pero se debe reconocer que igualmente son importantes, tanto el nivel de decisiones políticas (en su dos grandes connotaciones, como ejercicio del poder y como implantación de acciones basadas en una necesaria racionalidad de la vida pública) como en el de operación o administración de las mismas. Como sistema, una estrategia de modernización nacional pasa necesariamente por la elevación del nivel de productividad de los recursos humanos, por lo que el Estado se ha planteado fomentar tanto la productividad del personal a su servicio, como la del personal de todos aquellos entes privados y de la sociedad en general que conforman los esfuerzos del desarrollo nacional como meta.

“El importante papel que desempeñan los recursos humanos en la articulación de los múltiples factores que intervienen en la productividad al condicionar la introducción de mejoras en la maquinaria y equipo, la viabilidad del cambio tecnológico, y el desarrollo administrativo y organizacional no ha sido suficientemente enfatizado y

---

<sup>89</sup> RUIZ Sánchez, Carlos, “El cólera, ¿problema de *policy* pública?”, en *Estudios Políticos*, No. 1, Cuarta Época, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, octubre-diciembre, 1993, pág. 120.

hoy día constituye un punto crítico dentro de la estrategia de modernización”.<sup>90</sup>

Las características de complejidad creciente de la actividad del gobierno se dan en un marco de reducción, o por lo menos, de no crecimiento de la burocracia, no obstante permite deducir que bajo este contexto, es fundamental la racionalidad de la conversión del énfasis de la actividad del Estado y/ o de su redimensionamiento: reducción en áreas no necesarias y fortalecimiento en ámbitos especiales de atención, como es la instrumentación de la “política de género” a través del Instituto Nacional de las Mujeres (“Inmujeres”), encargado de la promoción en México de la equidad de género, que surgió el 10 de enero de 2001. Con ello es posible entrever que la conformación de un “Estado inteligente” parte de un sentido de responsabilidad de su misión en el presente y futuro del país, que incluso trascienda al nivel de convertir las políticas públicas en políticas de Estado.

Yehekel Dror señala que combinando el marco de selecciones críticas del pensamiento de las políticas con las estrategias para enfrentar ambientes cambiantes y aplicándolos al asunto de la competitividad, algunos de los asuntos críticos para México planteados por una mirada al futuro podrían incluir:

- Cómo ser competitivo en el desarrollo y retención en el país de recursos humanos de alta calidad, que son quizá el factor más crítico para el futuro de cualquier país.
- Cómo mantener y hacer avanzar las culturas nacionales.
- Cómo enfrentar la competencia económica con sociedades de alta tecnología, por una parte, y con sociedades de mano de obra muy barata, por la otra.
- Cómo balancear la competitividad económica con valores y demandas sociales, dadas las realidades y tendencias demográficas y geoeconómicas de México.

---

<sup>90</sup> Secretaría del Trabajo y Prevención Social. *Programa Nacional de Capacitación y Productividad*

- O, alternativamente, cómo canalizar y contener las presiones de competitividad económica, como, por ejemplo, con diferentes mezclas entre orientaciones latinoamericanas o norteamericanas, políticas industriales y sociales y otras más.

Entre los rediseños que debieran considerarse están: ampliar la base social al tiempo que se gesta una concentración del poder democrático central, por un lado, y promover la autonomía e iniciativas locales; por el otro, desarrollar un nuevo tipo de élite compacta altamente profesional en el servicio civil de alto rango; mejorar la participación ciudadana junto con una educación general sobre políticas; y medidas extraordinarias para contener y eliminar la corrupción.<sup>91</sup>

En México, habría que considerar que después de muchos esfuerzos realizados, comienza ya a concretarse a nivel general en la administración pública centralizada el servicio civil de carrera, cuya instrumentación se considera será o debiera ser un aspecto central de la “reforma del Estado”. A este respecto, cabe señalar que con fecha 10 de abril de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se Expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la cual tiene por objeto establecer, como se lee en su artículo 1º, las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera.

Es de destacar que amén de ello, es indudable que la infraestructura administrativa de las dependencias y entidades del Gobierno Federal, como de los gobiernos estatales y municipales, se cuenta con profesionistas de alto niveles académico, capacitado y con experiencia amplia en el sector público.

Cabe recordar que el asunto del servicio civil de carrera ha sido una exigencia de

---

1991-1994, Diario Oficial de la Federación, 20 de junio de 1991, pág. 15.

<sup>91</sup> Cfr. DROR, Yeheskel, “El Gobierno Profesional”, en *Este País*, núm. 45, México, diciembre, 1994, págs. 62-63.

las sociedades contemporáneas con respecto a sus estructuras administrativas, la cual se opone a formas de ejercicio del poder distintas, cuyo signo es una realidad que se considera no debiera ser una característica en el proceso de formación de un modelo de administración pública acorde a los tiempos actuales en México.

“(…) el patrimonialismo es una forma de ejercicio del poder observada en sociedades premodernas cuyas características primordiales es su estado puro, Max Weber sintetizó de la siguiente manera: el soberano es visto como el señor que dispensa a su favor y su gracia al pueblo; los puestos públicos no son asignados por capacidad y competencia sino por lealtad y simpatía; no hay una formación estricta y regulada de los funcionarios sino una nominación que obedece a la conveniencia de quien posee la autoridad; la actividad de dichos funcionarios con frecuencia se extiende más allá de lo que está expresamente señalado; el desempeño de los cargos se remunera sobre todo por el usufructo que de ellos se pueda hacer; se obedece más a la disposición individual del gobernante que a leyes fijas y establecidas.

La cara opuesta del patrimonialismo es la autoridad legal racional cuya aparición coincide con la consolidación, en la mayoría de los países accidentales, del Estado moderno. Dicha autoridad se distingue por el ejercicio del poder con base en la ley; el ámbito del servicio público está limitado objetivamente por una estricta asignación de sus funciones, el pago de los funcionarios se constriñe al sueldo; los puestos públicos, en su gran mayoría se asignan por concurso y el ascenso está estrictamente reglamentado; los funcionarios pasan por una formación profesional rigurosa; no hay apropiación del cargo por parte de quien lo ejerce”.<sup>92</sup>

Lo citado representa un gran reto para el análisis y confrontación de lo que sucede en nuestra realidad político-administrativa, pues se considera que muchas cuestiones se han superado, y prueba de ello son los esquemas específicos de profesionalización en instituciones como el Instituto Federal Electoral, la Comisión Nacional del Agua, el Instituto Nacional de Capacitación Fiscal, el Servicio Exterior

---

<sup>92</sup> FERNANDEZ Santillán, José. “Política, Patrimonialismo y Crisis en México”, en *Este País*, núm. 52, julio, 1995, pág. 26.

Mexicano y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, sin embargo nuevos problemas surgen en la medida en que la sociedad y el contexto político y económico redefinen nuevas necesidades en la búsqueda de equilibrios que permitan el desenvolvimiento social del país.

Por otro lado, otro de los grandes temas relacionados con el servicio público es el carácter doble del administrador, a veces hace política y administra y, en otros casos, su trabajo es técnico y altamente especializado:

“En México y en muchos países de la región el administrador público de alto nivel no es un servidor neutral en el sentido estricto del modelo weberiano de servicio civil. Por regla general, son técnicos o administradores tanto con funciones de análisis y diseño de políticas públicas, como tareas administrativas y aún acciones que podrían considerarse como estrictamente políticas (es decir, funciones de asignación de recursos y resolución de intereses en conflicto entre diversos grupos de la población).<sup>93</sup>

#### **4.2 Características generales para la configuración de un perfil necesario.**

A nivel enunciativo y no “limitativo”, a continuación se presenta nuestra propuesta sobre las características generales que, en un contexto de exigencias para el perfeccionamiento de las funciones del Estado, de búsqueda de exactitud y de máxima racionalidad en las políticas públicas, en lo económico, lo político, lo social y lo administrativo, así como de una creciente complejidad y perversidad de los problemas, serían fundamentales para el personal que diseña acciones y también para quien las ejecuta y evalúa, en espera de que se contribuya a lograr mayores niveles de eficiencia y de capacidad de respuesta de la actividad del Estado en los múltiples aspectos y áreas o zonas que requieren su intervención y/o regulación.

---

<sup>93</sup> PICHARDO Pegaza, Ignacio, “Necesidad de mejorar la formación de los administradores públicos en México”, en *Reflexiones al Futuro*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1994, pág. 168.

