

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**HACIA UNA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA
GUBERNAMENTAL EN MÉXICO**

(1982-2004)

Tesis que presenta:

Sergio Víctor Ballesteros Mesa, para optar por el grado de

Maestro en Administración Pública

Asesor: Dr. Ricardo Uvalle Berrones

JULIO DE 2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**HACIA UNA NUEVA
GESTIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL EN MÉXICO
(1982-2004)**

ÍNDICE

Introducción	Pág. 4
I. Sociedad y Administración Pública	17
I.1 Pluralidad e instituciones Públicas	
I.2 Los procesos de la construcción del Estado	
I.3 El modelo gerencial en la sociedad participativa	
I.4 Evolución del concepto de autoridad en las organizaciones públicas	
II. Teoría de la Gestión Pública y la Gerencia Pública	40
II.1. La nueva gestión y la organización.	
II.1.1. Principales exponentes.	
II.2. Gestión Pública y Gerencia pública	
II.2.1. Aspectos fundamentales	
II.2.2. Principales exponentes	
II.2.3. Lo público y privado en la nueva gestión pública	
II.2.4. Innovación gerencial	

III.	Las tendencias de la administración pública en México.	71
	III.1. Contexto sociopolítico	
	III.1.1. El redimensionamiento de la administración pública. (1982-1988)	
	III.1.2. La reforma del Estado. (1988-1994)	
	III.1.3. La modernización administrativa. (1994-2000)	
	III.1.4. Innovación gubernamental. (2000-2002)	
IV.	Conclusiones	117
	Bibliografía	125

Introducción.

Ubicación del problema de estudio.

El desarrollo del estudio de la administración pública ha sido un proceso permanente, sujeto a múltiples innovaciones tanto en su soporte teórico como en su desarrollo operacional. Las corrientes de pensamiento proclives a la búsqueda de diseños organizacionales eficientes, y al análisis constante sobre los recursos de personal, permitieron el avance en esta área específica de estudio en el ámbito de las ciencias sociales.

La importancia de estos dos autores en el pensamiento administrativo se cifra en el hecho de que sus aportaciones son el resultado de la experiencia de ambos pensadores en la reflexión, el ejercicio y la práctica empresarial de la administración, circunstancia que ha estado presente de manera casi constante en el desarrollo de la disciplina desde el siglo XIX, en el contexto establecido por la Revolución Industrial y consecuentemente las fábricas y los procesos industriales seriales proclives a la manufactura.

En realidades como las del mundo industrializado sajón, y de manera especial en países como Estados Unidos de América; el Reino Unido de la Gran Bretaña y Francia, por sólo mencionar los más relevantes nunca fue determinante el problema de la existencia de una dicotomía entre la administración de negocios y la administración gubernamental, estableciéndose un proceso permanente de contribución entre ambos ámbitos de desempeño, sin demérito de sus objetivos y pretensiones explícitas, es decir, la materialización de la ganancia en un caso, y la materialización del bien común de los ciudadanos en el otro. Recordemos que la administración gubernamental se diferencia de cualquier otra porque su carácter público lo obtiene por deseo expreso de la sociedad; actúa a nombre y por los ciudadanos, afectando la vida pública y privada en sociedad.

Esta circunstancia permitió en el transcurso del tiempo, contribuciones entre la administración gubernamental y la administración de negocios, no exentas de connotaciones intensamente ideologizadas, en el contexto de una búsqueda permanente del gobierno y múltiples sectores de la sociedad por encontrar las mejores alternativas teóricas, instrumentales y operativas que posibilitaran el logro de mejores niveles de eficiencia en la pretensión de materializar el bienestar.

Circunstancia diferente se presenta en el caso mexicano, aunque si bien es menester aclarar que durante la totalidad del siglo XIX predominó el pensamiento liberal con las implicaciones propias de esta corriente de pensamiento, las características autoritarias de un régimen presidencialista en gestación, establecieron los cimientos de una progresiva alienación de la vida pública de la sociedad, expropiación que atentó la monopolización de lo público en el Estado, el gobierno y su administración. El movimiento revolucionario de 1917, perfecciona este rasgo autoritario del régimen, que se traduce en la organización vertical, corporativa de la sociedad, y que al decir de Ricardo Uvalle Berrones¹, exprolia el carácter público del ciudadano convirtiéndolo en mero súbdito. Es en este contexto, en donde se estima que un Estado revolucionario fuerte construye a la sociedad, asegura su desarrollo, garantiza su supervivencia y materializa la justicia social, en contraposición de concepciones democráticas como la de Robert Dahl² quien establece que es la sociedad la que construye al Estado y que en ella radica esencialmente el carácter público de manera que el gobierno y su administración deberán de contar con los instrumentos de racionalidad administrativa necesarios para utilizar los recursos, siempre escasos, en la permanente búsqueda de soluciones ante el incremento constante de las demandas.

¹ Uvalle Berrones, Ricardo. *Transformaciones del Estado y de la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. IAPEM – UAEM. 1997. México.

² Dahl, Robert. *La democracia, una guía para el ciudadano*. Editorial Taurus. Madrid. 1999. 246 pág.

Consecuentemente con esta postura, el pensamiento “nacionalista revolucionario” de Jesús Reyes Heróles³, advierte que serán los políticos y los funcionarios gubernamentales los encargados de velar por la satisfacción de las necesidades de la sociedad, advirtiendo a su vez lo que el riesgo de la aparición de una “tecnocracia”, formada en el extranjero y carente de valores patrios, significaría para el desarrollo del país. En este contexto, presidencialista, autoritario y nacionalista/ populista, aparece el concepto de la dicotomía entre la administración de negocios (limitadamente *privada*), y la administración gubernamental (grandilocuentemente *pública*) en México. Esta concepción se fue enraizando progresivamente en el “imaginario colectivo” que llamamos sociedad, en el transcurso de los sucesivos gobiernos posrevolucionarios priístas, que detentaron el poder durante casi la totalidad del siglo XX (73 años).

Sin duda, fenómenos en el ámbito general tales como la globalidad, y en lo particular la alternancia en la conducción del gobierno en México, han puesto de manifiesto la necesidad de buscar mejores alternativas al dilema representado por la ingente burocratización de la sociedad, o la socialización del Estado, que al decir de Norberto Bobbio⁴ es el resultado del fortalecimiento de la sociedad civil en su expresión más ciudadana.

El falso dilema representado por la dicotomía mencionada, que autores contemporáneos como Michael Barzelay⁵ simplemente tiran al basurero de la historia, o Barry Bozeman⁶ quien se lanza a debatir la estrechez con la que entendemos la dimensión privada, pública y social de las organizaciones, pone de manifiesto la necesidad por encontrar nuevas formas de concebir a la administración y de llevar al cabo su operación.

³ Reyes Heróles, Jesús, *Cuatro ensayos sobre empresa pública*, en Andrés Caso Lombardo, INAP

⁴ Bobbio, Norberto. *El futuro de la democracia*. Editorial Plaza y Janés. Barcelona. 1985.

⁵ Barzelay, Michael. *Atravesando la burocracia: una nueva perspectiva de la administración pública*. FCE. CNCP. México. 1988. 252 pág.

⁶ Bozeman, Barry. *All organization are public: bringing public and private organizational theories*. Editorial Jossey-Bass. San Francisco, California. 1987.

Este debate, permanentemente recreado por la clase política y la jerarquía burocrática con sendas intenciones de legitimación, fue incorporado en la academia y reflejó, en no pocos casos, lo que se dio por llamar “modas administrativas” de los diferentes gobiernos y administraciones en turno (Miguel de la Madrid Hurtado; Carlos Salinas de Gortari; Ernesto Zedillo Ponce de León e inclusive Vicente Fox Quesada).

Intensos debates de características conservadoras, vieron en lo que se dio por llamar “la Nueva Administración Pública” asechanzas de corte tecnócrata al proyecto de país inaugurado por la Revolución Mexicana.

Es necesario hacer notar que, tanto el gobierno como la administración pública mexicana, sufrieron de manera casi constante (ya desde la República Restaurada del Presidente Juárez) procesos reformistas, más producto del estilo personal del jefe del poder ejecutivo, que de la congruencia con las ingentes demandas de la realidad social, que a decir de Luis Aguilar Villanueva⁷ convirtieron el silencio, el botín y la corrupción en los rasgos característicos de la administración gubernamental, puesto que nunca realmente se orientaron a lograr la necesaria reforma del Estado.

La política es planteada como el vaso comunicante entre la sociedad y la administración pública, por lo que la gestión pública gubernamental deberá buscar permanentemente mejoras en sus procesos, para estar en condiciones de proporcionar los bienes y servicios públicos de calidad que la sociedad le exige y requiere.

Las múltiples demandas de una sociedad plural y democrática entran en el proceso de negociación de los intereses de todos, buscando los consensos en el disenso natural de los intereses particulares. El proceso de construcción de las políticas públicas exige la plena participación ciudadana en el diseño e

⁷ Aguilar Villanueva, Luis. *La silenciosa heterodoxia de la reforma del Estado*. Revista FAP. Núm. 91. INAP.

implementación de las mismas, con el decidido respaldo de la voluntad del gobierno y su administración pública, por lo que dichas políticas persiguen la eficacia y la eficiencia necesarias en una gestión pública gubernamental cada vez más participativa e incluyente.

El Estado social y democrático de derecho debe garantizar el reconocimiento de los derechos de todos los grupos sociales y étnicos, para ello la administración pública, mediante la utilización de los instrumentos de la nueva gestión pública gubernamental, deberá fortalecer la relación democrática entre la ciudadanía y el gobierno, y crear la plataforma idónea para lograr el mejoramiento de las condiciones materiales de vida. Esto proporcionará al gobierno la base de legitimación necesaria para conducir a la sociedad a un mayor equilibrio en cuanto a la distribución de la riqueza y a un encuentro de consensos que se esperan en un proceso de crecimiento y desarrollo social y económico.

De esta forma, se considera que para consolidar una administración pública capacitada que responda a las demandas particulares y colectivas, se hace necesario fortalecer el estado de derecho democrático y participativo. Al gobierno le habrá de corresponder impulsar la cultura de la participación social a través de los instrumentos que proporcionan las políticas públicas; a la administración pública le corresponderá evolucionar en la utilización de nuevas herramientas técnico-administrativas enmarcadas en la gestión pública gubernamental; y a la sociedad civil en su conjunto le habrá de corresponder desarrollar nuevas formas de organización política y cultural para alcanzar la madurez y fuerza necesarias, para plantear corresponsablemente sus legítimas necesidades y exigencias. El Estado mexicano, ante esta nueva realidad social se obligará a sí mismo a conducir con la participación activa y permanente de todos los actores los procesos de consenso-disenso-consenso (CDC), para el logro de las nuevas metas nacionales, por lo que se hace necesario modificar la percepción tradicional de que los espacios públicos pertenecen en forma casi exclusiva al Estado y a sus instituciones.

A partir de la diversidad y la pluralidad de la nueva sociedad y de sus instituciones, encontramos que la administración pública ha participado también de esa naturaleza considerada mayoritariamente como pública; por esta causa nos hemos enfocado en la presente investigación a analizar la viabilidad de la publicitación de la administración pública tornándose más democrática y por tanto, susceptible de vincularse con las demandas de los individuos en particular como una condición necesaria para su desarrollo.

En este sentido, la nueva gestión pública gubernamental perseguirá en última instancia alcanzar el bien común. El bien común lo estamos entendiendo aquí como un incremento tangible de la calidad de vida de los ciudadanos, hablamos así de la prosperidad material y del desarrollo de las potencialidades intelectuales de cada uno de los individuos que integran el tejido social y en ello, la nueva gestión pública gubernamental se constituye como el instrumento más idóneo para construir la nueva sociedad participativa, democrática, plural y decisoria sobre sus propios intereses.

Las nuevas corrientes de pensamiento administrativo dentro de las que se cuentan en forma relevante las *políticas públicas*, *gerencia pública - gestión pública*, profundizan en la transparencia de la administración pública en función de la eficiencia de los aparatos administrativos gubernamentales públicos, dado que han impactado en las estructuras organizacionales que la conforman, en sus atribuciones, objetivos, funciones, acciones y actividades en la gestión, las que han estado cambiando fundamentalmente al estar influenciadas por el fenómeno globalizador, ostensibles a partir de la década de los ochentas en México, y en esta etapa de evolución se han venido adoptando cambios estructurales organizacionales, haciendo uso de herramientas técnico administrativas y de modelos cibernéticos en el quehacer gubernamental y su administración pública, pero que aún permanecen con el contexto del paradigma tradicional vertical burocrático todavía en boga. En este contexto se dieron múltiples cambios en la

administración pública referidos a la abrogación o derogación de normas, funciones, atribuciones, estructuras y expectativas operacionales, así como en dinámicas de acción diferentes, llamados “simplificación”, en algunos casos en forma limitada y otros de manera más extensa, realizados en las dependencias y entidades gubernamentales, que fueron entendidas a partir de necesidades políticas, más que por la visión que exigen las necesidades de la operación administrativa.

La política y administración pública han sido complementarias en el quehacer gubernamental del país. Es por ello que hemos considerado darle especial atención al análisis ilustrativo y las implicaciones que éstas conllevan, a partir de la premisa de su concepción. A sabiendas de que en México permanece como una constante, el argumento de resaltar el aspecto del supuesto enfoque dicotómico entre la política y la administración pública, sin haber cobrado conciencia de la real complementariedad que vincula a ambos conceptos en el contexto político social en nuestro país.

Hoy en día, es indispensable entender a la administración pública, a partir de la visión de lo público y como una oportunidad de aplicar su campo de acción al tiempo de permitir la incorporación de nuevas herramientas técnico-administrativas en función de las necesidades del público ciudadano. Es decir, entender lo público y con ello a la sociedad civil como “el espacio articulador por excelencia en donde las dimensiones privada y pública adquieren un nuevo significado que dista mucho de percibirse solo como contradictorio y excluyente, constituyendo una novedosa manifestación del carácter asociativo que la vida en sociedad tiene” como lo ha expresado Juan Carlos León y Ramírez.⁸

⁸ León y Ramírez, Juan Carlos. Tesis doctoral *La Construcción de Espacios Públicos en la Democracia*, FCP y S UNAM, 2003. p. 11.

El hecho de reconocer que la administración pública Mexicana requiere de la realización de cambios en su organización burocrática vertical tradicional, en sus modalidades de operación, se debe a que el desarrollo actual de la sociedad ha rebasado a las instituciones gubernamentales dado que su actuación y resultados no han sido los idóneos a los ojos de la sociedad, exigencia perenne para que la administración gubernamental pública trascienda de su etapa burocrática tradicional a una de corresponsabilidad eminentemente pública en donde la participación ciudadana se incorpore efectiva y activamente, haciéndose necesaria en la gestión pública gubernamental.

En el escenario mundial contemporáneo, a partir de la década de los ochenta resalta la incursión del manejo privado como modelo del funcionamiento gubernamental en un modelo mundial globalizado, de acuerdo a los lineamientos de reprivatización establecidos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Los principios y técnicas propuestos se presentan como la gran solución (sujeta a comprobación) para las administraciones gubernamentales públicas a nivel mundial, y que el estilo gerencial consiste en una profunda reforma de la administración pública puesta al servicio de la nueva dimensión representada por el cliente-ciudadano, estableciendo principios administrativos que rigen el mercado en el seno de los procesos gubernamentales, desarrollando la competencia mercantil entre las dependencias administrativas, como una orientación empresarial dentro del gobierno.

En México en la década de los años sesenta, la administración pública gubernamental comenzó a adoptar incipientemente los conceptos de gerencia al interior del programa de reforma administrativa a través de la adopción programática del presupuesto por programas, del presupuesto “base cero”, la desconcentración y la descentralización administrativa así como la dirección por objetivos, dichas técnicas fueron ensayadas previamente en el sector empresarial, sin haber alcanzado los resultados esperados en sector gobierno.

Todas estas consideraciones, así como el desempeño en varias posiciones a lo largo de los años en el sector gubernamental de la administración, sirvieron como antecedentes para la búsqueda de nuevas respuestas ante el considerable deterioro de la calidad de vida de los mexicanos, la creciente desconfianza en el gobierno y el ingente aumento de las demandas ciudadanas.

Objetivo de la investigación.

El pensamiento es quizá la única actividad humana que no cesa, y el pensamiento científico se da a la tarea de construir explicaciones cada vez más congruentes de la realidad en un proceso de contrastación permanente a la manera de Karl Popper⁹.

El caso del pensamiento administrativo no es diferente, surge en el tiempo, corrientes y escuelas innovadoras, producto de realidades diferentes a la nuestra, con resultados sorprendentes que es necesario analizar para determinar no sólo su fortaleza teórica sino también su viabilidad administrativa en nuestra búsqueda perenne por lograr mayores niveles de eficiencia en la materialización del bien común de la sociedad.

La presente investigación se sustenta en el marco teórico proveniente de las corrientes de pensamiento administrativo de vanguardia que consideran a la *gestión pública - gerencia pública*, como los elementos fundamentales que nos impulsaran para ofrecer una solución racional a la magnitud del reto que los estudiosos de la administración pública tenemos enfrente. Esta consideración se basa en que ambas corrientes representan una solución eficiente para vencer el fenómeno de la burocratización de la sociedad a nivel mundial; esto debido a que el estilo gerencial proviene de una profunda reforma de concepciones previas del quehacer administrativo, intercambiando el monopolio público vertical de la gestión

⁹ Popper, Karl. *El desarrollo del conocimiento científico. Conjeturas y refutaciones*, Buenos Aires, Editorial Paidós, 1967.

gubernamental por relaciones horizontales de corresponsabilidad ciudadana con la sociedad.

Consecuentemente, los supuestos de investigación previos a la problematización del tema y la formulación de la hipótesis, fueron: ¿Las corrientes de pensamiento administrativo de la llamada *nueva administración pública* representadas por la *gestión pública* - *gerencia pública* significan una innovadora alternativa que asegura la eficiencia? ¿Son estas corrientes de origen y procedencia eminentemente anglosajona susceptibles de aplicación a realidades como la mexicana? ¿Es posible modificar la característica de racionalidad vertical con la que ha operado la administración pública en México? ¿Es viable entender al ciudadano como cliente sin demérito de su condición republicana en el contexto de la democracia y de la globalización? ¿Es factible equiparar los conceptos de *gestión pública* y *gerencia pública* con la noción de “*buen gobierno*”? ¿Que tipo de diseño y modalidades de organización gubernamental pública se requieren para operacionalizar esta propuesta? ¿Qué ha pasado en las subsecuentes administraciones públicas en México a partir de Miguel De la Madrid Hurtado a Vicente Fox Quesada, en lo que a la adopción, aplicación y resultados de estas corrientes de pensamiento administrativo se refieren?

Esta propuesta, observa que los retos a los que se enfrenta la administración gubernamental pública, deberán incorporar necesariamente reformas integrales de fondo tanto al Estado, como a los órdenes de Gobierno y sus Administraciones Públicas para que sean congruentes con la realidad actual del país y se dirijan hacia una nueva gestión pública gubernamental, puntualizando el hecho de que la necesaria Reforma del Estado no es el tema central de este trabajo, es necesario acotarlo.