## **Capitales de conocimiento y actitudes**

a).- *Capacidad para hacer síntesis de problemáticas complejas y resolverlas o bien contribuir con asertividad al esclarecimiento de problemas “perversos”, ello fundamentado en aptitudes desarrolladas.*

b).- *Espíritu de buen servicio, actitudes positivas o favorables a la mejora continua, enfoque de desempeño centrado en los usuarios, receptores o beneficiarios. Brindar por ello un trato digno a la población en la solución de sus problemas.*

c).- *Conciencia social, elementos de percepción de la trascendencia de la afectación de intereses en la sociedad derivado de las políticas a instrumentar.*

d).- *Reto de “mejora continua” en la organización, pero también compromisos de desarrollo profesional en esquemas de servicio civil, centrado en la valorización del mérito como aspecto fundamental.*

e).- *Conocimiento de técnicas avanzadas para el monitoreo de los resultados de los programas y su impacto en su universo de atención.*

f).- *Perspectivas y visualización de la contribución de la gestión pública en el desarrollo del país. Plena comprensión de la visión y misión institucional.*

g).- *Conocimiento y aplicación de los conceptos de calidad, productividad, eficiencia, excelencia, innovación, entre otros.*

h).- *Apego a valores éticos y morales de la gestión pública. Conocimiento de los conceptos que definen al “Estado ético” basado en el bien común.*

i).- *Liderazgo y capacidad de transformación de situaciones, por ejemplo de*

*canalización de energías colectivas, para el cumplimiento de la agenda de asuntos pendiente.*

*j).- Conocimiento y aplicación de las técnicas de la negociación, persuasión y de las necesidades y utilidad de los consensos.*

*k).- Conocimiento y dominio de técnicas y metodologías que le permitan la revisión y análisis de grandes cantidades de información apoyado en los sistemas y tecnologías de información gubernamental.*

Es importante señalar que se plantea que dicha situación de elementos de mejora tenga más éxito en el marco de una autonomía relativa de la administración pública con respecto a los “vaivenes políticos”, es decir, es fundamental la existencia y/o permanencia de programas que han demostrado su utilidad independientemente del partido político que llegue al poder; el avance en la sistematización de la información pública, así como la creación de esquemas de atención a problemáticas definidas, cuyos contenidos básicos trascienden los procesos de cambio de gobierno; la instrumentación de esquemas de servicio civil en los entes públicos; la capacitación continua en tecnologías y nuevas perspectivas de mejora; algunas de las cuales se centran en el mejor aprovechamiento del tiempo y que trasciende hacia cambios de paradigmas de comportamiento del servidor público para disfrutar su vida privada y rendir más en el trabajo; el enriquecimiento en la funcionalidad de los órganos de gobierno o de decisión, cuya experiencia de sus integrantes es fundamental, etc. todo lo cual, en su caso, contribuirá a formar y a consolidar el trabajo del hacedor y analista de políticas públicas.

Es de destacar que los esfuerzos para el logro de la citada infraestructura altamente calificada de recursos humanos, requiere de la contribución de diversas instancias gubernamentales, así como de instituciones de educación superior, cuyo perfil de egresados puede desempeñar algunas de las múltiples actividades de la



administración pública. Por otra parte, es importante se establezcan acciones para impulsar el desarrollo de un perfil adecuado a las condiciones actuales de cambio y complejidad, entre las cuales podrían estar las siguientes:

- Establecer políticas de Estado específicas para la selección y formación de cuadros, de tal manera que puedan hacer carrera en el servicio público aprovechando en su caso los procesos de instrumentación del esquema de servicio civil, lo anterior tomando en consideración los diversos aspectos de las actividades sustantivas y los apoyos necesarios e indispensables para las mismas.
  
- Hacer de la capacitación en el servicio un proceso permanente, propiciando así una cultura de la misma, tomando en cuenta a quien va o tiene que ir dirigida, es decir, buscar que la capacitación se dirija al personal que tiene la responsabilidad de resolver en el presente y en el futuro los problemas más complicados y difíciles, ello sin dejar de considerar que lo anterior debe darse en condiciones de apertura democrática y de aprovechar y canalizar adecuadamente la capacidad intelectual de que se pueda disponer.
  
- Implementar políticas y procesos que permitan que el personal desempeñe sus funciones de acuerdo al perfil de su puesto.
  
- Propiciar una preparación y especialización en el tratamiento y análisis de asuntos estratégicos y prioritarios.

Bernardo Kliksberg señala que, junto a los cambios en las directrices de la política de administración pública, deben producirse modificaciones coherentes en la agenda de cuestiones a privilegiar. Dentro de las cuestiones que señala el autor, una se refiere a la formación sistemática del personal superior de la función pública. Destaca que debe diseñarse una política de mediano plazo, orientada a preparar, al más alto nivel de formación técnica, a los cuadros superiores del aparato. La formación debe

garantizar, entre otros aspectos, una base general científica y cultural sólida, un conocimiento detenido en la realidad nacional y del contexto, un actualizado y pertinente aparato tecnológico, actitudes favorables al cambio y la innovación, y los valores nacionales y sociales.<sup>94</sup>

Junto a dichos aspectos, se considera importante que en los procesos internos de la modernización administrativa, el marco de cambio y transformación sea de confianza y delegación de responsabilidades en los funcionarios, de acuerdo a su nivel y función, partiendo del interés en la actividad administrativa, no como un medio para beneficio propio, sino como una oportunidad de servir a la sociedad con honestidad y eficiencia. Ello fomentará que la sociedad revalore la función del servicio en el gobierno de la “cosa pública” y la determinación, de acuerdo al contexto de cambios rápidos en todos los órdenes, de sus campos imprescindibles de acción.

Concretando, las aportaciones del análisis de políticas públicas se podrían observar en los siguientes dos factores:

### **1) Elementos de política pública**

- Analizar escenarios como “situaciones prevalecientes” (qué es lo que está sucediendo): circunstancias, actores, opiniones, ello aplicaría tanto en asuntos sociales de conflicto, como en eventos de tipo natural imprevistos, como ciclones, huracanes, terremotos o bien accidentes de gran impacto cuyas causas sean desconocidas o conocidas.

- Diseñar acciones, contextualizando la actividad del Estado y dependiendo del orden de gobierno en que se ubique la problemática: federal, estatal o municipal. (Nivel de responsabilidad).

---

<sup>94</sup> Cfr. KLIKBERG, Bernardo, ¿Cómo transformar al Estado? más allá de mitos y dogmas, FCE,

- Analizar el curso efectivamente seguido derivado de una acción pasada, que se orientó a resolver un problema similar o parecido, cuya referencia pudiera ser relevante, en función de que la información disponible disminuya en lo posible las condiciones de incertidumbre.
- Verificar la interacción de las decisiones de múltiples actores y de situaciones efectivamente producidas por la acción colectiva (transformación dinámica de los escenarios).

Los elementos señalados, considerados como aspectos del análisis de políticas públicas, brindan un marco de actuación para la acción de los poderes públicos. Junto con ello serán de fundamental importancia:

## **2) Elementos que contribuyan a la construcción de problemas**

- Formulación correcta o adecuada de preguntas que den como resultado procesos de clasificación, lo que permite especular sobre las soluciones potenciales de un problema determinado.
- Diseño y construcción del problema propiamente dicho, tomando en consideración que el “problema no existe como tal”, el analista tiene que construirlo.<sup>95</sup>

Ejemplificando lo anterior, si se tiene un problema en organizaciones gubernamentales de carencia de capital humano capacitado, así como de recursos técnicos, materiales y financieros, o paralelamente ante la falta de una infraestructura física adecuada para la prestación de los servicios y, en su caso, ante la falta de tecnología (computadoras, software y hardware), podría diseñarse una estrategia

---

México 1993, pág. 92.

<sup>95</sup> Sobre este aspecto, se sugiere revisar el libro de Joan Subirats, *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, ( Capítulo II. Definición del problema. Relevancia pública y formación de

que, a partir de una adecuada evaluación de prioridades, considere la alternativa de la capacitación dirigida para resolver el problema en cuestión, pudiendo incluso contratar servicios con otras instancias privadas o públicas.

Así se esperaría que los beneficios de una adecuada detección del problema produzcan:

El mejor diseño y elaboración de decisiones que a su vez se traduzca en un mejor servicio público (ejecución de decisiones-satisfacción lo más favorable posible del ciudadano).

Mejores estrategias de acción colectiva promovidas por el Estado para afrontar asuntos públicos. En este contexto se hace imperante la necesidad de realizar acciones que atiendan a rescatar el potencial de los recursos humanos, retener en el servicio y dar empleo a las personas con una sólida formación profesional y conocimiento del medio.

### **4.3 Aportación prescriptiva**

Bajo una visión teleológica, “normalmente” o “naturalmente” se esperaría siempre además que la administración pública brinde respuestas lo más eficiente posible, indispensables sobre todo en un entorno de gran complejidad, ello fundamentado en la calidad de las actitudes y aptitudes del personal que se encarga y es responsable de diseñar y ejecutar políticas públicas. En esta situación que indica o deja ver el comportamiento gubernamental, el enorme reto será hacer coincidir una visión de servicio con calidad, derivado de aptitudes desarrolladas de los funcionarios públicos que transforme lo complicado en simple, accesible y de sentido común, clarificando un panorama densamente interrelacionado mediante su acción efectiva y buscando establecer acuerdos que permitan conjuntar puntos de vista diferentes incluso sobre

---

la agenda de los poderes públicos), Madrid, INAP, 1989.

un mismo fenómeno.

Un análisis profundo de las problemáticas sociales, manifestado también en un diseño altamente tecnológico de las políticas públicas, puede ser muy útil en la administración pública mexicana, pues como ciencia y tecnología aporta elementos y categorías analíticas que permiten “enfocar” de forma específica los problemas públicos y mejorar los cursos de acción que se inscriben en una basta y actualizada agenda de gobierno, por ejemplo relativos a la implantación de un aeropuerto alternativo de la Ciudad de México, los trabajos para el consenso de instrumentación de las reformas del sector eléctrico y fiscal, las medidas urgentes para atender el problema del desempleo, la creciente inseguridad pública, etc.

Profundicemos en un ejemplo. Respecto al tema ecológico, es conveniente y necesario incursionar en el análisis de políticas ambientales con mayor intensidad, en que a pesar del desarrollo de una amplia gama de disciplinas y de instrumentos que permiten realizar una descripción técnica básica de los problemas ambientales y de sus consecuencias, así como de las soluciones existentes. Es necesario buscar criterios formales sobre cómo diseñar y aplicar las instituciones necesarias para enfrentar los problemas y resolverlos.

Luis Manuel Guerra señala que en la evolución que en materia de políticas públicas ambientales se ha tenido en México, de la etapa de la “ignorancia ecológica”, de negación de problemas y ausencia de disposiciones preventivas se evolucionó a la de la “política ambiental simbólica” con declaraciones legales y exigentes regulaciones, pero sin aplicaciones concretas. Más tarde, habríamos de pasar a la etapa de la “política ambiental concreta”, con instrumentos eficaces de implementación e interacción con la sociedad.

El “análisis de políticas públicas” se espera debe contribuir a que las decisiones adoptadas por el gobierno resuelvan, de una manera más rápida y con el logro de

mayores consensos, problemas complejos considerando el tiempo de oportunidad como una de las variables importantes, pues muchos problemas se presentan de manera imprevista y contingente. La cuestión radica en cómo proveer información relevante sobre el asunto a resolver, en un ambiente de fuertes presiones políticas y bajo la consideración de que hay sectores de la sociedad con un mayor grado de información y de conocimiento real de los problemas que se padecen.

Es en este contexto, donde la normatividad y el control de las instituciones del Estado, así como la participación y autorregulación de los actores directamente involucrados (políticos, sociales y económicos), abren un abanico de múltiples posibilidades de configuración de opciones y acciones de políticas, que lejos de tener validez universal deben ajustarse y combinarse de acuerdo a las peculiaridades políticas, biofísicas y sociales de cada problema. Por lo tanto se requieren equipos de trabajo profesionales, con un enfoque de multidisciplinaria, que posean una visión de conjunto de las situaciones deficitarias o carentes de eficiencia.

El estudio de las políticas públicas abarca diversas líneas generales de análisis viables de diferenciar, porque cada una de ellas busca con sus propios métodos generar mayores conocimientos acerca de como se construye y ejecuta la actividad de gobierno. Así tenemos, por ejemplo, a las “ciencias de la *policy*” o *policy sciences*; también el *análisis de policy* que se conoce como aquel cuerpo de conceptos y principios que permiten el análisis de los cursos de acción seguidos y que finalmente buscan reflejarse en la toma de una mejor decisión; por su parte el *policy making*, que se refiere fundamentalmente a cómo se hace propiamente una política pública, cómo se diseña y construye.

La utilidad de los modelos de análisis en las políticas públicas radica en que efectivamente contribuyen a que los problemas que enfrenta el gobierno no solamente se resuelvan de mejor manera, sino que se incremente un acervo de experiencias que se documenten considerando las capacidades para resolver

situaciones deficitarias de la sociedad en un contexto social, política y administrativamente complejo. Aún y cuando el análisis de los procesos de llevar a la práctica la política pública es descriptivo, su pretensión básica es desarrollar las pautas que apoyen a los “tomadores de decisiones” en el ejercicio de las responsabilidades públicas con mayores elementos de juicio.

El análisis metodológico y sistemático de los cursos de acción política debería posibilitar el entendimiento y esclarecimiento de los “caminos equivocados” en el diseño y aplicación de decisiones, con lo que sería factible también remover los obstáculos para la consecución de fines y objetivos planteados. En este sentido es de fundamental importancia la evaluación o monitoreo de los programas, en tanto plantea la posibilidad de redefinición de prioridades y la reasignación de recursos.

Cabe señalar que la formulación de una política pública es una operación abstracta que implica definir el sentido de su acción; comprende elementos normativos y prescriptivos, de los cuales resulta una visión sobre un futuro deseable (lo que el gobierno y la sociedad pueden acordar que sea, y la visión de lo que puede ser socialmente posible). Entre la formulación y la acción media la distancia entre lo abstracto y lo concreto, ello en parte se transforma por el proceso de ejecución de la política en que tienen cabida por lo general una cadena de actores, cuyo comportamiento va desagregando y materializando la acción resultante de la formulación.

En este sentido, para contribuir a que la gestión pública sea eficiente y eficaz, se requiere que los recursos humanos que definen los cursos de acción estratégica en los tres niveles del gobierno, cuenten con la aptitud y sensibilidad indispensable para construir adecuadamente los problemas en materias tales como: recolección, manejo y tratamiento de la basura en ciudades y/o centros urbanos de alto crecimiento poblacional, eliminación de focos contaminantes con impactos en la salud, introducción de servicios públicos básicos para el desarrollo de las comunidades,

regularización del uso del suelo, inseguridad pública, desempleo, crecimiento desmedido del comercio en la vía pública, incluso más específicos como la deserción escolar, violencia intrafamiliar, niños de la calle, etc.

Lo anterior también requiere la coincidencia necesaria entre la capacidad y conocimiento con las actitudes favorables, conjunción que es indispensable para que, en la definición adecuada de los problemas y el diseño de las soluciones viables, se busque la excelencia en los procesos, que incrementen una mayor capacidad de respuesta gubernamental.

Las aptitudes desarrolladas del personal de alto nivel de responsabilidad al servicio del Estado, para decidir la instrumentación de acciones, es un requerimiento fundamental de la modernización de la administración pública. Esto debe ser una característica fundamental que se dé por ejemplo en municipios conurbados del Estado de México que reflejan un alto crecimiento de la población, cuyo espacio geopolítico, geográfico, económico y social, plantea la necesidad de indagar, entre otros aspectos, cuál debiera ser la relación formal y práctica entre educación ambiental y exceso en la generación de contaminantes que en parte se deriva de la búsqueda de satisfacción de necesidades y que en dicha zona parece no tener límites.

Asimismo, es una prioridad el plantear adecuadamente escenarios para la introducción de servicios básicos en comunidades sujetas a recursos financieros limitados, o bien interrogantes sobre como mejorar la calidad del transporte, y en general, los problemas relacionados con el ámbito federal y estatal con los problemas que padecen los habitantes de la Ciudad de México.

La política pública es un proceso sistemático que involucra la delineación de asuntos y problemas pertinentes, la clasificación de propósitos y objetivos relevantes a los problemas, la identificación y comparación de alternativas de cursos de acción



(que frecuentemente requiere del diseño y de la síntesis de nuevas alternativas), y la determinación de medios necesarios para alcanzar los propósitos y objetivos deseados.