Parto del supuesto de John Locke, de que el Estado es un instrumento producto de la organización política de la sociedad, y es en este contexto que la hipótesis de trabajo que sustenta esta investigación, considera que la *gestión*

pública - gerencia pública cuentan con supuestos de solidez teórica y técnica instrumental probados; lo que hace pertinente su ponderación para su adopción y consecuente aplicación en realidades como la mexicana. De esta forma, se constituyen en el instrumento más idóneo de gobierno para establecer lazos de corresponsabilidad con sociedades más participativas, plurales, con posiciones más sólidas acerca de sus propios intereses; tendiendo a la modificación progresiva de supuestos de racionalidad vertical, incorporando dimensiones horizontales en las que participen los diversos actores sociales, en una sociedad de públicos congruentes con el quehacer de *buen gobierno* que México requiere para otorgarle viabilidad a nuestro proyecto de nación.

Estructura de la investigación

En el capítulo inicial, se analizan supuestos tales como: que la sociedad es el espacio público por excelencia y que de ella proviene el carácter público del Estado, del gobierno y de la administración gubernamental; destacándose la importancia de la participación ciudadana en el ámbito de lo público; así como el equilibrio en permanente adecuación de la dimensión privada y pública de los individuos; dejando de lado la discusión de la existencia de una dicotomía entre la política y la administración pública como lo sugiere Michael Barzelay argumentando que son dimensiones diferenciadas pero complementarias entre sí; finalmente se señala el papel que las teorías de la gestión- gerencia públicas tienen en el concepto de J. Habermas, referido a la construcción arquitectónica del Estado.

El segundo capítulo se orienta a la comprensión de los elementos constitutivos de estas nuevas corrientes del pensamiento administrativo como son la *gerencia pública-gestión pública* en el contexto del llamado *New Public Management (La Nueva Administración Pública)*; se analizan a fondo sus supuestos básicos, con la finalidad de conocer el conjunto de conceptos,

hipótesis, técnicas, marcos operativos y procedimentales. Para lograr este cometido se abordaron sus principales exponentes y las aportaciones innovadoras que estas conllevan, además de analizar su versatilidad, grado de originalidad, congruencia, viabilidad y factibilidad con la finalidad de estar en posibilidad de visualizar y consecuentemente aportar al diseño de estrategias de implementación, para tener más claridad del panorama que enfrentamos en nuestros días, así como los retos y los problemas que tienen que solucionar en el futuro los gobiernos y sus administraciones públicas y solventarlos adecuadamente en nuestros días.

En el tercer capítulo se incluye de manera pormenorizada la descripción y el análisis referido a la adopción y aplicación de los supuestos teóricos de ambas escuelas en la evolución administrativa pública mexicana en los últimos 4 sexenios a partir de la inclusión del discurso modernizador impuesto por la globalización. Todo ello con la finalidad de contar con un panorama histórico contextualizado de sus pretensiones modernizadoras (de suyo eminentemente reformistas), de sus distorsiones y deformaciones y en su caso, de posibles aciertos, en la búsqueda permanente de opciones administrativas de mejora permanente en el contexto de la gestión gubernamental pública, que de acuerdo con autores tales como José Juan Sánchez, Enrique Cabrero, Ricardo Uvalle, Juan Carlos León y Luis F. Aguilar Villanueva, por citar sólo los que he considerado más relevantes; la Administración Pública Mexicana presenta serios problemas organizacionales y enfrenta grandes retos estructurales, como resultado de las transformaciones que ha experimentado el Estado y el gobierno mexicano, en su relación con la sociedad y el deterioro de las condiciones de vida, el fortalecimiento de la democracia a partir de la alternancia; razones por las que ahora se debate insistentemente sobre el nuevo carácter público del Estado, en donde lo público se aborda desde consideraciones que incorporan de manera importante la participación de la sociedad, así como la necesidad y obligación de la transparencia y la rendición de cuentas, y de la prestación de servicios de calidad por parte de la administración gubernamental pública. No es extraña a

este planteamiento la concepción de cliente con el que la gerencia aborda a la sociedad, siempre que lo entendamos ligado a las obligaciones, responsabilidades y derechos que son inseparables de la visión del ciudadano.

En el capítulo cuarto se formula la conclusión final, fruto de la reflexión que nace con el proceso de investigación. Es una conclusión a manera de tesis, que tiene como horizonte la explicación de los aspectos medulares de la nueva gestión pública gubernamental en México, con objeto de puntualizar el perfil institucional y operativo que la caracteriza por el lugar que ocupa en el ámbito de las ciencias administrativas contemporánea.

I. Sociedad y administración pública

I.1 Pluralidad e instituciones públicas

En el mundo contemporáneo de la actualidad, las sociedades están integradas por una multiplicidad de actores y organizaciones sociales en proceso de institucionalización (Douglas Chalmers; Mancur Olson; Dewil Right; Gay Peters y Douglas North), por mencionar sólo algunos de los más relevantes autores de la escuela de la Nueva Institucionalidad). La pluralidad resultante de la diferencia es rasgo característico de todas las sociedades humanas en la actualidad y ya nada se entiende sin ella. Es un hecho que nuestra sociedad es de naturaleza multicultural, progresivamente incluyente tanto en materia de cultura y de pertenencia étnica. Ahora más que nunca los derechos individuales como los de todos deben ser considerados plenamente tanto en la ley, como en la construcción de marcos axiológicos institucionales ampliamente públicos.

Toda política moderna se reclama como incluyente de todos los derechos humanos lo que requiere de la construcción de una teoría de la justicia “omniabarcadora”, que según Juan Carlos León es una nueva concepción de espacio público que incluye tanto los derechos universales asignados a los individuos independientemente de su pertenencia de grupo y, también, los principios de libertad individual, democracia y justicia social.

Esta propuesta teórica recupera un nuevo sentido tanto del espacio privado como del espacio público y que en muchos e innovadores sentidos caracteriza las nuevas tendencias por las que hoy transita la democracia.¹⁰

Entendemos que es la sociedad el espacio articulador de la dimensión privada y de la dimensión pública, y que al Estado le corresponde delimitar los ámbitos, convergencias y acotamientos a la dimensión privada y a la pública. Juan Carlos León nos dice que es este marco axiológico que llamamos institucionalidad, establece hasta dónde a la sociedad y hasta dónde al Estado, corresponden los dos espacios universales públicos por excelencia.¹¹

Esta circunstancia en sí misma, sugiere la existencia de una frontera -una línea de demarcación- en permanente equilibrio y reequilibrio entre los hechos derivados de la actuación de un humano en particular, que en su origen son privados y, los hechos concernientes a todos que son públicos... lo privado es inherente a nuestra individualidad y nos permite constituirnos como público, y lo público tiene como objetivo preservar nuestra individualidad.¹²

Aunque en apariencia podría ser fácil definir las diferencias entre lo público y lo privado, en realidad esto ha sido una de las principales dificultades por las que ha atravesado el análisis de la teoría social a través del tiempo y diferentes culturas. Diferenciar lo relativo a la Polis, la familia y el individuo ha sido siempre un reto no resuelto aún a cabalidad. El Estado ha jugado siempre un papel predominante en la mayoría de las sociedades actuales y pasadas, detentando por sí y para sí, el monopolio de los espacios públicos en detrimento de la sociedad civil y de sus integrantes en forma particular.

¹⁰ León y Ramírez, Carlos, La Construcción de Espacios Públicos en la Democracia, Tesis Doctoral, F C P y S UNAM, 2003 p, 53.

¹¹ León y Ramírez; Carlos. Op. cit. p,18

¹² Ídem P,19

Como una extensión de la cultura autoritaria tradicional siempre se ha entendido que los espacios públicos pertenecen exclusivamente o predominantemente al Estado, a sus poderes, el gobierno y su administración.

La administración pública desde una perspectiva técnica, se integra por medios impersonales de acción, directos e indirectos, de naturaleza muy diversa que van desde el uso de recursos humanos, materiales o morales, de los cuales merced a las facultades de imperio que ostenta el gobierno, los utiliza, de acuerdo a la ley, para lograr sus propósitos y llevar a cabo actos de autoridad de interés público, que no cumplen los individuos por sí mismos, ni las empresas privadas o particulares de acuerdo a la política general de la nación.

Si bien es cierto que siempre se ha tenido una dificultad conceptual para definir y separar lo que compete a las esferas pública y privada, en la praxis de la política y la administración pública no se manifiesta tal separación. Política y administración pública son ámbitos de lo público de tal complementariedad que se instituyen en beneficio de lo privado, de lo individual y de lo colectivo. La política es la esfera macro envolvente de la sociedad que se vincula estrechamente con el Estado, su gobierno y su administración.

En este contexto entendemos a la política como un quehacer humano y un entorno del ambiente social. La política es el proceso vinculante entre la sociedad con su gobierno, este último, a través de sus órganos especializados recoge demandas, crea leyes y define la política general. Su ejecución explícita la realiza a través de los actos de autoridad encargados a los órganos que componen la administración pública.

Desde un punto de vista eminentemente legal, la administración pública es una persona jurídica colectiva, constituida por un grupo de personas que tienen

finés comunes y permanentes, en este sentido comparte la misma naturaleza que la del Estado.

Coincidimos con Miguel Acosta Romero en su obra *Compendio de Derecho Administrativo*, cuando nos dice que los entes públicos, dentro de los que consideramos al Estado (federación), las entidades federativas, los municipios, los organismos descentralizados y las demás personas jurídicas colectivas de derecho público, tienen ciertas características constantes desde el punto de vista genérico, con ciertas variaciones específicas: La existencia de un grupo social con finalidades unitarias, permanentes y voluntad común; personalidad jurídica distinta a la de sus integrantes; denominación o nombre; símbolos nacionales, ámbito geográfico y domicilio; elemento patrimonial; régimen jurídico propio; objeto; órganos de representación y administrativos y; fines.¹³

La administración pública al ser una persona colectiva se constituye como un ente público. La legitimación de ambos, política y administración, descansa en la capacidad de articular y dar satisfacción efectiva a las demandas que plantean los individuos como ciudadanos política y socialmente organizados, en un régimen jurídico y políticamente definido como democrático, ya sea mediante la representación popular, constitucionalmente establecido, pero inmerso en un proceso de constante evolución social, hacia la plena participación ciudadana en la toma de decisiones de interés general e individual, que es lo que podríamos llamar como el interés común a todos en su conjunto, como un ideal de lo deseable, o a todos desde la particularidad de cada miembro de la comunidad.

En el mismo sentido, de acuerdo con Locke, el Estado (sociedad políticamente organizada y gobierno), no viene sólo a regular y coordinar los intereses individuales, sino también a impedir que esos intereses se impongan sobre los otros componentes de la naturaleza humana.

¹³ Acosta Romero, Miguel. *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*. Edit. Porrúa, S.A. México 2000, Pp. 57-58

León y Ramírez explica que lejos de concebir los intereses privados como contrarios al interés público, el Estado, los equilibra y armoniza, puesto que ambos son parte de la naturaleza humana, pero también reconoce que lo privado sin freno, conduce a distorsiones de orden egoísta, insensibles y deshumanizadas.¹⁴

Para atemperar el ímpetu de los intereses individuales, el Estado de derecho establece normas que aseguran la igualdad de todos ante la Ley, es entonces cuando la responsabilidad de mantener el orden social y el respeto a este marco, pasa a ser una responsabilidad compartida por todos los integrantes del colectivo social.

En una democracia como la nuestra, la sociedad, el gobierno y la administración pública al compartir los mismos valores axiológicos, deberán encontrar entre la pluralidad ciudadana, puntos en común, que permitan el establecimiento de reglas claras en un marco jurídico igualitario sin exclusivismos entre estratos e individuos, una cultura democrática por lo tanto igualitaria para todos los individuos y ciudadanos, basada en el respeto del otro y de sus intereses legítimos; igualdad de oportunidades económicas; servicios públicos de calidad y el alcance de cada vez más amplios sectores de la población; seguridad social de calidad en la salud y el empleo; seguridad pública efectiva; seguridad jurídica mediante el castigo oportuno a los enemigos de la sociedad y del Estado, por la comisión de conductas delictivas debidamente acreditadas; incremento en los niveles de respeto al género, a la niñez, a los jóvenes, a los ancianos, a los adultos, a los discapacitados, a los indígenas, a los extranjeros; tolerancia absoluta a credos y a prácticas pacíficas de convivencia social; apoyo a las familias e individuos más desfavorecidos; preservación y explotación racional del medio ambiente y de los recursos naturales, etc.

Las demandas de la sociedad y la ciudadanía en general al ser interminables, diversas, convergentes y divergentes, se hace ineludible incluir los

¹⁴ León y Ramírez. Op, cit. P. 32

derechos de todos en un gran proyecto de gobierno cada vez más ciudadanizadas, y con el respaldo de éste y su administración pública impulsar su eficacia y con resultados cada vez más eficientes.

En la pluralidad que representan las sociedades democráticas complejas en un entorno de globalidad, las políticas públicas se constituyen como una alternativa viable de cooperación entre los miembros de la sociedad civil con el Estado, estableciendo lazos de corresponsabilidad inclusiva entre el gobierno y la sociedad, que como afirma Juan Carlos León y Ramírez, socializa la toma de decisiones y erradica la unilateralidad.

En ese contexto, la sociedad democrática fortalece al modelo de participación ciudadana, teniendo el cuidado de no llevarlo al extremo, dado que puede convertirse en un peligro para los equilibrios de gobernabilidad, el respeto a la Ley y la sobrevivencia de la política ciudadana participativa. De ahí la necesidad de acotar las posibilidades del disenso excesivo e irracional, fortaleciendo en cambio la continuidad del espacio en el ciclo consenso-disenso-consenso, realimentando el proceso continuo y permanente de participación ciudadana en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

Esa participación política ciudadana, no sólo fortalecería la democracia y la legitimación al poder público, sino que se constituiría en el principal valladar de la masificación enajenante de la sociedad. La masificación social representa al principal enemigo de la libertad individual, haciendo que los individuos pierdan su capacidad para la acción política, a través de las organizaciones intermedias que sirven de puente entre los individuos organizados para fines y valores comunes y las autoridades gubernamentales.

En ello, la política y la libertad son imprescindibles para la vida del hombre en sociedad, porque le provee de los medios necesarios para asociarse racionalmente con los demás, acrecentando las posibilidades de sobrevivencia del individuo frente a la sociedad, el poder y el Estado, o como lo expresa León y Ramírez: la política entendida como un ejercicio de libertad pública, cuyo objetivo fundamental es el de asegurar la satisfacción individual.

La sociedad civil enriquece su dimensión en el avance y desarrollo de una nueva realidad social. Una sociedad civil más madura conciente y eficaz para hacerse escuchar, participar y decidir. Con más capacidad y con espacios para entender y conducir actividades públicas y privadas, y convertirlos en demandas claras y con la fuerza política suficiente que permitan su incorporación en el marco de la Ley e incluso agendarla oportunamente en las prioridades del quehacer gubernamental, hasta la concreción operativa de políticas a través de la administración pública, lo cual conlleva participar en la construcción y fortalecimiento de las instituciones de la sociedad y finalmente en el redimensionamiento de la calidad del ciudadano como ser humano libre, conciente y capaz de conducir mejor su destino en concordancia con los otros y con el Estado como su aliado, teniendo al individuo en el centro de la vida social y considerándolo un ser autónomo que merece ser respetado en su integralidad.

I. 2 Los procesos de la construcción del Estado

Desde el punto de vista de la construcción arquitectónica del Estado, éste es considerado como un ente artificial o ficción jurídica. Es una realidad sobrepuesta a la naturaleza por la organización comunitaria. Desde la antigüedad se ha reconocido al hombre agrupado actuando frente a la naturaleza por medio de grupos primitivos donde hubo cierta organización. La historia recoge las primeras formaciones sociales permanentes en Egipto, cerca del año 3,000 a.C., y es tiempo después en Grecia cuando se conoce como polis, ciudad, república, a la

agrupación humana asentada en un territorio con cierto orden y determinada actividad y fines.

El Estado tiene un carácter peculiar que lo distingue de otras organizaciones políticas que se manifiestan en la realidad social. En su exterioridad se presentan distintos matices de sus elementos esenciales como son su población, sus étnias, sus costumbres, su territorio, su gobierno, su cuerpo de leyes e instituciones públicas y privadas, ingredientes tales que contribuyen también a la construcción de la nacionalidad en un Estado o aún en diversos estados.

El Estado como ser social tiene una realidad propia, cuya finalidad es tratar de obtener el bien común temporal por el atributo de la soberanía, como cualidad del poder que en el mismo existe. Ese bien común que debe obtener el Estado consiste en establecer directamente o contribuir en el establecimiento de las condiciones, económicas, sociales, morales y políticas, todas ellas externas en el ámbito de lo público, con la finalidad de que el individuo pueda alcanzar su pleno desarrollo axiológico y material como persona humana, como integrante de un núcleo familiar, de una empresa o actividad económica o cultural, de una organización pública o empresarial, eclesiástica o secular, de un municipio, de una organización civil de carácter privado, etcétera.

Francisco Porrúa Pérez, en su obra *Teoría del Estado*, en alusión a lo que dice Jaques Maritain sobre el bien común, en su libro *Persona y bien común*, nos expresa que: el contenido del bien común se integra a base del conjunto de bienes o servicios de utilidad pública o de interés nacional (camino, puertos, escuelas, etcétera), las buenas finanzas del Estado, su poderío militar, el conjunto de leyes, costumbres, instituciones, recuerdos históricos, cultura, etcétera, pero también se enriquece su contenido con otra serie de valores de índole espiritual cuya conservación y progreso debe ser protegido y estimulado por el Estado “el bien común comprende sin duda, todas esas cosas, pero con más razón, otras muchas, algo más profundo, más concreto y más humano; porque encierra en sí y

sobre todo, la suma (que no es simple colección de unidades yuxtapuestas, ya que en el orden matemático nos advierte Aristóteles que 6 no es lo mismo que 3+3), la suma, digo, o la integración sociológica de todo lo que supone conciencia cívica de las virtudes políticas y del sentido del derecho y de la libertad, y de todo lo que hay de actividad, de prosperidad material y de tesoros espirituales, de sabiduría tradicional inconscientemente vivida, de rectitud moral, de justicia, de amistad, de fidelidad de virtud y de heroísmo en la vida individual de los miembros de la comunidad, en cuanto todo eso es comunicable y se distribuye y es participado en cierta medida, por cada uno de los individuos, ayudándoles así a perfeccionar su vida y su libertad de persona. Todas estas cosas son las que constituyen la vida humana de la multitud".¹⁵

Pero aún cuando es un ente artificial, su evolución no ha sido una invención espontánea acabada de una vez por todas. Cada etapa histórica nos ha mostrado la construcción de lo que hoy conocemos como Estado. Crossman en su Biografía del Estado Moderno, nos dice que no hay un Estado que se haya organizado conforme a la teoría, y para estudiar ese fenómeno social no es necesario ir al estudio de los teóricos, pues el Estado griego y romano no fueron lo que pensaban Aristóteles y Platón; el de la Edad Media, no fue el que describieron Nicolás Maquiavelo y Thomas Hobbes y el Estado moderno no es el fenómeno que señalan los teóricos, sino que su contenido y realidad desborda toda pretensión teórica de establecer un Estado conforme a un ideal determinado.¹⁶

En cuanto al momento de su integración política y jurídica, como procesos de construcción, ha sido muy difícil determinar en forma precisa el origen de cada Estado o formación social organizada, en consecuencia, el proceso de construcción histórica de cada uno de ellos es muy variante y peculiar, tal sería el caso de la mayoría de los estados europeos, Japón y China. Para los Estados que han surgido de un proceso histórico de colonización, el momento de su

¹⁵ Porrúa Pérez, Francisco. Teoría del Estado. Edit. Porrúa, S.A. p,296

¹⁶ Crossman R. H. S. Biografía del Estado Moderno Ed. F.C.E. PP. 12-17, 1970.

surgimiento y las características específicas de su organización se hacen más fáciles de identificar, cuando como decisiones soberanas se dan a sí mismos su estructura, organización y leyes constitucionales.

Así, por ejemplo tenemos que el Estado mexicano en su proceso de construcción, se da a sí mismo su personalidad jurídica propia en la fecha misma en que se hizo independiente y soberano el 27 de septiembre de 1821 y desde entonces mantiene su soberanía y personalidad jurídica.

Una vez que el Estado ha sido fundado y tiene vida propia en los conciertos nacional e internacionales y que han quedado definidos sus objetivos de proporcionar a sus ciudadanos un bien común a todos ellos, en un nivel de igualdad con respecto a la ley, en sus relaciones interpersonales y con el Estado, su evolución se dirige a un constante rediseño en cuanto a su configuración y funcionamiento. En este proceso, la democracia representativa hace posible en el seno del propio Estado la retroalimentación sistémica de su evolución mediante la captación de las demandas individuales, de grupos y colectivas, para ser traducidas por los representantes legislativos en leyes, en políticas gubernamentales y finalmente en actos de autoridad, ejecutados por los órganos de la administración pública.

En este proceso llamado legislativo, intervienen todo tipo de especialistas en diversas materias del servicio público, que actúan como auxiliares profesionales en el establecimiento del marco jurídico mismo que le habrá de representar a la administración pública una obligación jurídica para su cumplimiento y ejecución operacional de lo que se le atribuye.

Por otra parte, el Estado como creación humana ha sido equiparado a la noción de obra de arte por la complejidad que representa su construcción evolutiva. Ricardo Uvalle Berrones en su obra *Los nuevos derroteros de la vida estatal* se refiere a que: El concepto de arquitectura alude en principio a la noción de arte, pero de un tipo de arte que recupera el significado de la vida y que expresa como una suma de conocimientos aprendidos y aplicados con un propósito: construir obras físicas y materiales. En este sentido, el Estado es una gran obra de arquitectura. Sus poderes, instituciones y atribuciones se encuentran entrelazados y guardan entre sí, una interdependencia que no debe alterarse, puesto que al afectar a una de sus partes, es inevitable el daño que causa a las demás.

La arquitectura del Estado, como creación humana, producto de la cotidianeidad social que construye permanentemente sus propias condiciones de vida es un laboratorio de trabajo en el que se ventilan los intereses de todos, sean éstos públicos o privados y en donde el saber científico y la especialización laboral e intelectual son puestas al servicio del Estado y de la sociedad en la consecución de sus respectivos objetivos.

En el ámbito de lo administrativo, los nuevos modelos de gestión y dirección de las organizaciones públicas y privadas dan paso a la participación ciudadana en los procesos de planeación, gestión y toma de decisiones. En este avance de la nueva tecnología del control organizacional, la administración pública moderna se ajusta al quehacer estatal, con el propósito de articular eficazmente los flujos y demandas de la acción ciudadana, traduciéndolos en productos y resultados concretos de la gestión pública gubernamental de cara al escrutinio de la ciudadanía.

Esta nueva construcción del quehacer administrativo va dirigida al ciudadano visto como cliente, y no tan sólo como usuario de los servicios públicos. En esta etapa de la nueva gestión pública gubernamental, los administradores públicos

pasan a ser los expertos de procesos de trabajo cuyos resultados serán valorados por los ciudadanos, de esta forma, el Estado se organiza como fuerza operacional de la sociedad.

Su fuerza como la resultante de un sistema arquitectónico conduce el equilibrio de las demás fuerzas que tensionan el entorno social, dándoles un cauce institucionalizado, asegurando la alteridad de todos los actores en un ambiente de legalidad y civilidad necesarios para el desarrollo armónico de la sociedad, el cumplimiento de sus objetivos públicos y privados lo que facilita el equilibrio dinámico (homeostasis) del sistema social y hace posible la gobernabilidad consensuada y pacífica.

De esta forma, esta resultante del modelo arquitectónico de construcción del Estado, en palabras de Ricardo Uvalle Berrones, no es una fuerza desbordada, sino sujeta a cauces, límites y atribuciones. Es, por tanto, una fuerza medida, calculada y modulada. Es una fuerza influida por poderes diversos estatales y no estatales, por estructuras disímolas y por acuerdos y consensos que tienen que alcanzarse para que sobreviva como poder supremo.

La fuerza del Estado no depende tanto de su institucionalización como centro de poder, sino de cómo aprovecha sus capacidades y cómo utiliza sus acciones defensivas y ofensivas. Es una fuerza influenciada por otras fuerzas hasta conseguir que tengan supremacía las del Estado, sin que ello sea equivalente a dirigir un poder sin frenos o contrapesos.¹⁷

El Estado tiene además características esenciales de objetividad y materialidad, lo que hace posible su exteriorización como una realidad actuante y dinámica, por ello como lo afirma Uvalle Berrones: Es un producto que demuestra cómo el ingenio humano es capaz de crear y organizar instituciones destinadas a

¹⁷ Uvalle Berrones, Ricardo. Los nuevos derroteros de la vida Estatal. p,50

consolidar la convivencia en común. Es, desde luego, una institución diseñada y construida cuidando la fina relación e interdependencia entre sus componentes para evitar situaciones que puedan quebrantarlo.¹⁸

El Estado, atendiendo a su construcción arquitectónica, está diseñado y erigido en torno al concepto de poder para alcanzar los objetivos enmarcados por su propia racionalidad. Es una organización que tiene como propósito y fin último concentrar, ejercer y mantener el poder para articular y arbitrar las demandas y conflictos de la sociedad.

Éste ente organizacional identifica su realidad mediante tres categorías que son: razón, racionalidad y raciocinio, establecidas por el mismo autor Uvalle Berrones, en su ensayo *Condiciones y Sentido de la racionalidad gubernamental*.

Mediante la razón, explica el autor, es posible acercarse, conocer, conceptuar y discernir las realidades en las cuales el Estado vive. Permite conocer cuáles son las fortalezas y debilidades que los estados deben apoyar o desfavorecer. Con la racionalidad es factible calcular la relación entre fines y medios enfatizando los resultados que con él se alcanzan, con ella también el Estado aprovecha sus fuerzas, recursos y potencias para reforzar su base de poder sin desatender la vida social.

Con el raciocinio es posible argumentar la construcción, definición y difusión de un logos que tiene por objeto nutrir la eficacia de las prácticas del poder. Razón, racionalidad y raciocinio son el trípode de la construcción física del Estado. El raciocinio permite formular un arquetipo de estado que garantice a la sociedad alcanzar su felicidad material, el progreso y el desarrollo compartido.

El Estado en su concreción física es cuantificable por sus componentes, su existencia se percibe en todas las instancias de la vida social. Se percibe su

¹⁸ Uvalle Berrones, Ricardo. Op. Cit. p, 51

existencia en todas y cada una de las actividades públicas y privadas de los ciudadanos. El poder omnímodo con el que cuenta es uno delegado por los individuos que conforman el organismo social en un proceso continuo de construcción y legitimación cotidiana. En la medida en que el Estado y sus representantes en el gobierno logren concentrar, incrementar y mantener la voluntad de los ciudadanos en el proceso siempre inacabado de cumplir con sus objetivos supremos de realización del bien común, se podrá hablar de un Estado y gobierno legítimos. De ahí que la existencia del Estado no se justifica por sí misma, sino por lo que hace en beneficio de la comunidad en cumplimiento a las leyes, lo que en última instancia es lo que la sociedad tiene como expectativa axiológica de ese órgano superior de organización social.

El Estado es necesario porque es útil a la sociedad, razón por la cual no se puede justificar a sí mismo más que en un contexto de utilidad práctica para su componente poblacional, en los términos y bajo las reglas de actuación que este último actor determine en su capacidad soberana.

En esta consideración, coincidimos con Ricardo Uvalle Berrones cuando nos dice que el Estado: Es creado con un sentido de utilidad; como artefacto que permite alcanzar otros fines. Visto como artefacto, el estado rebasa la mera consideración mecánica que el propio artefacto es y en todo caso, conviene que en relación a él, el concepto de artefacto sea precisado en el rubro de medios "...para obtener algo ulterior, externo y distinto. Tienen una función ancilar, la de servir a fines que los trascienden. Su previsto futuro es desgastarse y ser sustituido por otros más adecuados. El arquetipo de los artefactos útiles es el utensilio. El destino de la palanca no es simplemente el de existir, sino el de funcionar eficazmente; vale en la medida en que asiste y rinde"¹⁹

Son bien conocidos los beneficios materiales alcanzados por las sociedades democráticas a través de su vinculación particular con el Estado de bienestar, con

¹⁹ Ídem p.57.

mayor razón cuando las distorsiones sociales provocadas por las economías de mercado o cuando el desarrollo social dispar y tardío ha requerido la intervención directa y decisiva del Estado en los procesos de creación de infraestructuras y formación de capitales, y evitar o retrasar los costos políticos derivados de las desigualdades en cuanto al ingreso real a los satisfactores materiales de vida por parte de la población en general.

En las sociedades modernas, la intervención del Estado en la economía, ha permitido el desarrollo e incorporación de diversos sectores de la población a los procesos productivos, al consumo, al ahorro, a la inversión privada y al retiro laboral, entre otros beneficios. La seguridad social, la educación pública, el ascenso social y la defensa del trabajo han sido realidades cotidianas en esas sociedades en donde el Estado ha llegado a ser la principal palanca del crecimiento económico, a través de su directa intervención y conducción en los procesos de planeación, diseño, programación y ejecución de las políticas de bienestar social. En el transcurso del pasado siglo, la intervención directa del Estado de bienestar, hizo posible la recuperación de las economías capitalistas avanzadas, después de dos conflagraciones mundiales, conflictos bélicos intermedios y profundas crisis financieras, estableciendo un paradigma de organización social cuya sobrevivencia y viabilidad todavía se encuentran en el centro del debate en las sociedades modernas.

El Estado democrático de derecho, ha sido el garante de la vigencia del Estado sujeto a las leyes, en el reconocimiento a los derechos de todos los grupos sociales, que van desde los intereses étnicos, religiosos, políticos, de género y de las más diversas manifestaciones que presentan poblaciones cada vez más pluriculturales y altamente diferenciadas.

Pero ha sido en el Estado democrático de derecho en donde la democracia ha sido la bandera de múltiples movimientos sociales en el reclamo de los derechos de minorías y mayorías ciudadanas, no únicamente en la lucha de las

libertades civiles, sino también en el mejoramiento de las condiciones materiales de vida. Es en ese contexto en donde la utilidad social del Estado de bienestar encuentra su perfecta justificación de ser. La política de bienestar social impulsada y conducida por el Estado encuentra una amplia base de legitimación social que le ha permitido a éste contar con el apoyo suficiente para gobernar a las sociedades por un amplio periodo de tiempo, habiéndose constituido como el factor más decisivo tanto en la producción como en la distribución de la riqueza y en el atemperamiento entre las clases y grupos sociales antagónicos, sujetándolos a todos bajo el imperio de la ley.

El Estado de bienestar trajo consigo el principio del Estado patrimonialista en nombre de la sociedad en su conjunto, un Estado propietario de medios de producción y por lo tanto, administrador de unidades de trabajo en los ramos económicos más diversos del abanico productivo.

Esta responsabilidad adoptada por el Estado de bienestar lo condujo a hacerse cargo de empresas de toda índole tanto en su complejidad organizacional como en su administración, aumentando en forma desproporcionada el tamaño de los aparatos burocráticos y la necesidad de contar con grandes recursos y subsidios para asegurar la operación deficitaria de muchas de ellas con el pretexto de mantener abiertas fuentes de trabajo a altos costos insostenibles ya para los demás actores del quehacer público.

El aumento en el tamaño del aparato gubernamental trajo aparejada una crisis organizacional y económica de grandes proporciones para la administración pública en general, limitando severamente su eficacia administrativa y gubernamental. La razón de ser del Estado se perdió en una racionalidad burocrática centralizada y egoísta, dirigida más bien a satisfacer sus propios intereses y cada vez más ávida de absorber recursos públicos, cada vez más escasos y difíciles de obtener, para destinarlos a la operación de empresas en

algunos casos ineficientes, suplantando así prioridades más urgentes y necesarias de carácter social.

De esa forma el Estado de bienestar al perder su eficacia operacional, requiere hoy con urgencia, de un nuevo diseño arquitectónico que le permita ser más competitivo frente a sus ciudadanos, y realizar un proceso constructivo más adecuado a las nuevas necesidades, objetivos y demandas que le plantea una sociedad civil cada vez más madura, informada y capacitada para participar más directamente en la confección e implementación de las nuevas políticas públicas ahora ya más ciudadanizadas, y por lo tanto sujetas al escrutinio público y privado para evaluar impactos y beneficios que se esperan de la gestión pública gubernamental.

I. 3 El modelo gerencial en la sociedad participativa

En los medios académicos y gubernamentales los conceptos de gestión pública y gestión administrativa han sido considerados indistintamente como equivalentes, tanto en la administración de los servicios públicos que el gobierno presta a la ciudadanía, como en el manejo que se hace de los recursos públicos dentro del proceso administrativo.

No ha sido sino hasta últimas fechas cuando los conceptos de gestión y administración pública cuando han sido puestos a revisión ambos conceptos para adecuarlos a las nuevas necesidades de organización estatal y de la propia sociedad civil.

La gestión pública -nos dice Ricardo Uvalle Berrones- no es un conjunto de procedimientos que se definen a priori para alcanzar las metas propuestas, sino un sistema de realizaciones externas, de aptitudes acreditadas, de políticas definidas y de recursos utilizados para dar vida y consistencia a las decisiones que tienen a cargo tanto el gobierno como la administración pública.

Es también un sistema de comunicación, interlocución, atención y solución de problemas públicos, influido por la relación compleja de los ciudadanos con el Estado. Por eso, la gestión pública trasciende la clásica e insuficiente noción de que a través de ella se administran los recursos.²⁰

Ante esta nueva realidad social e institucional, se hace indispensable que el Estado y la administración pública reformulen sus objetivos y estrategias, para ser más aptos, flexibles y adaptativos a los crecientes procesos de ciudadanía en la conducción del Estado y sus políticas públicas, y todo ello mediante la utilización de las nuevas tecnologías de organización contemporáneas.

La creciente competitividad en los ámbitos públicos y privados para alcanzar los éxitos individuales y colectivos preconizados por la globalidad y la cultura de consumo, le exigen al gobierno estar cada día más preparado para prever y desarrollar estrategias adecuadas y pertinentes que le aseguren el ejercicio de una gobernabilidad democrática con el concurso de los ciudadanos. Las transformaciones que requiere el Estado no solamente lo hacen más apto, competitivo y eficaz, sino que las mismas le ofrecen la oportunidad de mantener e incrementar los niveles y mecanismos de su legitimación.

Esas tecnologías transformadoras del Estado, impulsan su capacidad para interactuar en forma constructiva y coordinada con las fuerzas que actúan en el entorno social. La puesta al día en cuanto al uso de la tecnología organizacional le brinda al Estado dividendos innegables, a la vez que le permite alcanzar el incremento de su capital político y en consecuencia el aumento de su capacidad de respuesta para afrontar las crisis y oposiciones fácticas de intereses y dándoles respuestas viables en cuanto a su realización, contando para ello con el apoyo ciudadano organizado. En las sociedades abiertas, las tecnologías de poder se

²⁰ Uvalle Berrones, Ricardo. "La importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica. UNAM SCEM" p.12.

constituyen en instrumentos invaluable para asegurar la gobernabilidad democrática progresiva. La sociedad abierta y participativa, por su naturaleza y complejidad es crecientemente pública por lo que exige que su administración pública sea capaz y competitiva, para lo cual deberá saber utilizar las nuevas tecnologías de poder en beneficio de sus ciudadanos, que incluyen necesariamente las políticas con un significado de lo público, o sea: gobernar por políticas y gobernar con sentido público.

La utilización de procesos de gobierno mediante políticas públicas, requiere como contraparte en la administración pública de un modelo gerencial que sustituya el concepto de “interés público”, por el de “resultados que valoran los ciudadanos”, privilegiando los valores de servicio al cliente, escrutinio ciudadano a la actividad gubernamental, apego a las normas jurídicas, calidad y valor en los procesos y productos, identificación de la misión y visión de las organizaciones, rendición de cuentas, la capacitación y el fortalecimiento de las relaciones laborales, el mejoramiento continuo de los procesos de trabajo, complementación del servicio y el control, ampliación de las opciones del cliente, alentar la acción colectiva, analizar y evaluar resultados y enriquecer la deseada retroalimentación. La administración pública moderna para estar acorde con el recambio societal, flexibiliza sus posiciones históricas, dando paso a las readecuaciones normativas y estructurales para asegurar la coherencia organizacional que requiere el aparato administrativo gubernamental, de cara a las crecientes demandas que plantea el activismo y la participación de ciudadanos en los asuntos de la cosa pública.

I. 4 Evolución del concepto de autoridad en las organizaciones públicas.

La participación ciudadana en la res-pública, transforma el concepto tradicional de autoridad como atributo político y jurídico de las personas para desempeñar cargos, oficios o el derecho a dar órdenes, desde jerarquías claramente establecidas que fluyen de los niveles superiores a los inferiores.

El fenómeno de la autoridad se ha manifestado a través de la historia, desde las relaciones interpersonales, pasando por la familia, grupos formales e informales hasta en las organizaciones de todos los tamaños y con cualquier objeto social, sean éstos locales, nacionales o internacionales. En todos ellos se da el fenómeno de la organización jerárquica, sus reglas morales o jurídicas y los alcances de la autoridad. La autoridad se puede dar de facto, o con arreglo a valores normativos consensuados y generalmente aceptados por el grupo social. El sometimiento al orden establecido obedece a motivaciones muy diversas. El sometimiento por intereses económicos es la principal razón del ejercicio de la autoridad en las organizaciones productivas públicas o privadas. La obediencia política por el contrario se obtiene a través del miedo o el respeto que se tiene a la ley y a las consecuencias que se tendrían que sufrir por su desobediencia.

El fenómeno de la legitimidad de la autoridad se manifiesta en todo tipo de organizaciones y no únicamente en el Estado, independientemente de que este último tenga el monopolio legítimo de la coacción. Barry Bozeman en su obra "*Todas las organizaciones son públicas*", nos dice que, puede aducirse que la legitimidad es ante todo psicológica (Edelman, 1964), que está encarnada en el individuo y que existe sólo cuando alguien obedece por convicción (Lindblom, 1977, p.19).²¹

En la administración pública, en nuestra opinión, al interior de la burocracia la obediencia se obtiene y se da en primer lugar teniendo como fuente de la legitimación a la propia ley y a sus disposiciones reglamentarias y en segundo término por los intereses económicos que privan en las relaciones laborales. El uso de la coacción se da sólo cuando se manifiestan violaciones explícitas al marco legal en que actúan las organizaciones burocráticas consideradas como

²¹ Bozeman, Barry *Todas las Organizaciones son Públicas*, México F.C.E. p, 107.

responsabilidades de los servidores públicos por irregularidades cometidas por éstos en el desempeño de sus atribuciones legalmente conferidas.

En relación con la sociedad civil las fuentes de legitimación con que cuenta la administración pública, parten primero desde la ley, pasando por las convicciones sociales y políticas que tienen los gobernados (cultura política) por la ejecución de actos de autoridad de la administración, y en tercer lugar por la aplicación de las sanciones administrativas que implican su incumplimiento.