Asimismo, la política pública constituye un conjunto de herramientas para definir posibles líneas de acción, que al elevar la calidad de las decisiones mantengan y/o incrementen los niveles de gobernabilidad del país. En ocasiones ante situaciones imprevistas o contingentes, pueden ser una herramienta importante, no sólo para detectar las ineficiencias de la actuación pública y reducirlas en el futuro, sino para conseguir una mayor capacidad preventiva en el desarrollo de las políticas públicas.

En este sentido, el análisis metodológico y sistemático de los cursos de acción de gobierno, permite el entendimiento y esclarecimiento de los “caminos errados” en su diseño y ejecución. Con lo anterior se podrían remover obstáculos en los fines y objetivos planteados. Cabe señalar que si bien el análisis de los procesos de ejecución de política pública es descriptivo, su principal aportación es que permite plantear soluciones. Su pretensión básica es desarrollar pautas que apoyen a los tomadores de decisiones en el ejercicio de las responsabilidades públicas, con mayores elementos de análisis.

#### **4.4 Elementos de apoyo**

El “análisis de políticas públicas” como acervo e infraestructura de categorías y conceptos, y como método de prescripción, revisión, síntesis y conclusión en las actividades del Estado que se han hecho cada vez más complejas, brinda perspectivas de acción, con el propósito de incrementar la eficiencia y eficacia de la administración pública, en un contexto de necesidades del crecimiento nacional en el marco de la globalización de los mercados mundiales y de una sociedad en general más comunicada e interrelacionada en el entorno mundial; además su aplicación en la búsqueda de soluciones a los problemas que enfrentarán los gobiernos, juega un

papel fundamental en la reorientación del ejercicio profesional en el ámbito de interés del Estado y también de la sociedad.

Los servidores públicos o gobernantes especializados en la ciencia de las políticas públicas, podrían ser en nuestro país un elemento de mejora del Estado de gran importancia, pues con su actuación pueden brindar a los poderes públicos capacidades potenciales para mejorar, tanto los cursos de acción adoptados, como su seguimiento y administración.

El “análisis de políticas públicas”, comprende los cuestionamientos sobre las interrelaciones entre las condiciones económicas y sociales del país, las características del sistema político, el diseño mismo de las políticas públicas y sus impactos y resultados en marcos contextuales. El proceso de decisión en las políticas públicas significa de manera fundamental la utilización de la ética y la razón argumentativa y real o evidente para la elección de la mejor decisión o la más adecuada entre diversas alternativas.

Es importante considerar que los fenómenos sociales, políticos y económicos propios de sociedades en proceso de transformación como la mexicana, ejercen una gran presión para que la actividad de los gobernantes sea mejor, por lo que es importante que éstos cuenten con altas capacidades analíticas, tomando en consideración que tanto el diseño como la ejecución de una política es fundamental para brindar mejores respuestas a la sociedad y obtener de ella, en su caso, los premios y consensos en términos de credibilidad y legitimación.

Los servidores públicos deben tener reconocida capacidad o experiencia vinculada con la naturaleza y tipo de funciones sustantivas y servicios brindados por la organización en que se encuentren, es decir, ejecutivos con diversas habilidades y experiencias para establecer políticas generales y tomar decisiones de gran importancia y trascendencia. “Un agente central de la reforma administrativa es el

propio servidor público. En los recursos humanos con que cuenta el gobierno reside el mayor potencial para promover el cambio estructural y orientar eficazmente su sentido.”<sup>96</sup>

El *análisis de políticas públicas* es una parte fundamental del campo general de estudio de las políticas públicas. Dicha vertiente, incluye la elaboración de una serie de cuestionamientos sobre cómo se construyen los problemas y se eligen los cursos de acción gubernamental. En el análisis de la gestión de gobierno, es relevante en principio el conocimiento de un marco teórico conceptual básico que ubique y precise los cursos de acción, ya sea de los que se han de seguir o de los que ya se eligieron (revisión de la experiencia). Por esto se puede cuestionar qué fuerzas del medio ambiente y qué características del sistema político operan para delinear el contenido de la política o qué repercusión tiene la política pública sobre el medio ambiente o sistema político.

La pretensión general de este trabajo se orientó a construir, de un modo inicial y exploratorio, ideas sobre el mejoramiento de la actividad del Estado, de su aparato administrativo y de su capacidad de instrumentación de políticas públicas. Lo anterior a través de dar relevancia y llamar la atención sobre el proceso metodológico de revisión de acciones políticas, bajo un propósito general: elevar los niveles de gobernabilidad del Estado.

En este sentido, el elemento fundamental para alcanzar tales objetivos son los recursos humanos, el personal o el capital humano potencialmente preparado, pues es lógico suponer que la aplicación del análisis para la “construcción de problemas” y el diseño de las acciones y programas, considerando las causas y los impactos políticos y económicos, requiere personal que satisfaga los requisitos de un proceso “racionalizador” altamente técnico y de sensibilidad política, que demanda profesionalización en diferentes campos del conocimiento, así como capacidad para

---

<sup>96</sup> *Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000*, Poder Ejecutivo Federal , pág. 63

integrar grupos profesionales que actúen con un criterio multidisciplinario, pues los problemas a resolver, además de su magnitud nacional e internacional, consideran múltiples variables interrelacionadas, y por la tanto requieren una apreciación global, sin embargo muchas circunstancias deberían cambiar, para que este proceso fuera distinto, porque ello implica una transformación completa de los obstáculos estructurales y la reforma del propio Estado, así como de cambio de actitudes de los servidores públicos existentes, para así tener efectivamente una modernización de la gestión pública.

En el contexto de constantes problemas para la economía nacional y la convivencia de la sociedad en un “Estado de derecho”, la modernización de la administración pública deberá implicar cambios en las perspectivas del desempeño profesional del personal y la instrumentación de nuevos métodos de trabajo, apoyados en relaciones de trabajo regidas por criterios más abiertos hacia la integración de equipos de trabajo, cuyo partido, en términos de asumir el compromiso individual o colectivo de mejora de la gestión, de forma predominante sea el ejercicio transparente y eficiente del servicio público, lo anterior en un marco de integridad moral que implica relaciones de respeto y de delegación de responsabilidades. Bernardo Kliksberg refiere: “La crisis no puede ser encarada con funcionarios con un hondo sentimiento de marginación, minusvalía y desidentificación. Se requiere crear una mística de la función pública, revalorizando el rol del funcionario ante su propia visión y la del país.”<sup>97</sup>

Dada la magnitud en los problemas de la sociedad mexicana que incorpora otras variables en su composición, como reflejo de los procesos de crecimiento y evolución en lo económico, lo político, lo social y cultural, es factible crear las condiciones para que se abran posibilidades de crecimiento en el número de funcionarios públicos de alto nivel, ello vinculado al crecimiento funcional y organizacional de las instituciones, incluso en la creación de estas mismas, ello de

---

<sup>97</sup> KLIKSBURG, Bernardo, ¿ Cómo transformar al Estado..., op. cit., pág. 25

acuerdo a los nuevos requerimientos de actividades de complejidad subyacente.

Esta argumentación de crecimiento no corresponde de “manera natural” o exclusiva al desarrollo de un tipo de Estado, como sería el “Estado de bienestar” que mantuvo una tendencia en el crecimiento burocrático de las instituciones bajo “otras racionalidades”. En realidad se ha demostrado que el tamaño del Estado no es sinónimo de eficiencia o ineficiencia, el asunto más importante se refiere a su calidad. Aunado a lo anterior es imposible dejar de lado también los aspectos de su responsabilidad. “(...) el Estado tiene (...) grandes responsabilidades en la construcción y operación de servicios básicos, en la garantía de un orden jurídico (...) El crecimiento del aparato estatal es inevitable y la necesidad de perfeccionamiento de sus cuadros superiores pasa a ser una exigencia de las grandes empresas que invierten en el país.”<sup>98</sup>

Los cuadros del personal que desarrollan sus actividades en áreas estratégicas o sustantivas de la administración pública, requieren como aspecto fundamental un proceso de capacitación con continuidad en temas de especialización para su óptimo desempeño, pues, generalmente se espera que la incidencia de los mismos en las decisiones trascendentes se dé en un nivel muy alto de capacidades y relaciones con un capital intelectual que se sobreentiende, aún y cuando puede suceder que bajo una racionalidad limitada, las decisiones tomadas se aproximen al punto intermedio entre lo racional y lo incremental, o tal vez las decisiones sean erróneas o tengan como propósito únicamente “salir del paso”, sin el análisis debido.

“En la práctica los administradores públicos de alto nivel de esta zona del mundo, se desempeñan en una zona gris en lo que en otros países se denomina *policy and administration* o *politics and management*, es decir, en ciertas circunstancias actúan estrictamente como funcionarios neutrales del servicio civil, pero un instante después como integrantes de un sistema político o miembros de un gobierno aunque ellos no

---

<sup>98</sup> FURTADO Celso, *El desarrollo económico: un mito*, Siglo XXI, México, 1988, pág.72

hayan sido elegidos por votación.”<sup>99</sup>

Las expectativas que tiene la sociedad en general del personal al servicio del Estado y más específicamente de aquél que puede incidir en la configuración de la agenda de asuntos a atender, son continuas en el sentido de eficacia y eficiencia, sin embargo el manejo de herramientas que debe poseer el gerente público es fundamental. En relación a esto se plantean dos aspectos básicos, por una parte lo que se ha entendido tradicionalmente por la excelencia gerencial y por otra una nueva conformación de un perfil adecuado a las circunstancias actuales.

“En América Latina se ha vinculado tradicionalmente la excelencia gerencial con el clásico POSDCORB de Gulick. Gerente ‘ideal’ sería el que manejara con toda eficiencia las funciones de planeación, organización, *staffing*, dirección, coordinación, *report* (sic) y presupuestación, todas ellas vistas desde una perspectiva formalista. Sería básicamente el gerente capaz de manejar la organización formal.”<sup>100</sup>

Amén del manejo de dichas funciones que configuran a nuestro modo de ver el carácter universal incluso de la propia administración pública, en tanto representa procesos fundamentales de la operación en que recae la formulación y más propiamente la ejecución de políticas públicas, parece ser que la teoría gerencial moderna se orienta hacia otros campos de desempeño de la gerencia pública.

Kliksberg apunta que está en una etapa totalmente diferente, ya que investigaciones como las de Henry Mintzberg en Canadá llegan a la conclusión de que el gerente público tiene como grandes funciones: “la relación interpersonal, el manejo de información y la toma de decisiones, que involucra componentes importantes de negociación institucional, y que el POSDCORB es un aspecto menor

---

<sup>99</sup> PICHARDO Pegaza, Ignacio, *Necesidad de mejorar la formación...*, op. cit., pág. 168

<sup>100</sup> KLIKSBURG. “Hacia un nuevo paradigma en gestión pública”, en Memoria del Seminario Internacional *Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina*, INAP, México, 1990, pág.179.

de su labor.”<sup>101</sup> Kliksberg refiere incluso investigaciones como la de John Kotter, también de la Universidad de Harvard, las que señalan que “lo básico en la “eficiencia del gerente público” es la capacidad para “armar la agenda de decisiones”, discernir lo que son los temas estratégicos, y la capacidad de construir la “red de contactos” internos y externos que hacen viable la implementación de decisiones. Las referencias y puntualizaciones anteriores, dejan como interrogante el tipo de estructuras de organización que se requieren actualmente y qué tipo de cultura organizacional es necesario formar.

En principio se considera que las estructuras de decisión deberán ser mucho más flexibles, más orientadas hacia el cumplimiento de los asuntos sustantivos y al mismo tiempo a permitir la creatividad de sus componentes principales: los recursos humanos. Sin embargo, pensamos que en nuestro país el proceso de modernización en la formulación de las políticas públicas y en su adecuada instrumentación y evaluación, se encuentra en proceso de construcción y de búsqueda de una legitimación social mayor, pero que debe implicar el reconocimiento de avances y retrocesos, y fundamentalmente los consensos necesarios para que se logre que los procesos de la gestión sean cada vez mas racionales en el ejercicio del poder y se camine paralelamente a los avances de democracia del sistema político.

Queremos terminar este capítulo final del trabajo presentando una síntesis de la conformación de nuestra propuesta de un perfil necesario de quien tome decisiones de política pública y la infraestructura de acción y de un proceso de retroalimentación permanente. Los elementos son los siguientes:

1.- Una situación o problema público es el planteamiento de una insatisfacción, de una necesidad de mejora, de atención de una demanda, de carencia de acción estatal, como la falta de regulación o normatividad, o bien de acciones o decisiones mal tomadas con repercusiones obviamente negativas, o de necesidades de

---

<sup>101</sup> KLIKSBERG cita a MINTZBERG, Henry ( La alta dirección: mitos y realidades , Harvard Business

replantear o encontrar oportunidades de mejora.

2.- La formulación y diseño de políticas públicas reúnen características de complejidad política y administrativa referida a la necesidad de coordinación de acciones eficientes y la solventación de problemas de las relaciones humanas; la integración en lo posible de la información sobre los problemas públicos; optimización de recursos, ante el poco tiempo disponible y la escasez; y formulación de escenarios posibles de los impactos de la acción de gobierno, incluyendo decisiones de “no actuar”.

3.- Los requerimientos para la implementación de un curso de acción son la infraestructura del personal altamente capacitado, con experiencia pero también con la “frescura” que da una alta formación profesional de nuevos gerentes; manejo de herramientas informáticas; conocimiento y aplicación de los ordenamientos legales; y la sensibilidad política.

4.- Los requerimientos para la evaluación y control son las capacidades de delimitación de criterios, asimismo, la capacidad de instrumentar un enfoque integral de evaluación, es decir, detectar fallas, pero también aciertos en las políticas públicas. Considerar beneficios pero también costos. La actividad de control deberá contribuir mediante un enfoque preventivo a la toma de decisiones.

5.- La capacitación debe entenderse como un proceso permanente pero con continuidad en temas que logren convertirse en una especialización, es decir, desarrollar las aptitudes y las actitudes.

6.- Finalmente, las políticas públicas deberán tener un ciclo de evaluación y retroalimentación, que conllevará incluso a la integración de nuevos equipos de trabajo, o dicho de una manera general, de gobernantes.

---

Review, julio-agosto, 1975 . (S/P).



En resumen, el diseño conceptual básico atiende a los siguientes elementos:

- a) Situación o problema
- b) Necesidad de una solución
- c) Formulación y diseño (construcción del problema mediante recursos humanos altamente preparados y capacitados para este propósito, conocimientos cualitativos y cuantitativos del medio y contexto, y manejo de tecnologías modernas)
- d) Etapa de la instrumentación o puesta en marcha
- e) Incremento de capacidades y
- f) Ciclo de mejoramiento.

## **CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS GENERALES**

En general el trabajo destaca algunos aspectos que se consideran relevantes en nuevos escenarios de la administración pública en que surgen categorías que motivan hacia un mejor desempeño en el gobierno. Nuestra propuesta obviamente no es un tratado de cómo hacer que el personal directivo tome las mejores decisiones, más bien se enmarca en una concepción general de contribución como en realidad ha sido la incorporación a la gestión pública de conceptos tales como rediseño de la administración, reingeniería de procesos, calidad total, innovación gubernamental y en general los aspectos de la gerencia pública.

Un estudio cualitativo de la administración pública y el Estado como el presente, con una perspectiva de considerar además del carácter teórico de este último y observar su manifestación en su aparato institucional, encontró como líneas de acción dentro de sus principales factores, el desempeño del personal que formalmente interviene en la construcción de problemas, diseño y evaluación de las políticas públicas en los procesos de la actividad gubernamental. El factor humano o capital humano bajo una concepción de inversión en conocimiento, encierra múltiples variantes y diversos puntos de vista para abordar los temas relacionados y los instrumentos o herramientas para tal efecto.

Este ensayo que en el fondo tiene mucho de una propuesta se fundamentó en la construcción de un escenario centrado en el análisis de las políticas públicas bajo un enfoque en que se acepta una racionalidad limitada al ser incorporado con sistematización y profundidad en las acciones de gobierno, éstas pueden perfeccionarse. Este se deriva de una idea e inquietud general que considera indispensable elevar el nivel de calidad del trabajo en los poderes públicos para solucionar problemas y conducir y regular las actividades de las iniciativas sociales, así como contribuir a propiciar los escenarios de una mejor convivencia social, con una constante renovación de las vocaciones constructivas en los quehaceres de los gobiernos.