El desarrollo de la sociedad civil en los últimos años ha propiciado el desarrollo de nuevas teorías sobre la autoridad en las organizaciones que ubican al ciudadano en el centro de gravedad de las organizaciones públicas. Barry Bozeman nos habla de un modelo ternario compuesto por tres modelos diferentes de autoridad política, así nos refiere a una autoridad política primaria, la cual emana directamente de los ciudadanos individuales y constituye el fundamento de cualquier sistema político. La capacidad de los gobiernos de tomar decisiones obligatorias radica esencialmente en el otorgamiento de legitimidad por parte de los individuos y en el compromiso de éstos tanto con las instituciones como con sus políticas.²²

Existiría también, según el mismo autor, una autoridad política secundaria, basada en la necesidad de delegar el otorgamiento de autoridad al régimen como una cuestión de utilidad práctica y de filosofía política, habida cuenta de la imposibilidad de ejercer una democracia directa tanto en el gobierno como en los cuerpos de la administración pública.

Por último, Barry Bozeman refiere a una autoridad política terciaria, a la cual pertenecen las organizaciones no gubernamentales y los particulares. Se trata de una potestad delegada en segundo grado. Los funcionarios públicos son vistos como delegados de los ciudadanos particulares, y estos delegados a veces dotan

²² Bozeman, Barry Op. cit. p.112

a las organizaciones privadas (incluyendo las empresariales, no lucrativas y mixtas). En la práctica burocrática, estos modelos se interrelacionan unos con otros, dándole a la administración pública una fisonomía muy diversa en cuanto los tipos de autoridad y elementos de control interno y externo que se manifiestan en su seno. El sector paraestatal y las instituciones nacionales y privadas de crédito y de seguros sirven de ejemplos representativos de la interrelación dinámica de estos modelos en las organizaciones públicas ya sean gubernamentales o privadas.

Así pues, algunas organizaciones privadas están al mismo tiempo limitadas por la autoridad política secundaria (mediante regulaciones y reglamentos de gobierno, etc.) y dotadas de autoridad política terciaria. En situación similar se encuentra la mayoría de las organizaciones gubernamentales -dotadas de autoridad secundaria, pero a la vez sujetas a restricciones dictadas por instancias superiores-.

El desarrollo de la administración pública en México, ha atravesado por distintas etapas durante los últimos veinticinco años, presentando una fisonomía muy distinta de lo que fueron el Estado y su administración hasta hace pocos años. Del Estado benefactor de los sesentas y setentas con su administración pública tradicional hasta lo que hoy se denomina como *gerencia pública- gestión pública* en un Estado orientado básicamente a la globalización externa y a la austeridad interna. El propósito de una gerencia pública es el de alcanzar la capacidad de generar eficiencia, eficacia y legitimidad simultáneamente para la administración pública, tiene que ver también con la utilización intensiva de métodos y técnicas provenientes de las organizaciones productivas del sector privado.

El término *gerencia pública* hace referencia al conjunto de actividades conducentes a obtener bienes o productos públicos que engloban tanto las desarrolladas por la dirección como por los distintos niveles administrativos.²³

Con la utilización de la tecnología de punta en materia organizacional proporcionada por la gerencia pública, se pretende dar solución a múltiples problemas que presenta la gestión administrativa asegurando la gobernabilidad en sociedades cambiantes.

Enrique Cabrero Mendoza, en su libro *Del administrador al gerente público*, nos explica hablando de la gestión pública que paradójicamente parecería ser la única vía para recobrar la gobernabilidad ante sociedades que cambian, presionan al aparato gubernamental, y exigen una mayor transparencia y agilidad en su acción. Hasta ahora buena parte de las soluciones modernizadoras ha consistido en resignarse a la imposibilidad de reformar las estructuras y agencias gubernamentales, optando por intensificar los procesos privatizadores, replegando al mínimo el papel estatal, y cediendo los mayores espacios posibles a las fuerzas del mercado.²⁴

No obstante la gerencia pública debe ser considerada sólo como instrumento tecnológico para alcanzar la mejora continua de los procesos productivos en las organizaciones productivas que forman parte de la administración pública, aparejando la implementación de políticas públicas que conlleven a una mayor participación ciudadana en el diseño, desarrollo y operación de la acción gubernamental en beneficio de la sociedad en su conjunto, controlando sus alcances de beneficio público y privado, bajo un esquema de control estatal y societal que asegure el cumplimiento de esos fines y no sólo que sirva como un instrumento de oportunidad en beneficio de grupos económicos poderosos en detrimento del Estado, gobierno y su administración pública.

²³ Sánchez González, José Juan, *Gestión Pública y Governance* Editorial IAPEM. P. 15.

²⁴ Cabrero Mendoza, Enrique, *Del Administrador al Gerente Público*, Editorial INAP p, 24

II. Teoría de la Gestión Pública y la Gerencia Pública

II.1. La nueva gestión y la organización.

Para dar mayor solidez al tema que nos antecede, es necesario destacar en el estudio de la -organización-, elemento importante el cual está inmerso en la sociedad y su conjunto, que nos ha permitido desarrollar actividades sociales, productivas y reproductivas, dividiendo las tareas y trabajos para satisfacer las necesidades económicas, políticas, sociales, administrativas, culturales, educativas, etc., del medio ambiente que nos rodea, cada vez más cambiantes y tecnificadas, dada la evolución de los instrumentos administrativos provenientes de experiencias en el sector privado y del sector público.

Las organizaciones han sido el centro de estudio de investigadores de diversas disciplinas, como son: sociólogos, economistas, ingenieros, psicólogos, administradores públicos, políticos, filósofos entre otros, que han demostrado el comportamiento de estas con su entorno.

Y para ello se ha utilizado todo el conjunto de conceptos, hipótesis, técnicas y procedimientos que han aparecido para apoyar a los estudiosos y profesionales en el desempeño de la administración pública gubernamental, con el fin de solucionar de la mejor forma posible los problemas que enfrenta una nueva cultura organizacional y su propio desarrollo.

II.1.2. Principales exponentes

Centrando la atención a los propósitos de la presente investigación para entender este fenómeno organizacional, es necesario exponer las principales corrientes teóricas que sirvieron de guía para el ejercicio de la administración pública y otras disciplinas:

La escuela de la Administración científica y teoría clásica de la administración, fundada por Frederick W. Taylor a principios del siglo XX, distingue la utilización de la racionalidad instrumental como paradigma de la organización, el cual significó un punto de inicio para el estudio de los procesos organizacionales al ser introducidos a las empresas para lograr la organización racional del trabajo, las tareas y obtención de los altos niveles de productividad, además la organización de la empresa lo consideraba como su sistema de gestión, que implicaba la toma de decisiones, procesamiento de la información y el diseño de estrategias capaces de enfrentar contextos cada vez más cambiantes y complejos.

En esta escuela podemos ubicar dos momentos: el primero constituye el estudio y solución de los problemas derivados de la organización en la producción, en tanto que el segundo expresa una propuesta organizativa de la empresa globalmente considerada en las que se articulan las funciones productivas con las de dirección. “Para ello propuso la aplicación de un criterio piramidal. Así, la coordinación del proceso productivo requería de una estructura

organizativa adecuada, proponiendo para ello la creación de un departamento de planeación. La administración científica constituyó una combinación global que puede resumirse, de ciencia en vez de empirismo, armonía en vez de discordia, cooperación no individualismo, rendimiento máximo en vez de producción reducida, desarrollo de cada hombre en el sentido de alcanzar mayor eficiencia y prosperidad”²⁵.

Otra de las escuelas se refiere a las Teorías de la burocracia y de las disfunciones burocráticas. El autor de esta escuela fue Max Weber, quien propuso un modelo burocrático en el cual la organización se basa en supuestos racionales y se estructura de manera que se pueda cumplir una función previamente establecida y que se rige por las leyes impersonales. Esta escuela generó un debate conducido principalmente por autores importantes dentro de la tradición de la sociología funcionalista norteamericana, con R. K. Merton, P. Selznick y A. Gouldner, quienes intentaron demostrar “que no era sencillo encontrar ejemplos claros de una burocracia homogénea y eficiente, sino que había efectos perniciosos del formalismo y reglamentación rígida, y que del orden y de la eficiencia que podía ser encontrada en las organizaciones estudiadas empíricamente devenía de la capacidad de los individuos y grupos por escapar de las reglas, la jerarquía y las formalidades”²⁶.

La escuela de relaciones humanas, que inició con las experimentaciones de un grupo de investigadores de la planta Hawthorne de la Western Electric Company, en las afueras de Chicago, que surge por la pretensión de administrar los grupos informales y la “humanización” de la administración, uno de los principales investigadores de ella es Roethlisberger²⁷. Esta escuela es importante

²⁵ Chiavenato, Idalberto, Introducción a la teoría general de la administración, Colombia, McGraw-Hill, 1995.

²⁶ Arellano, David, “Definición del concepto teoría de organización”, México, Centro de Investigación y Docencias Económicas, 1998 (mimeo.).

²⁷ “Los resultados de estos experimentos resultaban muy curiosos, en un experimento, los trabajadores fueron divididos en dos grupos, el grupo experimental, donde los trabajadores fueron sometidos a intensidades de iluminación de creciente magnitud, y un grupo de control, donde trabajaban bajo una intensidad luminosa constante, la producción se incremento tanto en el grupo de prueba como en el de control y el crecimiento de la producción en ambos grupos fue aproximadamente de la misma magnitud, se hicieron varios experimentos posteriores donde los resultados fueron parecidos, esta respuesta fue llamada (el Efecto Hawthorne). Para mayores referencias, se pueden consultar

porque sirve como eje de análisis en la organización y considera a ésta como sistema social constituido por una serie de roles y su desempeño.

La escuela de Teoría de las estructuras contingentes. Surgida en Gran Bretaña en los años cincuenta en donde sus principales exponentes J. Woodwar, P. R. Lawrence, J. W. Lorsch, T. Burns, G. M. Stalker, J. D. Thompson y el Grupo Aston, que se ocuparon en buscar los elementos determinantes de la estructura de las organizaciones partiendo de supuesto de que existe una relación funcional determinista entre las condiciones que presenta el ambiente (variable independiente) y las técnicas administrativas como el instrumento apropiado para alcanzar eficazmente los objetivos de la organización (variables dependientes)²⁸.

De esta escuela podemos considerar el aporte realizado en cuanto a la aplicación de un método de investigación que pretendía dotar al estudio de las organizaciones de la "cientificidad". El enfoque metodológico del grupo Aston, se enfocó en el método desarrollado de la psicología para definir la estructura de la personalidad, aplicando el análisis a la estructura de la organización, este método es conocido como el análisis factorial.

Otras de las escuelas importantes, es la del comportamiento. Surgida a principios de los años cincuenta y sus principales autores fueron: H. A. Simon, Ch. Barnard, Ch. Argyris, R.M. Cyert y J.G. March. Quienes se preocuparon por elaborar y desarrollar modelos para la toma de decisiones. Esta orientación era centrar nuevamente el análisis de las organizaciones en el individuo, sólo que referido dentro del contexto organizacional donde se determina la percepción de las situaciones vividas y donde las decisiones son tomadas en función de esta percepción. Esta relación es la que explica el comportamiento humano dentro de las organizaciones, que implica tanto decisiones como acciones.

Roethlisberger. Fritz J., *The Elusive Phenomena, an Autobiographical Account of my Work in the Field of Organizational Behavior at the Harvard Business School*, G.F.F. Lombard (ed), MA, Harvard University Press, Cambridge, 1977.

²⁸ "La estructura de la organización está muy relacionada con el contexto en el cual ésta funciona, y gran parte de las variaciones de las estructuras organizativas pueden ser explicadas por factores contextuales", D. Pugh.

En los años setenta se ubica el enfoque de las Nuevas relaciones humanas, caracterizado principalmente por la búsqueda de estructuras organizacionales cada vez más flexibles y adaptables a los nuevos esquemas de producción, reflejados principalmente en las nuevas formas de competencia donde la calidad adquirió un papel estratégico, los autores que más destacan en esta escuela son: Ch. Argyris, A. Maslow, F. Herzberg, y A. Tannenbaum y R. Likert, entre otros.

Y por último se expone la escuela que trata acerca del Análisis del poder y del discurso organizacional. Los principales autores de esta son: S. Clegg y, D. Dunkerley, J. Pfeffer, G. Salancik., P. J. DiMaggio y W. W. Powell, M. Crozier y E. Friedberg. Quienes se basaron en la sociología de la dominación Weberiana y en los modelos de burocracia y burocratización que derivaron de ella el carácter racional del poder como capacidad o recurso, capaces de producir y reproducir relaciones de autonomía y dependencia estructuradas jerárquicamente a ser desplegadas con el grado apropiado de estrategia y destreza táctica por parte de los actores sociales²⁹.

De esta escuela se han considerado los siguientes aportes importantes:

- Primero, las fuentes del poder dentro de la organización se pueden ubicar en la autoridad formal, las leyes y reglamentos, el control de los procesos de decisión, el control del conocimiento y la información, la capacidad para tratar con la incertidumbre, el control de la tecnología, las alianzas interpersonales, el simbolismo y la manipulación de las ideas o el mismo poder del que ya se disponía;
- Segundo, las formas institucionales que actúan como mecanismos mediante los cuales el poder puede ser alcanzado, rutinizado y disputado, y

²⁹ Clegg, Stewart, Frameworks of power, Sage, Londres, 1989. p.67

- Tercero, que existen procesos micro-políticos mediante los cuales el poder se puede alcanzar y movilizar, ya en oposición o en paralelo a los regímenes establecidos y a las estructuras de dominación mediante las cuales se gobierna.

No obstante estas escuelas fueron los referentes fundamentales para el desarrollo del fenómeno organizacional y que nos ha servido para entender las demandas de la sociedad, las cuales se han venido manifestando a lo largo de nuestra historia.

La idea clara de la importancia del fenómeno organizacional, parte de los problemas sociales que se han manifestado en la sociedad, y que ha hecho que el Estado y las administraciones públicas de los órdenes de gobierno se transformen.

En esta época nuevas corrientes de pensamiento y nuevas herramientas aplicadas a la administración pública y de negocios han surgido por la necesidad de mejorar el rendimiento de los recursos destinados a la prestación de servicios públicos, así como una mayor vinculación entre la estructura organizacional y el ejercicio de gobierno para abordar y solucionar los problemas que suelen presentarse en el ejercicio de las administraciones públicas en cuanto a la prestación de los servicios públicos que demanda la sociedad, a través de una Administración Pública gubernamental organizada, eficiente, y canalizando recursos materiales, humanos y financieros, congruentes a las necesidades de los servicios requeridos por los ciudadanos.

II.2 Gestión Pública y Gerencia pública.

La última década ha sido testigo de un movimiento todavía inconcluso de

cambios sin precedentes en la configuración contemporánea de la administración pública. El armazón teórico que subyace en la mayoría de estos cambios está formado por un conjunto de valores, principios y técnicas que se enmarcan en las llamadas ciencias del management.

Con el adjetivo “público” la Nueva Administración Pública (el public management) se ha convertido en el punto de referencia obligado de los programas de modernización administrativa, el nacimiento de estas teorías constituye una de las tendencias internacionales más notables en la administración pública, convirtiéndose en la denominación común del conjunto de doctrinas muy similares que han dominado la agenda de la reforma burocrática en numerosos países de la OCDE desde finales de los años setenta. Este interés refleja las dificultades que encuentra la administración pública para adaptarse a la escala y complejidad de los problemas que le plantea la sociedad actual.

Las nuevas circunstancias económicas, políticas y sociales ponen de manifiesto las limitaciones de las perspectivas tradicionales que han proporcionado a la administración sus modelos de conducta durante las últimas décadas. Al mismo tiempo, el management público promete aliviar la presión económica sobre recursos escasos y atender las demandas insatisfechas de los usuarios de los servicios públicos, al tiempo que sirve de pretexto para adoptar decisiones políticas duras e impopulares de cualquier signo ideológico.

II.2.1. Aspectos fundamentales

En el escenario mundial contemporáneo comprendido por un conjunto de rasgos característicos cuyas notas más sonoras consisten en la globalización y la privatización, fenómenos que han signado una asociación bajo la tutela de la economía neoclásica y el soporte organizativo de varias entidades internacionales bancarias y comerciales. La globalización se ha constituido en un fenómeno de

dimensiones planetarias cuyos efectos son visibles por doquier; sin embargo, su ensanchamiento obedece en buena parte al progreso avasallador de las privatizaciones en gran escala que se produjeron a lo largo de la década 1980, así como la incorporación del manejo privado como modelo del funcionamiento gubernamental. Globalización y privatización constituyen por consiguiente, dos elementos medulares de la economía moderna que postula la promoción de los mercados, la competencia, la promoción del espíritu empresarial y la orientación hacia el cliente, más allá del ámbito económico privado. Propone su extensión hacia el Estado, gobierno y la administración pública, replanteando la misión, sus fines, su organización y su funcionamiento.

Hacia 1968 se comenzaron a observar en México los primeros visos de la globalización económica y de sus efectos en el manejo de los negocios privados. Desde entonces ya se advertía con alguna claridad cómo la "reprivatización", estaba engendrando dos organismos paradigmáticos del alcance planetario personificados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. El Banco Mundial, que había sido fundado por los gobiernos, ya era autónomo y tenía un carácter autofinanciador a través de la venta de sus valores en los mercados de capital. Por su parte, el Fondo Monetario Internacional, había desarrollado el sistema monetario y crediticio que la economía mundial requería para la creación y manejo del dinero y del crédito, funcionando más allá del concepto de soberanía nacional.³⁰

Para el año de 1988 se propuso que el gobierno asumiera ciertos mecanismos administrativos de la empresa privada, por los cuales las decisiones y su implementación se separan deliberadamente, de modo tal que la persona que

³⁰ En efecto, desde mediados de la década de 1960, ambas instituciones ya estaban muy activas, aunque su influjo no tenía aún el alcance de hoy en día y sus misiones organizativas estaban ceñidas a su estatuto financiero. La actividad del Banco Mundial se centraba en la negociación de acuerdos sobre préstamos de garantía con miras al desarrollo de los países, así como a su supervisión. Pero también asesoraba sobre la economía general de las naciones, los lineamientos de sus bancos centrales y el establecimiento de estas instituciones bancarias. El Fondo Monetario Internacional, por su parte, también asesoraba sobre las directrices de esos bancos, así como sobre control de cambios y la estabilización monetaria.

toma las decisiones sea diversa de quién actúa. El objeto de tal medida orgánica y funcional se orientó a viabilizar que la gerencia superior se concentrara en la toma de decisiones, dejando la actuación en manos del personal operativo. Esto mismo se aplicaría al gobierno como tomador de decisiones, haciendo que las instituciones que integran a la sociedad se conviertan en entes activos; es decir, serían instituciones no-gubernamentales preparadas para la actuación, constituirían corporaciones diseñadas para la operación³¹. Para denominar tal fenómeno Peter Drucker señaló: "esa política podría llamarse 'reprivatización'. Las tareas que aflúan al gobierno en el siglo XIX, porque la institución privada original de la sociedad, la familia, no podía desempeñarlas, serían turnadas a las nuevas instituciones no-gubernamentales, que han surgido y crecido en estos últimos sesenta o setenta años".

De esta manera, durante la década de los setenta, el management público se presentó como un conjunto de doctrinas de aplicación general y universal caracterizada por rasgos de portabilidad y difusión, así como la neutralidad política.