Como sucede (metafóricamente) con las aguas de un río que cada vez que corren por su cauce se “renuevan”; así, las ideas sobre un gobierno mejor deben fluir sobre los acervos y planteamientos de una constante racionalización, que en la actualidad se reflejará en la gran cantidad de información que, desde distintas perspectivas o corrientes de pensamiento, deben procesarse para mejorar la toma de decisiones. En este camino y proceso, el desempeño concreto de las instituciones en congruencia con su misión y visión es fundamental.

De los planteamientos aquí efectuados no se desprenden conclusiones definitivas, pues los mismos siguen estando abiertos a un proceso de reflexión y continuidad. En gran parte las argumentaciones finales se derivan de una idea conformada en una propuesta, que buscó dejar aseveraciones claras y de reflexión del fenómeno administrativo público bajo expectativas que se consideran seguras en cuanto a lo que espera de éste la sociedad mexicana, ello considerando sus altos niveles de complejidad, con base en dos variables fundamentales: necesidad de cambio y modernización del Estado y una fundamental e inevitable estrategia de fortalecimiento del “elemento humano”, lo cual se observa o percibe como una plataforma para mejorar la “toma decisiones” y aún más que eso, para crear procesos que incrementen la racionalidad, oportunidad, pertinencia y democracia en las políticas públicas.

Paralelamente a los “tiempos sin referencia”, sin “cortes” (los tiempos de la globalización y modernidad), de vacío en las expectativas sociales, de crisis de los sistemas y paradigmas y ante el desencanto generalizado de la sociedad que en algunos sectores altera profundas raíces, y como una necesidad de dar cauce a las nuevas formas de comportamiento social y de satisfacción de demandas, en el marco de nuevas fronteras entre la esfera pública y privada, es fundamental y necesario la adopción de perspectivas creativas de renovación constante de alternativas para un mejor desarrollo y convivencia de las sociedades en cambio como la mexicana.

En el conglomerado de influencias que delimitan fronteras entre el Estado y la administración pública con el entorno social, los avances en los procesos de modernización tecnológica y de apertura y comunicación internacional caracterizan nuevos escenarios de complejidad que implicarán la definición y aplicación de políticas públicas altamente eficientes y eficaces para el manejo de las redes de organizaciones públicas fuertemente relacionadas con las privadas y la interrelación y afectación de los marcos legales de propiedad, de regulación comercial, de financiamiento y aplicación del gasto público, de impacto ambiental, etc.,

El proceso de cambio de las sociedades industriales a las de servicios, trae consigo repercusiones en todos los órdenes. Las nuevas realidades de la “globalización mundial”, son paradójicamente un conjunto de oportunidades de crecimiento, pero también de problemas para los Estados nacionales en su acotación que acentúa aún en muchos aspectos sus rasgos tradicionales: gobierno, territorio, población, identidad, e implica paralelamente un enorme reto para hacer compatibles los cambios globales y las realidades históricas concretas, únicas, plurales, contradictorias y complejas.

Los factores que presionan los cambios del Estado Mexicano y de su administración pública se derivan, por un lado, de la implementación en economías centrales desarrolladas, del “modelo neoliberal de desarrollo”, así como de la vuelta del péndulo de la historia hacia fórmulas de intervención estatal ya aplicadas, aunque renovadas con base en la experiencia de la crisis económica y de los problemas generados por la globalización de los mercados financieros y por los avances y retrocesos de la democracia, en la que la sociedad civil en ciertos contextos es más participativa y plural, aún y cuando se caracteriza en nuestro contexto nacional por la bipolaridad en las situaciones de riqueza y pobreza.

Las conclusiones de este trabajo se derivan, en primera instancia, del entendimiento de ese contexto, que presiona cambios importantes y de adaptación a

nuevas realidades en la gestión del Estado mexicano. Ello representa una referencia indispensable para el análisis de la configuración de políticas públicas cada vez más racionales como búsqueda continua y de la capacidad de respuesta del aparato político-administrativo, vinculado de forma importante con el análisis histórico, sistemático, global y particular de las manifestaciones del Estado.

Las conclusiones son las siguientes:

1. En el contexto del péndulo histórico de retracción estatal, diversos actores sociales reclaman la presencia y necesidad de la función del Estado en la sociedad. Esta necesidad de un “Estado regulador” que a su vez logre equilibrios básicos para el desenvolvimiento social, se ubica en un contexto de una mayor calidad de su actividad en sus diversos niveles en los que da respuesta a través de una organización gubernamental, en los cuales se exigen cada vez más como inversión incrementos cualitativos y cuantitativos de conocimiento de la realidad social que se atiende y administra y que finalmente es el aspecto externo de la modernización y de reforma del propio Estado. Para esto, es necesario el aprovechamiento del potencial humano encargado de tomar las decisiones, entendidas en muchas ocasiones como la capacidad de establecer acuerdos, tomando en cuenta que éstas tienen profundas implicaciones sociales, costos, riesgos, oportunidades, beneficios y perjuicios.
2. El gobierno, como una organización de grandes dimensiones y cuya operación es sumamente compleja, requiere que en sus diversos ámbitos de acción el personal directivo comprenda y analice la problemática en su espacio de competencia y busque impulsar acciones para conformar programas de capacitación con seguimiento continuo, lo que propicie una infraestructura de orientada al cumplimiento de estrategias más que a una visión de trabajo meramente operativo.
3. La instrumentación y evaluación de programas en las diversas materias,

promoción de las exportaciones, creación de empleos, apoyo financiero, tendrá un fuerte apoyo en la conformación de equipos de participantes de diversas instancias competentes de gobierno, más allá de una perspectiva individual o específica.

4. La gestión de los asuntos sociales encierra un nivel de complejidad cada vez mayor, independientemente de la perspectiva del modelo de desarrollo o de las políticas que tendrá que asumir en lo general el Estado en el futuro. En el gobierno serán de especial trascendencia los estudios y/o diagnósticos que se efectúen para detectar los asuntos de relevancia de los escenarios vigentes del desarrollo económico, político y social del país, asumiendo la especificidad de las manifestaciones e impactos de los contextos internacionales en la política fiscal, ambiental, educativa, industrial, de comercio interior y exterior, de seguridad pública, de combate al narcotráfico, de regulación del comercio ambulante, etc., ello en la necesidad de hacer coincidir una perspectiva general y particular, lo cual dará resultados adecuados con utilidades referidas a los procesos de diseño, puesta en marcha y evaluación y monitoreo de los programas instrumentados.
5. La ciencia de la administración pública y los productos que ella ofrece en su aplicación y vocación intermedia entre Estado y sociedad, se apoya en todo aquel conocimiento que pueda ser aprovechable en materia de políticas públicas, y reclama para sí la racionalización si bien es limitada en muchos aspectos, así como la modernización de su vinculación con el aspecto de retroalimentación que brindan los clientes internos y externos de la misma.
6. El crecimiento potencial de la infraestructura creada en capital humano y de nuevos cuadros profesionales, es un requisito fundamental para atender con oportunidad y eficiencia las demandas colectivas. El incremento de capacidades analíticas y de amplitud de criterio y de calidad humana del personal al servicio del Estado, fundamentado en el conocimiento de técnicas de decisión y de simulación de escenarios, de conocimientos para la negociación, de herramientas

de trabajo para el manejo y síntesis de grandes cantidades de información, favorecerá una adecuada formulación y aplicación de políticas, para responder en última instancia a la sociedad que contribuye a sufragar los gastos del Estado. Asimismo, la infraestructura tecnológica creada ya en el sector público debe tener en los propósitos sociales su principal fin, es un asunto necesario en momentos en los cuales es fundamental dar estabilidad a la gestión pública en situaciones que generan las transiciones políticas o los cambios de gobierno en el país, la conformación de nuevos equipos son entre otros aspectos consecuencia de los avances en la democracia.

7. Es importante considerar a los problemas de la administración pública más que como condicionantes como “oportunidades de mejora”, lo cual va más allá del solo cumplimiento de la normatividad.
8. La creatividad de los mandos medios y superiores de la administración es básica para contribuir en el manejo de los asuntos públicos y de en su caso alertar sobre los temas que deben ser incluidos en la agenda para incentivar la gobernabilidad y la gobernación en escenarios complejos internos y externos. En el primer caso para lograr la coordinación necesaria y en el segundo para formular y evaluar las políticas públicas en una sociedad plural y contrastante.
9. Es fundamental formular programas y políticas de formación de cuadros para un “nivel superior de decisión”, a través de la capacitación permanente en temas referidos al Estado, la política, la gobernabilidad, la calidad total vinculada con la modernización de la gestión, innovación gubernamental y por supuesto con las políticas públicas e insertar ello en un mismo proceso fortaleciendo la especialización en las dependencias y entidades. Esto resulta indispensable en las instancias globalizadoras, para proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y para organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental.