Esto significó por una parte, que sus principios y técnicas se presentaran como una respuesta válida para los problemas de gestión pública en multitud de países, en diversos niveles de la administración y en los más variados sectores de la actividad pública. Por otra parte, con la supuesta neutralidad política se quería sugerir que sus prescripciones servían para poner en práctica las voluntades e ideologías contrapuestas, ofreciéndose como un marco bajo el cual se podía perseguir tanto el desmantelamiento como la defensa del estado benefactor.

Estos planteamientos tuvieron como sustento un primer diagnóstico sobre el estado y el funcionamiento de la administración pública, realizado en 1986,

³¹ Drucker, Peter. *Sobre la Profesión del Management*. Traducción de María Isabel Merino. Editorial Apóstrofe. Barcelona 1999. 255 Págs.

cuyas conclusiones fueron demoledoras: según el Comité de Cooperación Técnica de la OCDE, los ciudadanos estaban influidos principalmente por los bienes llamados tutelares, como la educación y la salud, así como la garantía de recursos proporcionados por el llamado *Estado providencia*.³²

Las tendencias globalizadoras enunciadas en 1987 fueron refrendadas diez años después, pero los nuevos datos referentes a la situación del Estado no pudieron ser más desoladores. El Informe Sobre el Desarrollo Mundial 1997 del Banco Mundial -que versó sobre el Estado- observó a un Estado en ruina, con sus instituciones en quiebra.

Las declaraciones del Banco Mundial plantearon que durante la segunda década de 1990 quedaron demostradas las ventajas y las desventajas de la actividad del Estado, principalmente en lo relativo a sus acciones en pro del desarrollo económico. Una de las ventajas fue el mejoramiento en materia de educación y de salud, ayudándose a reducir la desigualdad social. Sin embargo, a pesar de semejantes éxitos, la organización y las funciones del Estado han decretado una situación de esclerosis tal, que probablemente lo inhabiliten para adaptarse a las exigencias crecientes de una economía en proceso de globalización.

Así, tenemos que advertir que el estilo gerencial que propuso la OCDE consiste en que la administración pública gubernamental, una vez reformada, sea puesta al servicio del cliente; que se establezcan mercados en el seno de los procesos gubernamentales; que se desarrolle la competencia mercantil entre las dependencias administrativas; que se constituya la orientación empresarial privada dentro del Estado; y que se decrete la separación tajante entre la política y la

³² El problema central identificado consistió en cómo financiar ese enorme gasto con cargo a los ingresos del erario público. De hecho, tales erogaciones no correspondían a la idea esencial de un gobierno "normal", pues hasta la época de la Primera Guerra Mundial las atribuciones de los poderes públicos consistieron en el mantenimiento del orden, la defensa nacional y la administración de programas sociales de corto alcance. La "anormal" expansión del gobierno ocurrió cuando esos poderes emprendieron nuevos proyectos relativos a educación y salud para la nación entera, así como programas en gran escala de infraestructura y de apoyo a la industria. (Nota del autor)

administración, reforzada con la dicotomía entre management y politics. Hacia la misma época se desarrolló paralelamente una identificación temprana del management público bajo sus nuevas formas, que se debe a Aaron Wildavsky, quien a mediados de la década de 1980 apreció la emergencia de cursos universitarios sobre contabilidad pública y finanzas, así como un temario académico relacionado con el dinero, el capital y el control de operaciones internas por medio del gasto público³³. En este contexto Wildavsky intuyó que el nacimiento de este temario estaba mejor rotulado por la voz management, que por la palabra administración pública.

Sin embargo, la naturaleza y especificidad de muchos de los problemas públicos pondrían de manifiesto la imposibilidad de encontrar soluciones en el sector privado de la manera en como se planteó por estos organismos internacionales. Como consecuencia, las organizaciones gubernamentales públicas deberían adaptar sustancialmente las técnicas privadas o bien construir sus propios modelos, ello daría lugar a un proceso de experimentación y aprendizaje social en el que la gerencia pública constituye un enfoque de gestión distintivo que se esfuerza por responder a la especificidad y complejidad de las administraciones públicas y del entorno en que estas operan.

Esto explica que desde mediados de los años sesenta, la administración pública haya venido escuchando, cada vez con mayor insistencia, el llamado a que aplique los conceptos de gerencia. La reforma administrativa en México difundió ampliamente sus contenidos mediante la transferencia de numerosas técnicas como el presupuesto por programas o la dirección por objetivos, casi todas ellas concebidas y ensayadas previamente en el mundo empresarial.

³³ Pressman, Jeffrey and Aaron Wildavsky. *Implementation*. Berkeley, University Press. 1979. Cap. 5

Sin embargo, la introducción de la gerencia en la administración pública no dio los resultados esperados. El escepticismo fue la reacción predominante ante un lenguaje que se consideraba extraño y hostil a la tradición administrativa, dominada por profesionales pertenecientes a la tradición jurídica y política. En consecuencia, el trasplante de técnicas de gestión tuvo una vigencia precaria y poco duradera, ahí donde llegó a materializarse.

El valor de aquellas tentativas sólo pudo apreciarse con el paso del tiempo, pues sirvió para sembrar entre las nuevas generaciones de funcionarios la inquietud por una perspectiva diferente e innovadora que les permitiera ampliar sus rudimentarios instrumentos de trabajo en unidades con un gran volumen de gestión operativa.

Por añadidura, el pensamiento de la gerencia fue recogido por la reforma administrativa pero se vio fuertemente restringido tanto en sus dimensiones como en su contenido doctrinario. Además de que aparecieron privados de sus implicaciones culturales e ideológicas, los contenidos de gerencia seleccionados por la reforma administrativa generalmente respondían a la evolución de su pensamiento, tomando como referencia casi exclusiva sus postulados científicos de principios de siglo.

En su interpretación restringida, se tendió a considerar a la gerencia como un conjunto de técnicas universales igualmente aplicables a todo tipo de organizaciones, al tiempo que se les relacionaba casi exclusivamente con la racionalización de estructuras y procedimientos, la depuración técnica de los procesos de toma de decisiones y el incremento en la productividad de los servidores públicos.

Es así, como se ha ignorado la evolución de su pensamiento hacia posiciones más relativistas, con la adaptación de sus prescripciones a las

circunstancias de cada entorno de trabajo. Por último, tampoco se ha considerado la aparición de corrientes doctrinales que se apartan de una interpretación de las organizaciones como máquinas, buscando en cambio su perspectiva humana, cultural, política, o sistémica³⁴.

Como consecuencia de todo lo anterior, a finales de los años setenta, la vivencia de los conceptos y técnicas de la gerencia en la práctica administrativa seguía siendo más bien testimonial y limitada, quedando ensombrecida por el predominio de las disciplinas tradicionales como el derecho o la hacienda pública. Además, su invocación en la administración pública no estaba exenta de confusión sobre sus intenciones y verdaderos contenidos.

Detrás de la controversia sobre la viabilidad de una aproximación gerencial a la realidad de la administración pública nos encontramos con el eterno debate en torno a la especificidad de la gestión en el sector público y a la categorización del gerente público, bien como una orientación derivada de la gestión empresarial, o como una disciplina con características propias y diferenciadas que le confieren su propia singularidad³⁵.

A finales de los años setenta, la nueva coyuntura política y económica se prestó para redescubrir a la gerencia como la panacea que prometía solucionar los graves problemas que aquejaban a la administración pública. El desarrollo insostenible entre las responsabilidades públicas y los recursos disponibles, junto con el ascenso de un movimiento político que, rompiendo el consenso de varias décadas, apostaba a la reducción del tamaño del Estado, fueron determinantes para reclamar la aplicación de disciplina y racionalidad económica a la gestión pública.³⁶

³⁴ Aguilar Villanueva, Luis. Política y racionalidad administrativa. México, INAP, 1982 p. 35.

³⁵ Idem Pág. Aguilar Villanueva, Luis. Política y racionalidad administrativa.

³⁶ El uso del concepto gestión pública como el de gerencia pública empleado indistintamente provoca mayor confusión y caos en la administración pública. Esta situación es similar a la utilización de categorías como modernización y burocracias, que terminan por significar cualquier cosa menos lo que realmente representan. Existe una diferencia

Inicialmente, el hecho de recurrir a la gerencia se relacionó con la búsqueda de un lenguaje cuantitativo que ofreciera prescripciones para actuar con rapidez y desde donde se pudieran justificar los drásticos recortes en el gasto y el empleo públicos.

La reforma administrativa había planteado la introducción de las técnicas de la gerencia pública a las actividades gubernamentales públicas como la mera sustitución de prácticas obsoletas por técnicas y métodos más racionales de trabajo, ignorando su enorme carga ideológica y cultural. Sin embargo, en el significado de la gerencia es necesario distinguir dos dimensiones inseparables:

- La gerencia como conjunto de técnicas o instrumentos de gestión, o lo que denominan “ el significado del gerente”;
- La gerencia como una función ideológica que sirve para crear y mantener en las organizaciones las prerrogativas de gestión (el llamado “derecho a gestionar”), con base en el reconocimiento de valores de racionalidad económica; a esta segunda faceta la denominan en un juego de palabras, la gestión del significado³⁷.

La dimensión ideológica de la gerencia se compone de dos elementos fundamentales: en primer lugar, la existencia de una cultura de valores reconocidos y aceptados comúnmente sobre lo que se entiende por buena gestión (la trilogía economía, eficacia y eficiencia) y, en segundo lugar, unas instituciones de responsabilidad (o de rendición de cuentas) que le impongan límites a la creación, mantenimiento y manipulación del poder y prevean sanciones por el incumplimiento de los valores de referencia. Sobre estos fundamentos ideológicos y culturales se formula todo un entramado de técnicas, modelos y prácticas de comportamiento que constituyen el contenido de la gerencia y con los que se

marcada entre gestión pública y gerencia pública, en el sentido de que la primera enfatiza todo el proceso administrativo público (planeación, organización, ejecución, control y evaluación), mientras que la segunda se encuentra referida a un etapa de la dirección y la toma de decisiones, por lo que se encuentra más vinculada a la función que realiza la dirección.

³⁷ Lozada Maradán, Carlos. ¿De burócratas a gerentes? USA. Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

pretende lograr la satisfacción de sus valores dominantes³⁸.

La interrelación entre ambas dimensiones permite subrayar la poca viabilidad de impulsar la introducción de técnicas de gestión sin aceptar al mismo tiempo la legitimidad de los valores y de las funciones gerenciales. En otras palabras, la gerencia es ante todo un orden semántico completo del que no se puede extraer una parte y esperar que cobre sentido por sí sola cuando sus presupuestos institucionales y éticos no están reconocidos en el proceso político.

En esta última década la interpretación del contenido de la gerencia como un conjunto de técnicas y modelos de comportamiento se hace inseparable de la reordenación de las responsabilidades políticas y administrativas en el seno de la administración pública. Como en todo proceso evolutivo, se hace necesario adecuar las nuevas técnicas administrativas y de gestión a las necesidades del desarrollo político de la sociedad y de los individuos que la integran, así como de todo el aparato instrumental de la administración pública.

Las nuevas técnicas administrativas y de gestión en nuestro medio institucional, deberán incorporar la participación del cliente ciudadano en el diseño y desarrollo de las políticas públicas particulares, así como en la organización y procesos institucionales que hagan posible vincular los elementos que intervienen en el proceso consenso-disenso-consenso, buscando en última instancia la corresponsabilidad y la satisfacción del cliente ciudadano.

II.2.2 Principales exponentes

³⁸ Si bien la dimensión ideológica y cultural del gerente ha evolucionado lentamente, como corresponde a los grandes paradigmas de organización social, su contenido ha estado sujeto a un proceso constante de transformación y cambio mediante el cual unas técnicas van desplazando a otras, de acuerdo con las circunstancias de la realidad y las tendencias del pensamiento. (Nota del autor)

Aquí convergen diferentes opiniones y corrientes que expresan puntos de vista distintos a los que se han expuesto en torno a ella. Cabe señalar que dentro de los más comunes usos de la gestión pública existen otras voces que intentan recuperarla, precisamente como una gestión gubernamental. Una primera propuesta es la que estudia Barry Bozeman que provienen del campo de las organizaciones, en las que afirma que:

“Todas las organizaciones son públicas, por lo que la gestión sólo puede ser una gestión pública. Algunas organizaciones son gubernamentales, pero todas las organizaciones son públicas”. Si hubiera que condensar las siguientes páginas a su mínima expresión, yo escogería esa frase. La premisa cardinal de su obra es que lo público es una clave para entender el comportamiento y manejo de una organización no sólo en dependencias de gobierno, sino virtualmente en todas las organizaciones³⁹.

No obstante, que reconoce que en 1945 Paul Appleby, un brillante estudiante y gerente en el campo de la administración pública, observaba que la gestión gubernamental difiere (de manera apenas perceptible desde el exterior, en virtud de su naturaleza pública) y por el modo en que está sujeta al escrutinio y clamor públicos”. Barry Bozeman sostiene que a pesar de que existen algunas diferencias, tanto en las comparaciones de empleados y sistemas de persona, en las tareas y el espacio de trabajo, así como en las organizaciones y en su estructura, en última instancia, tanto las corporaciones como el gobierno son públicas.

II.2.3. Lo público y privado en la nueva gestión pública

³⁹ Bozeman, Barry, “Todas las Organizaciones son Públicas”. México, Fondo de Cultura Económica. Pp. 31

El punto central es que todas las organizaciones son públicas porque la autoridad política afecta parte del comportamiento y los procesos de todas las organizaciones (públicas y privadas) mediante mecanismos de regulación. Ello implica: 1) lo público concierne a los efectos de la autoridad política; 2) las organizaciones pueden ser más públicas en relación con ciertas actividades y menos públicas con respecto a otras; 3) todas las organizaciones son públicas, pero algunas lo son más que otras. A partir de esta argumentación, luego entonces sólo existe una Gestión Pública.

Para Barry Bozeman a los gestores públicos se les puede encontrar casi en todo tipo de organizaciones públicas o privadas, debido a que son personas que manejan lo público. Esta visión permite mostrar que la práctica de la Gestión Pública ha estado dominada por dos perspectivas. Algunos gestores públicos piensan que hay ciertos principios básicos de buena administración que conducen a buenos resultados casi en cualquier contexto. Otros creen que requiere habilidades muy distintas a las que se necesitan en la administración de negocios. Pero se ha prestado poca atención al manejo de lo público fuera de las organizaciones gubernamentales.

Varias características de la Gestión Pública parecen distintivas, incluyendo la importancia de los ciclos electorales, la visibilidad de los directores públicos de alto nivel y los intereses en juego. Sin embargo, muchas de estas características también afectan a los gerentes de empresas que se ocupan en manejar lo público⁴⁰.

Enfocarse en el manejo de lo público implica que virtualmente todas las grandes organizaciones tienen las mismas motivaciones y presunciones en sus procesos de obtención de recursos. Las organizaciones –incluyendo no sólo las empresariales, sino también las del gobierno, del servicio público y no lucrativo buscan un crecimiento estable, autonomía en la toma de decisiones y control.

⁴⁰ Sánchez González, José. "Gestión y política pública". México, CIDE pp. 190-191.

Basado en el estudio de un caso en particular en el estado de Minnesota y apoyado por el Programa de Innovaciones en el Gobierno Estatal y Local de la Fundación Ford y de la Universidad de Harvard, Michael Barzelay intenta generalizar una propuesta posburocrática como modelo a seguir en el futuro. Al documentar la experiencia exitosa del programa STEP (*Striving Toward Excellence in Performance*) en el estado de Minnesota en la década de los ochenta, Barzelay estudia la incorporación de mecanismos de mercado y de competencia para resolver graves problemas desperdicio y lentitud en la actuación de diversas agencias estatales, básicamente derivados del erróneo control y decisión en las estructuras del *staff* del gobierno.

A través del ejemplo "típico", como el de máquinas que fueron solicitadas y que llegan cuando ya no son necesarias o cuando son obsoletas, o que habiendo pedido una especificación, por razón de costos, se compró otra que no servía, Barzelay introduce la necesidad de una transformación de la forma en que la burocracia actúa.

El paradigma burocrático enseña, según Michael Barzelay, que la eficiencia de la acción se debe a la delegación específica de autoridad y a la ejecución de procedimientos y reglas de una manera uniforme. El ejercicio del presupuesto está basado en la idea del gasto y el ahorro, no en términos del objetivo y de la manera más eficiente de alcanzarlo. De esta manera, Michael Barzelay diagnostica un agotamiento de dicho paradigma ante la complejidad de los contextos de acción de cualquier gobierno moderno.

Ante una sociedad exigente y demandante, el "paradigma Posburocrático" va tomando forma en ocho puntos:

- 1) Las agencias burocráticas se enfocan hacia sus propias necesidades y perspectivas. Una agencia posburocrática, hacia las necesidades y perspectivas del "cliente".

- 2) Una agencia burocrática se define a sí misma tanto por el monto de recursos que controla como por las tareas que desempeña. Una agencia posburocrática u “orientada al cliente”, por los resultados que alcanza para sus clientes.
- 3) Una agencia burocrática controla los costos. Una agencia “orientada al cliente” crea valor neto sobre aquéllos.
- 4) Una agencia burocrática depende de la rutina. Una agencia posburocrática modifica las operaciones en respuesta a las cambiantes demandas de sus clientes.
- 5) Una agencia burocrática lucha por su feudo. Una agencia posburocrática compite por negocios.
- 6) Una agencia burocrática insiste en seguir procedimientos estandarizados. Una agencia “orientada al cliente” construye decisiones en sus sistemas de operación para servir a un propósito.
- 7) Una agencia burocrática anuncia políticas y planes. Una agencia posburocrática instrumenta una comunicación de doble vía con sus clientes para revisar y definir su operación estratégica.
- 8) Una agencia burocrática separa el trabajo de pensar y el de hacer. Una agencia posburocrática impulsa a sus empleados a realizar ajustes para incrementar el servicio y el valor otorgado a los clientes⁴¹.

Los valores de las agencias públicas deben dirigirse hacia nuevos conceptos: cliente, calidad, valor, servicio, incentivos, innovación, flexibilidad e impulso a la no discrecionalidad de sus empleados.

A la luz del ambiguo concepto de “interés público”, la generalidad de las acciones de la burocracia difícilmente alcanzan a observar las necesidades reales que supuestamente deben resolver. Y en vista de la demanda cada vez más clara de acción eficaz de las administraciones públicas, este enfoque no puede continuar. De acuerdo con Michael Barzelay:

⁴¹ Barzelay, Michael. “Atravesando la Burocracia”. México, Fondo de Cultura Económica. Pp. 47.

El llamado paradigma Posburocrático⁴² requiere de cambiar variados y complejos valores:

- a) Del interés público al del valor de resultado de los clientes.
- b) De una visión eficientista a una que imponga la calidad y el valor de resultado como criterio.
- c) De la administración de cosas a la producción de servicios.
- d) Del control de los recursos y los gastos a la de impulsar, ganar y obtener la confianza del público sobre el manejo de los recursos a través del compromiso.
- e) De la especificación de funciones, autoridad y estructura a la identificación de misión, servicios, clientes y resultados.
- f) De justificar costos a entregar valor.
- g) De obligar por responsabilidad a construir responsabilidad.
- h) De seguir reglas y procedimientos a comprender y aplicar normas, identificar y resolver problemas y mejorar continuamente procedimientos.
- i) De operar sistemas administrativos a realizar una separación de los servicios del control, construir apoyo a las normas, expandir las elecciones de los clientes, impulsar la acción colectiva, proveer incentivos, medir y analizar resultados y enriquecer la retroalimentación.

Los promotores del nuevo paradigma de Gestión Pública, lo llamaron “nuevo” manejo público (*New Public Management*), que busca encaminar hacia el interior del Estado, la participación de los empresarios en la gestión interna. Para los fines de este trabajo sólo me avocaré a los más recientes; Osborne, Gaebler y Barzelay, dado que estos tres autores presentan un enfoque más propio para el análisis de este trabajo.

⁴² Ídem. P 192

El nuevo manejo público tiene tres elementos sustanciales: el primero consiste en la estrategia derivada de los programas de exprivatización de la época de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, los vinculados a la “reinención” al gobierno de William Clinton. El segundo lo constituye el entramado doctrinario cuyo eje central es la economía neoclásica. El tercero, fielmente asociado al anterior, está integrado por la opción pública (*public choice*) y a un cierto romanticismo antiadministrativo.

De acuerdo con Michael Barzelay, la Nueva Gestión Pública (NGP), tiene implícitas seis estrategias:

- El modelo de manejo público puede reemplazar exitosamente al paradigma (burocrático) de Administración Pública.
- El Estado manejador sustituye al Estado administrador
- El manejo público existe si hay un gran sector paraestatal
- Los elementos estructurales de la Administración Pública y el manejo público son dicotómicos
- Los manejadores forman una corporación especial de hacedores de *policy*, y
- Hay en curso una segunda “revolución manejarial.”⁴³

El enfoque de Omar Guerrero, menciona que la Nueva Gestión Pública se empeña en suprimir a la política como fuente del Estado y de tal manera situarla alrededor del concepto técnico de manejo. Para nosotros el Estado está involucrado de manera inevitable con la política. Otras debilidades que menciona Guerrero Orozco de la Nueva Gestión Pública se extienden a una variedad de ámbitos, como son los siguientes:

1. “Involucra grandes complejidades y contradicciones, tales como las amplias variaciones sobre el enfoque y la ausencia de un sentido genuino y original de sus propuestas. El concepto de manejo es antiguo y sus tópicos centrales en la

⁴³ Ídem. Pp. 192.

actualidad son ya clásicos en la teoría de la administración pública en los Estados Unidos.”

2. “Establece una sutil división entre los usuarios de los servicios y los consumidores de los servicios. Estos últimos no son considerados como recipientes pasivos de servicios, sino como clientes activos. Resulta irónico pensar que los resultados electorales estarían determinados más por la satisfacción o insatisfacción con los servicios públicos, que por la politización, las campañas políticas y una opinión pública consciente.”
3. “La Nueva Gestión Pública es defectuosa porque las técnicas del manejo privado casi nunca se han aplicado a las operaciones del gobierno, y cuando se han realizado su proceso de metamorfosis ha sido tal, que durante su implementación se van transformando en técnicas de Gestión Pública.”
4. “Dentro del mercado, los clientes son soberanos que pueden defender sus intereses y son libres de cambiar de proveedor. En cambio, los ciudadanos viven dentro de instituciones políticas y demandan la responsabilidad pública de los políticos y los gobernantes. En el interior del mercado, al consumidor defiende su bienestar y se esfuerza por mejorar su posición. Por su parte, el ciudadano usa su voz como insatisfacción, incluso como protesta violenta, pues cuando demanda, su voz refleja la opinión pública, no la expresión anónima del mercado. Esta situación es desdeñada por la Nueva Gestión Pública.”
5. “Una deficiencia más, es que sus promotores afirman que los servidores públicos no tienen vocaciones personales y valores públicos, porque las técnicas del manejo privado pueden ser transferidas hacia la administración pública. Dicha superioridad de la gestión privada sobre la gestión pública, no

está comprobada y la realidad muestra que los fines y los medios no son comparables en la mayoría de los casos.”⁴⁷

Para Omar Guerrero, la participación de los empresarios en la gestión pública está basada en la idea de que el sector público debe estar en manos de gerentes profesionales, dotados con un control activo, visible y discrecional sobre las organizaciones (empresario como funcionario público - ingresa cierta visión de ideología empresarial a la gestión pública gubernamental). Se requieren estándares explícitos y medidas de rendimiento, así como definición de metas, objetivos e indicadores de éxito, preferentemente expresados en términos cuantitativos. Pone énfasis en los controles de resultados, la asignación de recursos está ligada a la medida de rendimiento y se antepone los resultados a los procedimientos.

La burocracia antaño centralizada, ahora está desarticulada debido a los programas de desregulación y desconcentración de los servicios en unidades menores. Existe una desagregación de la organización del sector público, desmembrando las unidades monolíticas y estableciendo un sistema de manejo uniforme dentro de unidades corpóreas integradas alrededor de productos. Busca que el sector público se mueva hacia el aumento de la competencia con un enfoque de mercado.

En suma, la endoprivatización es el proceso mediante el cual el gobierno incorpora en su interior, prácticas administrativas, empresariales, gerenciales y privadas, convirtiendo a la gestión pública en una gestión orientada al mercado. Su objetivo primordial es satisfacer las necesidades del cliente, que sólo puede ser medida y evaluada, mediante indicadores de desempeño de tipo cuantitativo en un ambiente competitivo de mercado. En el supuesto de que sólo lo que se mide pueda ser controlado, lo que queda fuera no es relevante ni indispensable.

⁴⁷ Omar Guerrero. Del Estado Gerencial al Estado Cívico, p. 144 citado por Sánchez González, Gestión... *Op. cit.* p. 147.

Si bien es aventurado afirmar que existe un nuevo paradigma, como el Posburocrático planteado por Michael Barzelay, las evidencias apuntan hacia la idea de que más bien nos encontramos con deformaciones, que son producto de esquemas de transición, en donde la fortaleza de lo público entendida en términos de horizontalidad, demanda de estructuras flexibles en proceso de adecuación permanente, así como de la adopción de nociones de clientes internos y clientes externos, dentro de marcos operacionales sustentados en procesos. Tampoco representa la globalización y el desarrollo del capitalismo en su versión globalizada; sino que es el elemento que determina la aparición de la gestión y la gerencia públicas como resultado de la endoprivatización del gobierno, al incorporar prácticas empresariales a la gestión gubernamental pública, como sostiene Omar Guerrero en varios de sus trabajos de investigación. Nuestra postura se refiere a un nuevo y reforzado carácter público de la gestión gubernamental en el contexto de sociedades corresponsables producto de participaciones incrementales de los ciudadanos. Adicionalmente consideramos que la nomenclatura gerencial y clientelar (en términos actuales), de esta propuesta, más que esconder amenazas de mercantilización de los individuos organizados en sociedad, les restauran su capacidad de demandar servicios en oportunidad y calidad, transformando la relación limitada de usuario inerte por la de cliente demandante en un amplio sentido de equidad; más aún, la diferencia entre un gerente público y un director público radica desde los postulados de estas nuevas corrientes, en un verdadero afán y convicción de servicio, lo cual encuentra establecido y sancionado por la ley, sus atribuciones y los marcos reglamentarios elaborados exprofeso, dado que el gobierno y su administración pública sólo pueden hacer lo que la ley les prescribe.

II.2.4 Innovación gerencial.

El gerente, ha tenido, desde sus orígenes, un considerable eco en la administración pública estadounidense. No hay que olvidar que a finales del siglo XIX Woodrow Wilson, considerado el precursor de la disciplina de la

administración pública en Estados Unidos, reclamaba la separación entre funciones políticas y administrativas y la aplicación a éstas últimas de métodos científicos de trabajo.

Ahora bien, el gerente se nos presenta como un término equívoco que encierra acepciones dispares y no pocas doctrinas y conceptos contradictorios. Su especificidad científica procede de su singular orientación hacia el mejoramiento del rendimiento de las organizaciones, lo que se expresa en satisfacer los valores de economía, eficacia y eficiencia; pertenece a las denominadas ciencias aplicadas, en el ámbito de lo social, las cuales se caracterizan por su valor instrumental y prescriptivo para lograr la transformación de la realidad.

Sin embargo, más allá de esta vocación general, el gerente se ha diversificado en multitud de corrientes de pensamiento que parten de premisas diferentes sobre el comportamiento humano y la naturaleza de las organizaciones, y que a menudo, resultan en interpretaciones contradictorias de los valores centrales de racionalidad económica que caracterizan su aproximación científica⁴⁴.

Frente a las pretensiones de universalidad y generalidad de sus precursores, el gerente se presenta en nuestros días como una disciplina fragmentada que ofrece una pluralidad de respuestas y criterios en función de los presupuestos y suposiciones que se acepten como válidos y de la situación concreta a la que se quieran aplicar.

Es necesario tener presente que el desarrollo de las ciencias de la gerencia ha estado vinculado a un mundo empresarial en que las presiones competitivas han servido de incentivo para la renovación y el perfeccionamiento constante de los sistemas de gestión, lo que a su vez, ha promovido la aparición y el avance de nuevas corrientes científicas.

⁴⁴ Elkins, Arthur. Administración y gerencia. México, Fondo Educativo Interamericano, 1984 p,22

Ajena a las presiones del mercado, hasta hace muy poco la administración pública no había experimentado la misma urgencia por atender a los dictados de economía, eficacia y eficiencia; sus principios de organización y funcionamiento se orientaban a satisfacer el imperativo burocrático de la aplicación universal y uniforme de las normas, sin reparar demasiado en recursos ni resultados.

Por ello puede entenderse la dificultad de trasladar el bagaje conceptual y práctico de la gerencia hacia la administración pública, cuyos presupuestos diferenciados de existencia y funcionamiento siempre han sido destacados en su construcción teórica.

La Nueva Gestión Pública (*New Public Management*), ha tenido un desarrollo sostenido a partir de las dos últimas décadas del siglo XX. Tanto sus alcances como sus limitaciones estructurales deben ser revisados dentro del ámbito de la administración pública para ubicar la verdadera naturaleza de este paradigma.

Para Michael Barzelay, la Nueva Gestión Pública refleja la opinión de las disciplinas particulares que la nutren, y por lo tanto de sus materias de especialización. Las disciplinas que la estudian son la administración pública, la ciencia política, el manejo (*management*), la economía institucional y pública, el derecho administrativo y la sociología organizacional. Las líneas de investigación son, entre otras, la salud, la defensa, la educación, el transporte, los servicios sociales, así como el funcionamiento de las agencias centrales. Para este autor la Nueva Gestión Pública es primariamente el manejo administrativo de las políticas públicas y cada área de planeación y manejo financiero, el servicio civil y las relaciones laborales, la organización y métodos, las auditorías y la evaluación.

La nueva Gestión Pública (NGP - The New Public Management), ha iniciado un polémico desarrollo a costa de integrar enfoques de diversa naturaleza e índole con la pretensión de poder explicar tanto el funcionamiento de las

organizaciones públicas, como el comportamiento de los responsables de dirigirlas.

El término NGP comúnmente se usa para describir el estudio y la práctica de hacer que las Organizaciones Públicas y, por extensión, el gobierno, funcionen adecuadamente.

Otra postura de la NGP, más allá de la precisión del término, está radicada en la detección de su origen, dimensión que constituye una disputa que se centra en la adjudicación de la paternidad del enfoque entre Estados Unidos y Francia por un lado y por el otro, entre las escuelas de administración de negocios (Management), como de políticas públicas (Policy Sciences) según Cabrero, 1997; y Michael Bozeman, 1998.

Por otra parte, teóricos surgidos y formados desde el campo, ahora desacreditado de la Administración Pública (“viejo” enfoque que a pesar de todo se niega a ser borrado ante la emergencia de lo “nuevo”) afirman que la gestión no es sino una fase del estudio de la Administración Pública; mismo que fue inaugurado hace más de un siglo por Woodrow Wilson con el establecimiento de la dicotomía política y administración, en la que se daba en esta última un carácter meramente instrumental supeditado a las decisiones de lo político⁴⁵.

Por su parte Barry Bozeman apunta que en esta confusión los defensores de la Nueva Gerencia Pública oponen una serie de diferencias que pretenden establecer una frontera epistemológica y metodológica con la administración pública, destacando que la “gestión pública pone su foco de atención en la estrategia (más que en los procesos administrativos), en las relaciones inter-

⁴⁵ Donal F. Kettl. “Searching for Clues about Public Management: Slicing the Onion Different Ways” en: Barry Bozeman, pp. 55-68.

organizacionales (más que en las relaciones intra-organizacionales), y en la intersección entre política pública y gestión (management)”⁴⁶

Lo anterior pareciera que, intentar precisar el concepto de gestión pública sería como definir algo abstracto y todos argumentamos a favor o en contra; todos decimos cómo debería ser y cómo no debería ser, todos creemos que lo practicamos, pero nadie puede dar una definición concreta. Algunos autores lo tratan de ubicar a partir de la discusión –que surge una vez más –sobre el tamaño y funciones específicas del Estado frente a la administración de negocios y el surgimiento de espacios de acción colectiva (situación conocida genéricamente como proceso de reforma de Estado). Aunque por otro lado, se plantea que en el seno de las organizaciones privadas, surge un movimiento muy poderoso y con grandes alcances, el nombrado movimiento gerencial (*managerial*), dentro del cual se destacan las denominadas “revoluciones” tanto de la *calidad total* como de la *excelencia*, logrando un gran impacto en el ámbito gubernamental público.

Por lo tanto, la definición de un término de nueva gestión pública debe de reverenciarse al modelo de acción o práctica social desempeñada por profesionales en posiciones de responsabilidad con relación a la toma de decisiones en organizaciones públicas. Todo aquel que intente definir la NGP en estos términos se encontrará con una gama de *best practices* incomparables (Arellano, 1998; Kettl, 1994), así como una caja de herramientas con métodos y enfoques epistemológicos diversos (Arellano, 1996; Bozeman, 1993; Cabrero, 1996).

Aunque en opinión de autores como Gernord Gruening, esto ha sido posible por el simple hecho de que la NGP engloba a su vez un grupo de corrientes que, en verdad que no son nuevas, paradójicamente son incorporadas

⁴⁶ Esta visión de la gestión pública fue la que prevaleció durante la National Public Management Research Conference realizada en septiembre de 1991 en la Universidad de Syracuse, reuniendo a 63 investigadores y teóricos de la gestión pública. La mayoría de las ponencias presentadas entonces se reúnen en el libro de Bozeman *Op cit*, p. XIII. Citado en el documento de trabajo número 106 del Centro de Investigación y docencia económicas. División de Administración Pública, p,2

para que de éstas surja algo novedoso, que es la mezcla de éstas. Con lo anterior se puede definir a la NGP como un recipiente de conceptos, ideas, técnicas y herramientas diversas (Gruening, 1998).

Como hemos visto, a pesar de que no es clara la relación entre la teoría de la organización y la disciplina del estudio de la administración, es decir, cuál influye sobre cuál (Ibarra y Montaña, 1992) se hace un esfuerzo por mostrar la manera en que las nuevas corrientes en el estudio de las organizaciones contribuyeron a cambiar las propuesta sobre Administración Pública⁴⁷.

Expuestas las posturas teóricas continuaré exponiendo en el siguiente apartado, de como en alguna forma se han insertado algunas de estas corrientes, al interior del Proceso Administrativo en México en períodos diversos dentro de las cuales destacan:

a) El surgimiento de la ingente necesidad de profesionalizar de manera permanente a los cuadros de la administración pública gubernamental, en la totalidad de los tres Ordenes de Gobierno, limitadamente prevista sólo para el orden federal, lo que desencadena la articulación de servicios profesionales públicos en diversas entidades del país, como es el caso de Aguascalientes, Tlaxcala, Hidalgo, Estado de México y el gobierno del Distrito Federal, por mencionar los más relevantes previos a la expedición y promulgación de la Ley del Servicio Profesional de Carrera y su cuestionable ámbito reglamentario);

b) La pretensión de capacitar al personal gubernamental público así como la ponderación de los trámites administrativos, prevista en el PROMAP, a pesar de la distorsión que significo hacerlo dentro de un esquema descontextualizado llamado “simplificación”, trajeron como resultado una revisión a profundo de la operación.

⁴⁷ Ver esquema anexo 1 “Corrientes principales en la evolución de la administración Pública.” J. Ramírez y E. Ramírez, *Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública*. Documento de trabajo No. 106, CIDE, 2002, p.23.

c) La preocupación por transformar la operación sustentada en marcos procedimentales por el concepto de procesos, aunque sin una reforma de fondo de las estructuras jerárquicas verticales producto de la racionalidad Weberiana, fenómeno estructural que hace inviable dicha propuesta;

d) La sustitución de objetivos y metas en instrumentos programáticos de corto, mediano y largo plazo, por los de misión y visión desde perspectivas de índole estratégica, con un pretendido énfasis en el logro de mayores niveles de eficiencia, sin evidencia empírica que demuestre mejores resultados a la fecha;

e) La incorporación gradual de estándares e indicadores de gestión para evaluar el desempeño gubernamental en el tiempo y en el espacio, por lo general descontextualizados y carentes de visiones de largo aliento;

f) La incorporación de conceptos como la calidad total, innovación y códigos de ética en el desempeño de la gestión; que al ser estrictamente nominales no han generado un cambio perceptible en los usos y costumbres asociados a la gestión pública gubernamental;

g) Introducción del concepto de competencias y habilidades relacionadas al desempeño de las atribuciones establecidas por ley y sus ámbitos reglamentarios, también de índole formal, sin un impacto determinante en la formación del personal público y consecuentemente carentes de elementos determinantes para la mejoría de la gestión pública gubernamental.

h) Elevar a rango constitucional la planeación denominada a partir de este momento como “democrática”, y que se tradujo en la obligatoriedad de elaborar planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo, medida también de carácter intrínsecamente reformista y limitadamente enunciativa carente de

resultados concretos, debido a la naturaleza fundamentalmente coyuntural que la gestión pública gubernamental observa en México, y;

i) Énfasis en el control, como medida de erradicar la corrupción y el dispendio de recursos; que se ha traducido en la incapacidad operativa de la gestión pública gubernamental y le ha mandado un mensaje equivocado a la sociedad, en el sentido de la proclividad del botín como elemento definitorio de esta.

ANEXO 1

CORRIENTES PRINCIPALES EN LA EVOLUCIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Corriente	Autores Representativos	sustento (locus)	énfasis (FOCUS)	Problemas Críticos
1. Ortodoxia	Wilson, Weber, Taylor, Gullick, Urwick, White y Willoughby	-La burocracia a partir de la separación política administración -El papel ejecutor de la ap	Principios de la administración, su organización, la eficiencia y el control	¿Cómo burocratizar mejor?
2. Heterodoxia	Appleby, Barnard, Waldo y Dahl	- Las decisiones sobre las políticas públicas en el "juego" democrático.	El papel político y social de la burocracia	¿Cómo controlar a la burocracia como actor político?
3. Neoclásicos	H. Simon	La dinámica organizativa. Las coaliciones El control de las premisas de la decisión.	La racionalidad limitada de los decidores. La toma de decisiones en las organizaciones.	¿Cómo racionalizar a las organizaciones?
4. Políticas Públicas	Laswell, Lindblom	La acción gubernamental en relación con actores diversos	La racionalización del proceso de intervención gubernamental. El proceso de las políticas públicas	¿Cómo racionalizar la acción del gobierno?
5. Nueva Administración Pública	Argyris, McGregor, Bennis, Golembiewski, Marini y Frederikcson	El bienestar social, la democracia, la ética y otros valores relacionados.	Participación de la burocracia en el proceso redistributivo y de bienestar social, democratización de las organizaciones	¿Cómo democratizar a la burocracia en función de valores sociales compartidos?
7. Gestión Pública 8. Nueva Gestión Pública	Bozeman, Peters, Waterman, Drucker, Sherwood, Murray Osborne y Gaebler, Bozeman, Barzelay, OCDE, Gore, Moe	Sociedad compleja. Contexto turbulento Recursos escasos Espacio público redefinido y diferenciado del gubernamental La reforma de Estado	Técnicas gerenciales Estructuras flexibles, adaptables El valor agregado del cliente -Privatización. -Descentralización -recortes presupuestales. -evaluación de desempeño -subcontratación separación de la producción y provisión	¿Cómo desburocratizar a la burocracia? ¿Cómo desburocratizar en función de la reforma del Estado y la redefinición de lo público?