10. En la modernización de los procesos de formulación de políticas, es necesario un replanteamiento continuo del concepto de “verdad” o en general de la ética como ejercicio abierto y permanente de la administración, conjuntando la honestidad con la eficiencia, eficacia, productividad, etc., es decir, se necesita cambiar de “actitudes y aptitudes”, en todos los responsables del manejo de recursos, materiales, financieros y humanos. En ello resulta fundamental incidir más profundamente y formar “células de opinión” intergubernamental en asuntos específicos que de alguna manera se manifiesta en los “órganos de gobierno” de las entidades públicas y buscar las aportaciones de los centros de educación superior en la materia que se trate, ya que en dichas instancias existen académicos con trabajos e interés en problemáticas particulares que pudieran formular propuestas con creatividad relativas a la solución de aquellos problemas de interés público que exigen atención urgente por parte del Estado.

### **Perspectivas finales**

De acuerdo al orden de exposición seguido en este trabajo, nuestros comentarios finales se orientan a favor de una buena administración de los asuntos públicos, que se genere mediante “células de opinión”; ello ya sea mediante recursos de las propias dependencias o mediante la contratación de consultorías privadas o de instituciones de educación superior, contribuyendo así con una propuesta de análisis y perspectiva del fenómeno político público y de la importancia del personal con las capacidades necesarias e indispensables para la definición e instrumentación de las políticas públicas.

En los cambios sociales vividos en México desde la década de los años setenta del siglo pasado y en estos primeros del siglo XXI, no puede omitirse como contexto los cambios del modelo estatal: del Estado de bienestar a un tipo de Estado con una nueva racionalidad, proceso al que además se agrega la etapa de la globalización mundial de la economía, de la modernización y “tecnologización del mundo” y el asunto pendiente de los gobiernos y la sociedad de mitigar los grandes



contrastos entre riqueza y pobreza.

La coincidencia y compatibilidad del desarrollo económico y el bienestar social es un requisito indispensable para el desarrollo nacional, siendo este aspecto crucial en el contexto de una economía internacional cada vez más globalizada y de una sociedad mexicana que exige cambios y, en diversos sectores, se muestra más participativa, aún y cuando ha reflejado también abstención en su participación política para elegir a sus gobernantes, como sucedió en julio de 2003.

Ante los cambios y problemas derivados de la globalización, se presentan como indispensables nuevas formas de gestión pública y de eficiencia en la solución de problemas complejos: métodos renovados y novedosos de trabajo, cambio de actitudes orientadas a la transformación y mejoramiento de las acciones de gobierno con base en recursos profesionalmente preparados, entre otros.

Es importante señalar la necesaria participación de los distintos grupos sociales en el enriquecimiento de una concepción, de la cual deberá surgir un “Estado necesario” para el país, mismo que se irá configurando de manera importante en función de la relación que se establezca entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, situación en la cual es inevitable hacer mención que es preferible una mayor colaboración a favor de una mayor gobernabilidad del país. Asimismo, deberá buscarse la compatibilidad entre un gobierno y administraciones públicas eficaces y eficientes, que propicien a su vez el “buen funcionamiento” del mercado. Esto deberá contribuir en conjunto a promover el desarrollo y corregir los desequilibrios sociales, en un marco de racionalidad, eficiencia y productividad de las decisiones públicas.

Bajo la idea general del trabajo de aportar elementos que contribuyan a mejorar los procesos del ejercicio del poder público, estimamos que un factor central será la instrumentación y desarrollo del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en México, ello entendido como un asunto de

desarrollo y de creación de capacidades.

En suma, el escenario presentado en este trabajo, abre un abanico de posibilidades para que a partir de ahí se derive el análisis, seguramente en nuestro caso, más específico de los múltiples aspectos que abarcan las políticas públicas en el contexto del desarrollo nacional y que pudiera centrarse en variables concretas que contribuyan a mejorar o a promover una mayor efectividad en la búsqueda de la gobernabilidad, con fundamento en los valores sociales que perciben las acciones de gobierno como buenas en la medida del nivel de satisfacción y de su contribución en la toma de decisiones colectivas para una mayor democracia y beneficios del desarrollo nacional.

## FUENTES DE INFORMACION CONSULTADAS

### *Libros*

- ALMADA, Carlos F. "Integración Económica, Desarrollo y Administración Pública. La experiencia de la Comunidad Europea y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte", en KLIKSBURG, Bernardo (Compilador) *El rediseño del Estado. Una perspectiva internacional*, INAP - FCE, México, 1994. pp. 254 - 269.
- BARZELAY, Michael. *Atravesando la Burocracia. Una nueva perspectiva de la administración pública*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.-FCE, México, 1998, 252 pp.
- BASAÑEZ, Miguel. *La lucha por la hegemonía en México 1968-1980*, Siglo XXI, México, 1983, 243 pp.
- BELTRAN y Puga, Tatiana y DE LA TORRE Yarsa, José Miguel. *El predominio de las presiones políticas sobre un ensayo de racionalidad en las decisiones gubernamentales*. INAP, México, 1980, 154 pp.
- BONNIN, Charles-Jean. *Principios de administración pública*. (Compilación y estudio introductorio de Omar Guerrero). FCE, México, 2004, 523 pp.
- BULMAN, René. *Introducción a la Política*. Edit. Los libros del Mirasol, Buenos Aires, Argentina, 1963, 170 pp.
- CAMPERO, Gildardo y VIDAL, Héctor (Compiladores). *Teoría General de Sistemas y Administración Pública*. Editorial Universitaria Centroamericana (EDUCA), textos del Instituto Centroamericano de Administración Pública, 1977, 525 pp.
- CARDOSO F.H. y FALETTO Enzo, *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, Siglo XXI, Edición 25a., México, 1992, 213 pp.
- CROZIER, Michel. "El crecimiento del aparato administrativo en el mundo de la complejidad, obligaciones y oportunidades. Del Estado arrogante al Estado modesto", en *Memoria del Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*. Instituto Nacional de Administración Pública, México, mayo 1990, pp. 27-32.
- CROZIER Michel. *Estado modesto, estado moderno. Estrategia para el cambio*. Fondo de Cultura Económica/ Economía Contemporánea, México, 1989, 269 pp.

- ETZIONI, Amitai. *Organizaciones Modernas*, UTEHA, N° 271, México, 1980, 221 pp.
- FURTADO, Celso. *El desarrollo económico: un mito*. Siglo XXI, 8a. edición, México, 1988, 141 pp.
- GALVAN Escobedo, José. *Tratado de Administración General*, Edit. Trillas, 2a. edición, 5a. reimpresión, México, 1994, 296 pp.
- GUERRERO, Omar. *El Estado en la era de la Modernización*. Plaza y Valdés, México, 1992, 162 pp.
- GUERRERO, Omar. *La Nueva Gerencia Pública*, Fontamara, México, 2004, 217 pp.
- GUERRERO, Omar. "Políticas Públicas para la Reforma del Estado Moderno" en *La Reforma del Estado*, Colección Política y Administración, Tomo II. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México, marzo de 1992, Págs.43-62
- JIMÉNEZ Castro, Wilburg, *Administración Pública para el Desarrollo Integral*, Fondo de Cultura Económica, 2a. edición, México, 1975, 469 pp.
- JIMÉNEZ... *Introducción al estudio de la teoría administrativa*. Fondo de Cultura Económica, México, 1974, 391 pp.
- KLIKSBERG, Bernardo. *¿Cómo transformar al Estado? Más allá de mitos y dogmas*. Fondo de Cultura Económica, México, 1993, 103 pp.
- KLIKSBERG, Bernardo. "Hacia un nuevo paradigma en gestión pública", en *Memoria del Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*, Instituto Nacional de Administración Pública, México, mayo 1990, pp. 177-183.
- KLIKSBERG... *Universidad, formación de administradores y sector público en América Latina*, CLAD, INAP y FCE, México, 1986, 414 pp.
- LEAL, Juan Felipe. *México: estado, burocracia y sindicatos*. Ediciones El Caballito. México, 1985, 146 pp.
- MAJONE, Giandomenico, Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de Políticas, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C., y FCE, México, año 2000, 240 pp.