FUENTE: ¹J. Ramírez y E. Ramírez, *Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública*. Documento de trabajo No. 106, CIDE, 2002, p.23.

III. Las tendencias de la administración pública en México.

III.1 Contexto sociopolítico

De acuerdo a lo expuesto en el apartado anterior, podemos situar a la administración pública en México, como una estructura del poder ejecutivo que actualmente tiene una complejidad de unidades, que van desde el rango de dependencias y entidades, hasta un sinnúmero de unidades administrativas y puestos de ejecución, comisiones administrativas e instituciones descentralizadas en los campos del comercio, las finanzas, la industria, la producción de bienes y servicios, etcétera.

El reclutamiento dentro de la burocracia mexicana ha sido descrito “como el resultado de la lucha continua entre las necesidades del sistema político y los requerimientos de un personal altamente calificado”⁴⁸

No podemos dejar de mencionar los cambios dramáticos que ha sufrido la nación. Entre ellos podemos contar el crecimiento exponencial de la población, a un índice promedio anual del 2.4% durante los pasados 25 años. Este fenómeno, aunado a los problemas de sequía, deforestación y desertización, políticas comerciales depresoras del valor agregado de los productos agropecuarios, las deudas internas y externas y la descomunal centralización económica, política, industrial, poblacional y educativa; han representado serios retos a la capacidad del Estado posrevolucionario del siglo XX y de los inicios del XXI.

⁴⁸ Greenberg R. Bureaucracy and Development, Pp. 98

Es así como la administración pública ha respondido tradicionalmente a un régimen eminentemente presidencialista, a través de instrumentos administrativos tradicionales, las “Secretarías de Estado” que para el año de 1917 contaba con solo tres, se fueron modificando de acuerdo a las necesidades del país y la sociedad, creando una nueva forma de organización, en donde para 1984 habían aumentado a poco más de 900 organizaciones de gobierno, en las que se encontraban organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, los fideicomisos y las sociedades nacionales de crédito. Sus principales tareas se dirigían al control del crecimiento urbano, la disminución de la contaminación ambiental, el ordenamiento del territorio, la descentralización y la planeación del desarrollo, con el propósito de asumir un nuevo papel de el Estado, convirtiéndose en orientador y promotor del desarrollo contando con una filosofía para la Administración Pública moderna, con mentalidad innovadora y de cambio, con técnicas administrativas acordes con el avance tecnológico generalizado, estableciendo un proceso técnico administrativo con introducción de cambios normativos en áreas de las dependencias públicas, creando y reformando las estructuras organizacionales y los procesos de trabajo, cambiando aptitudes y comportamientos de los servidores públicos.

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) resultado de dos transformaciones previas, durante 71 años fue el partido en el poder, reclamó ser el heredero de la Revolución de 1910, monopolizó las elecciones y se apropió de las instituciones. Durante esta etapa, acceder al aparato burocrático institucional consistía en tener las suficientes relaciones políticas, personales y/o conexiones familiares con algún político del partido oficial, pertenecer a la misma facción, así como hacer contribuciones económicas. Las habilidades técnicas eran lo de menos, sin embargo, al paso del tiempo y de las exigencias tanto internas como externas el entrenamiento técnico ha tomado más importancia que antes.

Al personal nominado de confianza establecido en el art. 123 apartado “B” de la Constitución mexicana, se le ha negado el derecho a la sindicalización y a la

huelga, derecho que ha sido conferido solo al personal “ordinario de base” apartado “A”. Los salarios oficiales han sido bajos tanto en la naturaleza de la sociedad como en las demandas del sistema de personal. Lo que ha generado tener más de un empleo y provocando la corrupción generalizada, que son consecuencias comunes y presentes en todo el aparato burocrático gubernamental, lo cual ha conllevado a una serie de problemas que han derivado en la ineficiencia de la administración pública y en la connotación negativa que el término tiene en nuestra sociedad, que en la mayor parte de los casos se hace extensiva a las autoridades públicas y a todo lo referente al gobierno. De esta manera no ha sido difícil dilucidar la complejidad que representa esta situación ante el planteamiento que se presenta en el primer apartado de la investigación. Lo público al ser visto como monopolio del gobierno adquiere connotaciones difíciles de asimilar como valor para una sociedad que desmerita su desconfianza e inseguridad lo relacionado con el gobierno, al vincularlo con corruptelas y abuso. La secuencia dentro del personalismo y la amistad con la lealtad, dirigido hacia sus familiares y amigos en lugar del gobierno o las instituciones administrativas, tienen un efecto importante en el nivel de corrupción. Además, el predicamento en el que se encuentran los burócratas, sin tener la protección de un sindicato, sin seguridad laboral, sin garantías de ingresos en el futuro, causa que aquéllos se vuelquen o se involucren en prácticas deshonestas⁴⁹.

En México, las agencias gubernamentales pueden operar en apariencia de manera eficientemente, pero en la realidad resultan ser ineficientes al prestar los servicios al usuario-cliente. En este sentido, el servicio debe contar con personal calificado y con un rango amplio de capacidades.

El acceso de la burocracia a las oportunidades del poder político está aumentando, debido al surgimiento de una nueva clase en los administradores políticos, quienes se han convertido en el elemento dominante en las élites políticas gobernantes. Ellos, han combinado el progreso por medio de altos cargos

⁴⁹ Ídem.

administrativos, empleos de gabinete y gabinete ampliado, con periodos como gobernadores estatales, miembros de la legislación nacional, o como dirigentes de algún partido político. En ese mismo sentido se pudo apreciar como la fuerza dominante en la vida de los burócratas había sido “la política en forma de vínculos con el partido dominante”.

En las últimas décadas hemos sido testigos de un proceso cambiante, en el que poco a poco, las reglas, la obligatoriedad, la impersonalidad y la centralización han deformado al modelo burocrático donde se sustituyen las reglas por los principios, se reconoce la complejidad y la ambigüedad que enfrentan las dependencias públicas y en función de ese contexto turbulento se opte por construir nuevas relaciones de trabajo que incidan en la creación de una nueva cultura organizacional para acortar la distancia entre los niveles directivos y los operativos. Como se observa con más detalle en las acciones realizadas por los gobiernos posteriormente analizados; son caracterizados principalmente por ser los que han incorporado de manera particular nuevos modelos y tecnologías a la administración pública, detectándose claramente cuatro tendencias contemporáneas: 1) el cambio de régimen (enajenación, extinción, fusión, venta y traspaso) de las empresas, 2) la simplificación administrativa; 3) la descentralización administrativa y 4) la endo-privatización de los servicios públicos (modernización administrativa).

La primera se dio con Miguel de la Madrid (1982-1988), terminó con la participación del sector público en por lo menos 15 ramas de la actividad económica, entre las que destacan la industria hotelera y la petroquímica secundaria. El cambio de régimen de esta etapa se registró entre otros, con la venta de Tereftalatos Mexicanos en noviembre de 1988, un petroquímico secundario que involucró recursos por un monto de 242.7 millones pesos.

En el Gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), comprendió la deincorporación de 1161 empresas que generaron recursos por 74.6 millones de pesos.⁵⁰ En el sector minero por la compraventa de la Minera Real de los Ángeles, Compañía Real del Monte y Pachuca, así como Compañía Minera de Cananea. En el sector manufacturero las más importantes fueron los ingenios azucareros proceso iniciado en el sexenio anterior; empresas pesqueras, las unidades de Fertilizantes Mexicanos y de Industrias Conasupo, así como las empresas siderúrgicas. Finalmente, otras relevantes, fueron las relacionadas con la Compañía Mexicana de Aviación que abarcaba junto con Aeroméxico todo el mercado doméstico del sector hasta 1990; Teléfonos de México y los 18 bancos comerciales.

En el gobierno de Ernesto Zedillo (1994-2000) destaca la venta de Ferrocarriles Nacionales, los aeropuertos y puertos marítimos, entre otras, lo que en su conjunto dio muestra del cambio de régimen de las empresas propiedad del Estado.

La descentralización administrativa. Por su importancia, destacan en cuanto a sus avances la descentralización de la educación, los servicios de salud y la descentralización del gasto social con el Ramo 33. A pesar de los alcances en descentralización, las acciones que derivaron de estas decisiones no lograron rebasar los límites relativos a la delegación funcional. Por esta vía no se avanza en la descentralización de la vida nacional, por que no se fomentó la actividad política en los gobiernos locales. El camino de la descentralización todavía es muy largo y se requieren políticas públicas, decisivas y definitivas en esta materia para aplicarlas durante el presente siglo.

⁵⁰ Sánchez, José Juan "La Agenda Pendiente en la Reforma del Estado: La Reforma Administrativa" Revista: Enlace No. 91. Ed. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, Pág. 35

La simplificación administrativa en el gobierno de Miguel de la Madrid, se realizó bajo la concepción de que el sector público debería iniciar un cambio, no como un ejercicio para cumplir con algunas modificaciones a las organizaciones y procedimientos, sino como la búsqueda de nuevas formas de hacer las cosas, modificando lo que no es útil, lo que obstruye, y por otro lado, mejorando para servir mejor.

A pesar de los intentos publicitarios en relación a la requisición documental y la reducción de trámites en la prestación de los servicios públicos, la simplificación administrativa en sí misma, no produjo los resultados deseados, como tampoco alcanzó las expectativas planteadas. La política de simplificación administrativa ha tenido ante sí, un obstáculo que le impide alcanzar un buen gobierno: la profunda centralización en la toma de decisiones de la administración pública federal.⁵¹

La cuarta tendencia (modernización), en la administración pública estuvo representada en nuestro país, por el intento del gobierno por desarrollar un programa integral de modernización. En ese sentido se propuso, el Programa de Modernización Administrativa (PROMAP), basado en la filosofía del enfoque del servicio; enfoque al cliente; desregulación interna y externa; acercar las decisiones a las áreas de servicio; mejorar el proceso de asignación, administración presupuestaria y la capacitación en calidad total, retoman de manera particular el enfoque gerencial para aplicarlo a la administración pública.

Los resultados del programa más evidentes de las dependencias, aunque obtuvieron avances en la creación de los centros de capacitación aboral, no fueron los suficientes para afirmar que el proceso de modernización fuera integral en toda la Administración Pública Federal. Asimismo, esta influencia no logró penetrar a los gobiernos estatales y municipales.⁵²

⁵¹ Ídem pp. 32-36

⁵² Ídem pp.37-38i

Ante este panorama, durante la última década en México, fueron adoptadas políticas que rediseñaron la participación del Estado en forma directa en el desarrollo nacional; dando paso a las políticas de libre mercado, con beneficios muy claros a favor de los monopolios empresariales nacionales y extranjeros. Al haberse redimensionado el papel y por ende las atribuciones del Estado, estos espacios han sufrido un proceso paulatino, gradual ocupados por los sectores más interesados en la obtención de ganancias económicas, en detrimento de la inmensa mayoría de la población nacional. El fenómeno del escaso haber de la gente pobre ha crecido desmesuradamente, e impactado también en todas las capas y estratos sociales, hablándose en la actualidad de escandalosos índices de marginalidad y pobreza, de alrededor del 75% de la población nacional. Y se menciona de un 40% de esa población en extrema pobreza⁵³.

En la última parte de este proceso de cambio, la rendición de cuentas se generalizó en toda la gestión, sin haber evidencias empíricas que nos permitan comprobar mayor eficiencia en esta cultura de control, que en términos reales ha paralizado la gestión y que le ha mandado un mensaje de botín a la sociedad, en este contexto; Michael Barzelay lo ha denominado “responsabilidad democrática de la gestión pública”⁵⁴ la cual supone la existencia de sistemas político-administrativos con un alto grado de legitimidad política y eficiencia administrativa.

En México, las prácticas gubernamentales para evaluar la responsabilidad de los funcionarios públicos se reducían a mecanismos autoritarios de control, como los utilizados por la Secretaría de la Función Pública (Contraloría de la Federación y Contraloría de Desarrollo Administrativo anteriormente). Estos sólo se presentan al interior de la institución, y en el mejor de los casos a los representantes políticos de los ciudadanos⁵⁵.

⁵³ www.inegi.gob.mx Indicadores poblacionales.

⁵⁴ Barzelay, Michael. Atravesando la Burocracia. Una perspectiva de la Administración Pública. México, FCE.

⁵⁵ Aunque ahora existe el Instituto Federal de Acceso a la Información IFAI que esta implantando un método de rendición de cuentas que supone mayor efectividad. (Nota del Autor)

Para los nuevos administradores públicos, los problemas no se ven como problemas por resolver, sino trámites burocráticos que cumplir; y que ante el fracaso por resolver, los problemas se transforman en situaciones cada vez más críticas con las que han tenido que lidiar permanentemente en el ámbito laboral.

Una de las bases para la resolución de los problemas es la discusión y argumentación social y organizacional, nivel que comúnmente han sido olvidadas. Esta discusión ha atravesado los viejos mitos del orden y estabilidad de la burocracia, ya que se consideraba a los nuevos desarrollos tecnológicos como una oportunidad para transformar la cultura organizacional dentro del sector público y diseñar nuevos procesos de cooperación y comunicación, en donde las dependencias gubernamentales debían conformar equipos de trabajo y guiarse por el usuario y orientarse hacia el servicio.

Este concepto, planteaba la resolución de problemas operativos haciendo a sus organizaciones sensibles, dinámicas, y prestadoras competitivas y amistosas de valiosos servicios a los clientes.

Entre otros obstáculos que ha enfrentado el proceso, principalmente han sido la resistencia al cambio, los intereses políticos, la naturaleza misma de las organizaciones, en donde la cultura organizacional se apoya en la rutina, se evita responder a las presiones en las dependencias a causa de los problemas de capacidad organizacional, del ineludible desarrollo de las personalidades burocráticas en las organizaciones complejas. Nadie se hará responsable de la necesidad irrefutable de cambiar esta cultura.

La adopción de la tecnología de procesamiento de la información en los sexenios que veremos a continuación con más detalle en este apartado, genera un nuevo enfoque del comportamiento organizacional, en las que las relaciones tienden a basarse en la colaboración y están ligadas por las responsabilidades

mutuas entre colegas. La rutina y la cultura caduca no pueden sobrevivir a la llegada de las computadoras y las redes de datos (cibernética).

Además, como un desafío a la concepción tradicional, muchas dependencias gubernamentales han invertido grandes cantidades de dinero en programas de capacitación estructurados con base en un sistema conceptual en el que están incluidos los clientes, la calidad, el valor, el control de procesos y la participación de los empleados.

Los principales conceptos de la naciente práctica no se organizan jerárquicamente, dado que la argumentación y la práctica naciente se hallan estructuradas por un paradigma dinámico en vez de una idea medular, quienes deseen obtener el mayor beneficio de los nuevos recursos conceptuales deberán entender cómo se relacionan entre sí los diversos componentes del sistema. Un paradigma es un sistema conceptual basado en la experiencia, es decir un sistema de conocimiento, esquemas mentales, teorías de sentido común y razones generales para la acción.

Como lo hemos estado analizando anteriormente, con la adopción de algunos aspectos del modelo gerencial, se pretende que los ciudadanos se interesen más por la calidad y el valor de los servicios públicos que por sus costos, el mejoramiento de la calidad y del valor de los servicios públicos puede lograrse con base en la rutina, cuando es de esperar que las dependencias rastreen los cambios de exigencias de los clientes y aumenten la productividad mediante una mejor administración de los procesos de producción.⁵⁶

La adopción de tecnologías y tendencias innovadoras para la gestión pública gubernamental ha sido permanente, mostrándose su continuidad del modelo gerencial en la administración pública durante el periodo 2000-2004, que particularmente abordaremos.

⁵⁶ Barzelay Michael Op. cit p, 12

Para llevar a cabo este modelo en México, como veremos a continuación, se han realizado algunos incipientes esfuerzos, pero esto se ha realizado, más por exigencias exógenas que por un verdadero espíritu de cambio, que permitiría la adaptación organizacional sin perjuicio de la soberanía del país.

III.1.1 El redimensionamiento de la administración pública. (1982 – 1988)

México en 1982 atravesaba por una de las profundas crisis económicas de su historia moderna. El agotamiento de la estrategia de desarrollo adoptada en los años anteriores, basada en una intensiva exploración y exportación del petróleo y en una reiterada disposición del crédito externo- alentada por la sobreoferta de fondos de prestaciones existentes había acentuado la vulnerabilidad de la economía nacional frente a las modificaciones en el comportamiento del sistema económico internacional. Las perturbaciones provocadas por el excesivo aumento de las tasas de interés y la caída del precio de petróleo, ocurridos a principios de los años ochenta, fueron los detonantes de la crisis de 1982, cuya magnitud se agravó como consecuencia de haber diferido un inevitable ajuste económico.⁵⁷

La importancia del periodo de 1982-1988 es por las líneas de poder que clausuró pero también por las que inauguró, donde la economía influyó determinantemente en el comportamiento de las variables políticas. Caracterizado por un proceso cuya lógica estuvo dominada por la fragilidad de los equilibrios políticos y la presión de un entorno internacional desfavorable, lo que se inició como una crisis se transformó en tiempos de cambios. En este sentido es más que un sexenio de transición, el gobierno de De La Madrid propuso reformas importantes como un *sistema de fiscalización de los servidores públicos (la llamada renovación moral de la sociedad)*, y la modificación al capítulo económico que integró la noción económica del Estado, el fortalecimiento municipal y la

⁵⁷ Planeación Democrática, "Cuadernos de Renovación Nacional". México, F.C.E. p. 41

creación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que sentó las bases de los cambios en las prácticas electorales.⁵⁸

A fines de 1982, el ámbito internacional estaba marcado por la incertidumbre y la inseguridad. En América Latina se observó, por primera vez en cincuenta años, una caída del producto regional en términos reales. Esta situación obligó a numerosos países a revisar sus políticas y programas.

En el orden nacional los problemas estructurales de la economía se manifestaban fundamentalmente en desequilibrios del aparato productivo y distributivo, insuficiencia del ahorro interno, escasez de divisas y desigualdad en la distribución de los beneficios del desarrollo. Los problemas coyunturales no eran menos graves: inflación cercana al 100%, alimentada por el desproporcionado déficit público y el aumento de ahorro propio para financiar su inversión: rezago importante respecto a los costos de los precios y tarifas públicos, lo que provocó fragilidad en las finanzas de las empresas del Estado, encubrimiento de ineficiencias y subsidios a grupos de altos ingresos. Magnitud desmesurada de la deuda externa pública y privada, cuyo servicio representaba una carga excesiva al presupuesto y a la balanza de pagos, restringidos la canalización de recursos hacia la inversión productiva y el gasto social.

Además, las reservas de divisas internacionales eran prácticamente nulas. El crecimiento económico estaba casi paralizado debido al drástico debilitamiento en la dinámica de los sectores productivos; la captación de divisas y de moneda nacional a través del sistema financiero se había desplomado, la recaudación fiscal sufría un serio debilitamiento, lo que acentuaba su inequidad. El empleo disminuía, con lo que la tasa de desempleo abierto derivó en la pérdida de la soberanía sobre el sistema monetario.