- PARAMES, Carlos. *Función de la Administración Pública en el establecimiento de un nuevo orden económico y social*. Instituto Nacional de Administración Pública. México, Instituto Internacional de Ciencias Administrativas y Asociación Latinoamericana de Administración Pública, 1975, 144 pp.
- PICHARDO Pagaza, Ignacio. “Necesidad de mejorar la formación de los administradores públicos en México”, en *Reflexiones al Futuro*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1994.
- PINEDA Pablos, Nicolás. “Reforma del Estado y Burocracia”, en *La Reforma del Estado, Colección Política y Administración*, Tomo II, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, marzo, 1992, pp. 75 - 90.
- REYES Heróles, Federico. *Transfiguraciones Políticas del Estado Mexicano*. Fondo de Cultura Económica, México, 1986, 161 pp.
- RICART Joan Enric, “Nuevas Formas Organizativas: Funcionamiento”, en *Como prepararse para las Organizaciones del Futuro*, Ediciones Folio Biblioteca IESE de Gestión de Empresas, España, 1996, Págs. 68-90
- RIVERA Ríos, Miguel Angel. *Crisis y reorganización del capitalismo mexicano*. Ediciones Era, México, 1986, pp. 227.
- SHARKANSKY Ira, *Administración Pública*, EDAMEX, México, 1984, 189 pp.
- SIMON A., Herbert. *El comportamiento administrativo*, Aguilar, Madrid, España, 1962, 248 pp.
- SORAUF, J. Francis. *Ciencia Política. Una sencilla visión general*. Manuales UTEHA, No. 351, México, 1967, 176 pp.
- SUBIRATS, Joan. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*, INAP, Madrid, 1989, 184. pp.
- TELLO, Carlos. *La Política Económica en México (1970-1976)*, Siglo XXI, México, 1980, 209 pp.
- VILLARREAL, René y de VILLARREAL, Rocío. *México Competitivo 2020*, OCEANO, México 2002, 356 pp.

### **Hemerografía**

- AGUILAR Villanueva, Luis. “Política Pública y Gobierno del Estado”, en

*Políticas Públicas, la Revista del Colegio*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, Año II, Núm. 4, octubre de 1990, pp. 233 - 255.

- ALONSO Concheiro, Antonio y PONCE, Dolores ¿Dónde está México? En *Revista Nexos*, México, Año XI, Vol. 11, Núm. 132, diciembre de 1988, pp. 5 - 9.
- AYALA, Michael. "Perspectivas mundiales del desarrollo", en *RI*, No. 63, julio-septiembre 1994, pp. 69 a 71.
- BELL, Daniel. "Reflexiones al término de una época", (traducción de Juan Almela), en *Revista Vuelta*, Año XXI, Núm. 245, México, abril de 1997, pp. 11-16.
- BOHORQUEZ, Eduardo A. "Categorías en tránsito", en *Revista Este País*, No. 58, enero de 1996, pp. 56 a 57.
- COLMENARES Páramo, David. "Municipios inercias centralistas. Retos y oportunidades". *El Financiero*, 15 de noviembre de 1995, p.6.
- CUEVA Perus, Marcos. "Memorias de la Globalización", en *Economía Informa*, UNAM, Facultad de Economía, México, noviembre-diciembre de 1991, Núm. 200, pp. 28 - 38.
- DROR, Yeheskel. "El Gobierno Profesional", en *Revista Este País*, Núm. 45, México, diciembre de 1994, pp. 62-63.
- FERNANDEZ Santillán, José. "La crisis económica y política en México", en *Revista Este País*, México, Núm. 54, septiembre de 1995, pp.35-37.
- GEOFFREY Vickers. "The art of judgement: A Estudy of policy making (1965)". S/D.
- FERNANDEZ, Santillán José. "Política, Patrimonialismo y Crisis en México", en *Revista Este País*, núm. 52, julio 1995, pp. 26-28.
- GONZALEZ de Cossío, Francisco. "El México impune", en *Revista Nexos*, Núm. 244, Año 21, Vol. XXI, Abril de 1998, pp.83-85.
- GONZALEZ Pedrero, Enrique. "La Reforma del Estado", en *Revista Nexos*, núm. 146, México, febrero de 1990, pp.45-52.
- GUERRA, Luis Manuel. "De la Ignorancia Ecológica a las Políticas Ambientales Efectivas" en *Revista Teorema*, Diciembre 1994 - Marzo 1995.

- GUERRERO, Omar. “Políticas Públicas: Una resurrección de la ciencia de la policía”, Mesa redonda sobre el tema: El Papel del Analista de Políticas en Asuntos Públicos. ITAM, noviembre 1998. Documento proporcionado por el autor próximo a su publicación.
- HEREDIA, Carlos A. y PURCELL, Mary E. “La polarización de la sociedad mexicana”, en *Revista Este País*, Núm. 54, septiembre de 1995, pp. 2 - 26.
- MENDOZA Huichan, Ernesto. “Política de Modernización y Negociación”, en *Políticas Públicas. La Revista del Colegio*, Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Año II, Núm. 4, octubre de 1990, pp. 329 - 342.
- NAIM Moisés. “Instituciones: El eslabón perdido en las reformas económicas de América Latina”. En Folios de la *Revista Este País*, Núm. 45, diciembre de 1994, pp. 1 - 23.
- NAIM, Moisés. “Un marco conceptual para el análisis de la implementación de políticas públicas”, en *Politeia*, núm. 8, Caracas, 1979, pp. 7 - 33.
- “OCDE: Liberalización comercial en México”, en *Este País*, N° 70, México, enero de 1997, pp. 50 - 51.
- OSZLAK, Oscar. “Estado y Sociedad: las nuevas fronteras,” en KLIKSBERG, Bernardo (compilador), *El rediseño del Estado. Una perspectiva Internacional*, INAP - FCE, México, 1994, pp. 45-77.
- QUIJANO, Manuel. “Conferencia impartida en la semana de la Administración Pública en la F.C.P. y S.”, en *Gaceta UNAM*, 2 de junio de 1994, p. 20.
- ROSENTHAL, Gert. “La magnitud del aparato estatal como centro de los debates: Las razones y las consecuencias, en *Memoria del Seminario Internacional, Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública en América Latina*, INAP, México, 1990, pp. 21-26.
- RUIZ Sánchez, Carlos. El cólera, ¿problema de policy pública?, en *Estudios Políticos*, No. 1, Cuarta Época, F.C.P. y S.- UNAM, octubre-diciembre 1993, pp. 107 - 120
- SALINAS de Gortari, Carlos. “Reformando al Estado”, *Revista Nexos*, Núm. 148, México, abril de 1990, pp. 27 - 32.
- SÁNCHEZ Albarrán, Armando y CHÁVEZ Méndez Filiberto. “Hacia un enfoque teórico de las políticas Públicas” en *Revista del Instituto de Administración*

*Pública del Estado de México*, No. 1, Enero - Marzo 1989, pp. 151 - 164.

- SEDESOL (artículo a cargo), en *El Financiero*, México, 19 de febrero de 1997, p. 29.
- TORRES Rodríguez, Patricia. “Sólido avance en el control y evaluación gubernamental para prevenir irregularidades”, en *El Nacional*, México, 4 de septiembre de 1997, p.15
- UVALLE Berrones, Ricardo. “Nueva racionalidad del Estado mexicano”, en *Revista del Colegio*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Año II, Núm. 3, julio de 1990, pp. 169 -193.
- UVALLE Berrones, Ricardo, “Objetivos y Alcance de la Gerencia Publica”, en *Revista del Instituto de Administración Pública del Estado de México A. C.*, México, No. 9, Enero - Marzo de 1991, pp. 85-116.
- ZIYA Önis. “Los límites del neoliberalismo”, en *Revista Este País*, número 57, diciembre 1995, pp. 2 - 14.

### **Documentos oficiales**

- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1983.
- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994*, México, Secretaría de Programación y Presupuesto, 1989.
- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 1995 - 2000*.
- Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*.
- Presidencia de la República. *Crónica del Gobierno de Carlos Salinas de Gortari 1988- 1994, Síntesis e Índice Temático*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994, 751 pp.
- Secretaría del Trabajo y Prevención Social. *Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1991-1994*, Diario Oficial de la Federación, 20 de junio de 1991.
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. *Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 1997.



- Poder Ejecutivo Federal. *Manual de Percepciones de la Administración Pública Federal*. D.O.F. 30 de mayo de 2003.