⁵⁸ Loeza, Soledad. "México, auge, crisis y ajuste". México, FCE, Lecturas de trimestre económico No.73 p. 7.

Lo anterior se tradujo en una virtual suspensión de pagos a los acreedores internacionales, con la consecuente interrupción de las relaciones económicas del país con el exterior. En serias amenazas a la planta productiva y al empleo y en crecientes dificultades para que los sectores de la población con menores ingresos se pudieran satisfacer sus necesidades mínimas de subsistencia. Como se observa, la crisis rebasaba el ámbito económico. Se manifestaba en expresiones de desconfianza y pesimismo acerca de la capacidad del país para resolver sus requerimientos inmediatos así como en el surgimiento de la discordia entre clases y grupos; en la persistente búsqueda de culpables, en recíprocas y crecientes recriminaciones, en sentimientos de abandono, desánimo y exacerbación de egoísmos individuales o sectarios.⁵⁹

Además, existía el riesgo de que la crisis económica se transformara en una severa dislocación social y política ya que la pugna entre sectores implicaba un cuestionamiento de los principios rectores y por parte de algunos grupos de la organización misma de la Nación.

El diagnóstico de los problemas y la identificación de sus orígenes no solo revelaban la gravedad y complejidad de la situación prevaleciente en ese año, sino también enfrentaban al país a la necesidad ineludible de superar la crisis y eliminar, simultáneamente, las causas fundamentales que la produjeron, en un marco caracterizado por severas limitaciones⁶⁰.

La plataforma política del Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Miguel de la Madrid fue planteado en función de siete orientaciones:

1) Nacionalismo Revolucionario, 2) Democratización Integral, 3) Sociedad, 4) Renovación Moral, 5) Descentralización de la vida Nacional, 6) Desarrollo, Empleo y Combate a la inflación y 7) Planeación Democrática.

⁵⁹ "Planeación democrática" Op. Cit. p. 42

⁶⁰ Ídem Pág. 43

A estas orientaciones se le fijaron cuatro grandes objetivos:

- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
- Vencer la crisis.
- Recuperar la capacidad de crecimiento.
- Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas políticas y sociales.

Para recuperar el crecimiento en el Plan Nacional de Desarrollo se propusieron dos líneas de acción: 1) La reorientación de la economía, 2) El cambio estructural para vencer la crisis. Durante este sexenio se aplicaron programas de acción con resultados proyectados a mediano plazo en cuatro ámbitos distintos: Sectoriales, Especiales y Regionales e Institucional.

Para los estados y municipios se establecieron los Convenios Únicos de Desarrollo (CUD), los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) y los Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE). Mismos que se fortalecieron y se perfeccionaron con la participación de los gobiernos estatales y municipales.

Durante el sexenio se revisaron las metas y compromisos de los programas y de las políticas de apoyo al Plan Nacional de Desarrollo y se le incorporaron modificaciones y se establecieron nuevas prioridades sectoriales y regionales. Para la ejecución estratégica del Plan se contempló:

- El Programa Inmediato de Reordenación Económica 1983-1985 (PIRE).
- En 1986 se estableció un programa para atacar la caída de los precios de petróleo, a través de una política financiera y monetaria de contención y se profundizó en la reforma estructural.

- El Programa de Aliento y Crecimiento (PAC) 1987-1988 con el propósito de alentar un crecimiento económico moderado, sostenido y seguir combatiendo a la inflación.
- Se formó el Pacto de Solidaridad Económica entre el gobierno y los Sectores, obrero, campesino y empresarial a fin de combatir la inflación que se había desbordado a pesar de los esfuerzos por abatirla.⁶¹ A pesar de este esfuerzo no es secreto para nadie que el sexenio de Miguel de la Madrid se caracterizó por un crecimiento económico de tasa 0.

Por otra parte, se reformaron los artículos 25, 26, 27, 28, 73 y el 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para fortalecer los procesos de planeación, la Rectoría del Estado y favorecer la Descentralización Política.

Miguel de la Madrid presentó al Congreso el 4 de diciembre de 1982, una iniciativa para reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública. Estas reformas reconocían la necesidad de adecuar el aparato administrativo a los imperativos de la modernización.

La pretensión fue que el aparato burocrático renovado se desempeñará con eficiencia y agilidad para aprovechar lo que ya se había logrado y rectificar en lo que no había podido funcionar. Este reordenamiento buscaba, además la simplificación adecuada para evitar el crecimiento innecesario del aparato administrativo y lograr así, la política de restricción de gasto público prescindible.

Otro propósito fue recuperar tanto la confianza de la sociedad en su gobierno, como credibilidad en la honradez de sus funcionarios para lo que se creó la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF), en busca de la renovación moral de la sociedad que propuso De la Madrid como tesis básica de su programa de gobierno.

⁶¹ Ídem pp.71-76.

El programa de simplificación administrativa eliminaría la traslación de pasos en beneficio de las relaciones entre la ciudadanía y el gobierno para ensanchar los canales de comunicación con la población y aumentar la credibilidad en la actividad gubernamental. La estrategia ubicó la responsabilidad de simplificación administrativa en cada una de las dependencias y entidades, bajo la condición de que la problemática no fuera identificada únicamente de dentro hacia fuera, sino también en función de las personas que reciben los servicios.

En ese régimen se inicia la transición de modelos de organización burocrática, sustituyendo al programa de reforma administrativa del gobierno federal, que venía operando sexenios atrás bajo el esquema tradicional burocrático.

La Secretaría de Comercio se transforma en Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), con lo que se devolvieron las atribuciones de esa materia, que en el sexenio anterior había ejercido la así desaparecida Secretaría del Patrimonio y Fomento Industrial. “A juicio de ese régimen, separar las políticas de fomento a la productividad de la industria nacional de las que regulan su acceso a los mercados nacionales e internacionales había causado problemas funcionales que era necesario evitar”.⁶²

A la nueva Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP), se le responsabilizó de regular los recursos de los que el Estado tiene dominio directo de acuerdo a lo estipulado por la Constitución. Quedó dentro de sus atribuciones regular ámbitos relacionados con las ramas petrolera, eléctrica, minera y nuclear y el sector paraestatal, fortaleciéndose con ello la rectoría del Estado. A lo que había sido la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se le sumó la tarea de definir las políticas en aspectos tan fundamentales

⁶² Pardo, María del Carmen, “Los límites de la modernización administrativa en México”. México, Edit pp. 444-446

y de carácter tan urgente como los asentamientos humanos, el desarrollo humano, la vivienda y la ecología. De esta manera la nueva ley incorporó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a la que se confirió el trabajo en esos campos y se le confirmó como autoridad en materia de política inmobiliaria de la administración pública federal.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público aumentó sus funciones, al tener que calcular los ingresos de las entidades del sector paraestatal, con lo que quedó facultada –con el concurso de otras entidades- para establecer criterios, precios y tarifas de bienes y servicios de la administración pública. Se dispuso que coordinara el Sistema Bancario Nacional, para lo que quedó instalada la Comisión Intersecretarial (SHCP, SPP), que debía de establecer los modos de indemnización por la nacionalización bancaria. A la Secretaría de Salubridad y Asistencia (posteriormente Secretaría de Salud) se le facultó para coordinar los servicios médicos de la propia Secretaría, del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y de Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y los Institutos Nacionales de Salud. Estas reformas a la ley, aprobados por el Congreso, entraron en vigor el 29 de diciembre de ese mismo año; las consecuencias provenientes de ellas, como transferencias administrativas y reformas reglamentarias se concretaron a lo largo del año siguiente.

Al crearse la dirección general del Secretariado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República, el 19 de enero de 1983, se introdujo un nuevo elemento en el proceso de toma de decisiones, y se reunieron esfuerzos anteriormente dispersos. En el secretariado se integraron a la Presidencia de la República los gabinetes especializados: Económico, Agropecuario, Comercio Exterior y Salud. Esta nueva dirección tenía entre sus funciones coordinar asuntos de las dependencias que integraban los distintos gabinetes; preparar las reuniones y redactar y archivar las actas. Una tarea importante se refería al seguimiento de los acuerdos.

Aunado a esto, el sector paraestatal al final de sexenio fue reducido en aproximadamente al 60%. Los cambios para mejorar se substituyeron por recortes y desaparición de unidades y oficinas administrativas se estableció la racionalidad y austeridad administrativa.⁶³

El desgaste planteaba retos múltiples. El primero y más urgente de ellos era cerrar y remontar el déficit de autoridad presidencial generado por unas elecciones extraordinariamente conflictivas y por una victoria excepcionalmente estrecha y cuestionada. Así, el nuevo gobierno se avoca, de lleno y de inmediato, a afirmar la autoridad del nuevo jefe del ejecutivo. Para lograrlo se emprenden acciones en diversos frentes, como se aprecia en el siguiente periodo.

III.1.2 La reforma del Estado (1988-1994)

Carlos Salinas de Gortari asumió el poder el 1° de diciembre de 1988 con el compromiso explícito de acelerar, profundizar y consolidar el proceso de liberalización económica y de reforma del Estado. Para poder avanzar en esta dirección resultaba indispensable, sin embargo, revertir el proceso de desgaste acelerado al que se enfrentaba el sistema político.

El desgaste que planteaba retos múltiples permitió la integración de un gabinete más plural que incluye a miembros importantes de la clase política tradicional.

Esto permitió dividir a los sectores de la élite que se sienten marginados y excluidos, al término que contribuye a revitalizar el esquema de expectativas de circulación y movilidad a futuro sobre el cual se ha fincado históricamente el sistema cerrado de acceso al poder. Por otra parte, durante los primeros meses se llevan a cabo acciones decisivas y espectaculares en contra de los poderosos

⁶³ Ídem pp. 447-449

líderes sindicales, cuya distancia con respecto al nuevo grupo en el poder era notoria y cuya eliminación resulto extraordinariamente útil en términos de establecer la autoridad efectiva del nuevo presidente. En este sentido, también fue de suma utilidad el encarcelamiento de Eduardo Legorreta, prominente financiero privado, por su involucramiento en los turbios manejos de vinculados al desplome de la bolsa de valores en octubre de 1987. En el rápido proceso de afirmación de la autoridad presidencial de Carlos Salinas cabe destacar, por último, la importancia de la renegociación exitosa de los pasivos externos del país en 1989.⁶⁴

En este sexenio, la administración pública respondió a los cambios dados en la Constitución a los artículos 3º, 24, 27, 28, 130. Con base en el Plan Nacional de Desarrollo la actividad del gobierno se volvió muy tangente pues se modificaron estructuras en ciertas áreas pero no se reformó el Estado.

Se establecieron varios programas y acciones. Una de ellas fue la simplificación a cargo de la Secretaría de Contraloría General de la Federación (SECOGEF) y sus objetivos eran:

- Fortalecer e impulsar la modernización económica del país.
- Consolidar una Cultura Administrativa que propicie la eficiencia y la productividad en la gestación de las instituciones gubernamentales.
- Promover la elaboración de la calidad y la transparencia en la prestación de los servicios públicos.
- Apoyar las acciones de la administración para la prevención y combate a la corrupción.
- Fomentar y ampliar el acercamiento con la sociedad como medio de mejoramiento de la acción pública y de fortalecimiento de la confianza entre gobierno y ciudadano.

⁶⁴ Vázquez Lara, "La Administración Pública Mexicana Contemporánea". México, SECOGEF / FCE. Pp. 12

Para ello se estableció una estrategia basada en las siguientes vertientes.

- Descentralizar y desconcentración.
- Desregulación administrativa.
- Modernización integral de los sistemas de atención al público.

Los criterios contemplados para su cumplimiento se refirieron en el sentido de:

- Organizar las oficinas de atención al público.
- Comunicación más cercana con la ciudadanía para atenderla mejor.
- Capacitación de los servidores públicos.
- Identificar las demandas ciudadanas.

Destaca en este sexenio la desaparición de la poderosa Secretaría de Programación y Presupuesto cuyas funciones pasan a la Secretaría de Hacienda, también la transformación de la SEDUE en la SEDESOL, misma que tendría a su cargo la política social del gobierno.

Las funciones relacionadas con la ecología y el cuidado al medio ambiente se transfieren a 2 órganos descentrados; el Instituto de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

Con respecto a la Secretaría de Educación Pública se federaliza la educación básica por lo que 700 mil plazas pasan a los gobiernos de los estados. Se absorben todos los Institutos de Investigación y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.

Con la implantación del Tratado de Libre Comercio⁶⁵, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) modificó y creó estructuras en su interior. De la misma manera en la Secretaría de Trabajo realizaron cambios en su organización. En la Procuraduría General de la República se crearon la Fiscalía por Delitos Electorales, y en 1994 una Fiscalía especial para el Caso Colosio.

En la Secretaría de Turismo se eliminaron las delegaciones estatales y sus funciones fueron cedidas a los estados. Se disminuyeron 7 mil plazas, pero en el área de salud se crearon 35 mil plazas y en el área de seguridad 40 mil.

En la Ley del Instituto de Salud y Seguridad Social para los Trabajadores del Estado se incorporó el Sistema de Ahorro para el Retiro y hubo reformas a la Ley del Fondo de Vivienda del Instituto de Salud y Seguridad Social para los Trabajadores del Estado (FOVISTE) y del ISSSTE.

En la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) se crearon la Procuraduría Agraria y el Tribunal Superior Agrario, tribunales y otras instancias y funciones que tenía la Secretaría de Reforma Agraria. Asimismo se funda el ASERCA que manejó el PROCAMPO en 1993.

En la Secretaría de Energía, Minas e Industria paraestatal se formó la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Nacional de Petróleo, Gas y Electricidad. En 1992 se modificó la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos que dividió al corporativo en 4 organismos públicos descentralizados.

En el ramo de seguridad nacional se fortaleció el área central y se crearon 2 organismos desconcentrados: el Instituto Nacional de Inmigración y Talleres Gráficos de la Nación.

⁶⁵ La firma e incorporación al Tratado del Libre Comercio con América del Norte (TLC) fue una política que el gobierno Salinista realizó para diversificar el comercio exterior. Entro en vigor el primero de enero de 1994, día que inició el levantamiento indígena en los altos de Chiapas. (Nota del autor)

Este sexenio también vio nacer el Consejo Nacional para la Cultura y las Artes (CONACULTA).⁶⁶ Como resultado de las demandas de la ciudadanía se estableció la Comisión Nacional de Derechos Humanos como un organismo público autónomo.

En 1990, se publicó el Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales (COFIPE) que fortalecía al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Federal Electoral.

En cuanto a la creación de Programas se refiere, cabe señalar de manera importante el establecimiento del Programa Nacional de Solidaridad que buscaba atender rezagos sociales con la participación de la sociedad.⁶⁷

En este sexenio se modernizaron las relaciones Estado-Iglesias por lo que se reformaron los artículos 3º, 24, 27, 130 en sus aspectos que tratan la educación que pueden impartir las escuelas religiosas, de libertad de cultos, del uso de los templos⁶⁸. Reconoce derechos de los ministros de culto pero establece limitaciones a su participación política. También como resultado de estos cambios en la Secretaría de Gobernación se crea la Subsecretaría de Asuntos Jurídicos y Religiosos.

Así, la modernización de la estructura organizacional del gobierno se hizo a través de adecuar su tamaño, precisar sus funciones y fortalecer sus instituciones; y en consecuencia se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública y a los reglamentos interiores de las dependencias y la descentralización y desconcentración como apoyo fundamental a tal modernización. En este sexenio se operaron 17 Secretarías de Estado, 2 Procuradurías y un Departamento Administrativo.⁶⁹

⁶⁶ Ídem pp. 181-191

⁶⁷ Sin embargo Al final del sexenio se levantaron sospechas de que detrás de este programa existiera el proyecto de crear un nuevo partido basado en los casi cien mil comités a partir de los que funcionaba el programa en todo el país.

⁶⁸ De los cuales el Estado es dueño, así como del registro de las asociaciones religiosas como una función presente en rango de Subsecretaría en la Secretaría de Relaciones Exteriores.

⁶⁹ Ídem p, 13

El proceso de desincorporación de paraestatales fue una medida sobresaliente más dentro de la política de desregulación que dio inicio en 1989. En relación a este proceso de desincorporación de empresas públicas, destaca la venta de Teléfonos de México (Telmex); así como la venta de las aerolíneas Mexicana y Aeroméxico. Para finales del sexenio, la desincorporación incluyó la venta total de bancos y compañías acereras. De las 1,115 compañías estatales que había en 1982, más de 80% fueron desincorporadas hacia fines de 1991. La finalidad de estas ventas, para el coordinador de la Unidad de Desregulación de la Presidencia de la República, era la eliminación de privilegios indebidos en materia económica, deshacer monopolios y lograr cambios en áreas como el transporte, las telecomunicaciones, la agricultura y la industria⁷⁰.

Con relación a la desincorporación de la banca, los propósitos formales eran la democratización del manejo de la intermediación financiera, junto con la eliminación de los manejos ilegales. En cuanto a la intermediación financiera dos hechos a destacar: la autonomía que el gobierno otorgó al Banco de México y la autorización para la operación de México de la banca extranjera. El primero de ellos buscaba que el Banco de México no dependiera de criterios políticos, sino que en la regulación del torrente financiero sean solo criterios económicos los que prevalezcan. En cuanto a la apertura financiera hacia el exterior, la autorización a operar en el país a la banca extranjera obedecía y era congruente con la globalización que se dio a nivel mundial, y que demanda apertura total sin restricciones⁷¹.

La mayoría de los recursos obtenidos por la venta de paraestatales se utilizaron para el pago de la deuda interna. Las empresas citadas como ejemplo, prácticamente trabajaban en condiciones de monopolio público gubernamental, y lo que es más grave para el usuario, la eficiencia fue solo una promesa por parte de los nuevos dueños, pues los cambios de régimen no trajeron consigo la

⁷⁰ Calderón Ortiz, Gilberto. *Seis años de Política Neoliberal*. En Gestión Estratégica Edición Internet. Departamento de Administración. UAM Azcapotzalco.

⁷¹ Ídem.

eficiencia, sino servicios de insatisfacción y más caros con ganancias estratosféricas.

En el ámbito nacional la administración pública se enfrentó con una sociedad cada vez más informada, más participativa y crítica, que reclamaba con vehemencia la mejora permanente de los servicios gubernamentales, mayor transparencia y honestidad en las acciones de gobierno y en el uso de los recursos públicos, así como un proceso de rendición de cuentas claras y con amplia difusión. Lo cual exigía una modernización continua de la actuación institucional para atender de manera más eficaz y eficiente las diversas necesidades exigidas por la población.

III.1.3 La modernización administrativa. (1994-2000)

En el Plan Nacional de Desarrollo de 1995-2000 se previó de manera fundamental las prioridades del Gobierno Federal, así como la promoción de la modernización y el desarrollo de la Administración Pública, con el objeto de lograr el debido aprovechamiento de los recursos públicos y avanzar con eficacia hacia la prestación de servicios a la ciudadanía, impulsando la renovación de los esquemas de trabajo del sector público, reorientando sus procedimientos y modernizando sus métodos de gestión.

Los objetivos proyectados se presentaron en el sentido de que promovería una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía así como el uso eficiente de los recursos públicos y que cumpliría puntualmente con los programas precisos y claros de rendición de cuentas; que respondería con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vivía y demandaba el país; fomentando la dignidad y profesionalización de la función pública y proveyendo a los servidores públicos de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa al servicio de la sociedad.

Las exigencias modernizadoras para una continua actuación gubernamental para atender de manera más eficaz y eficiente las múltiples necesidades de la sociedad, condujo a la formulación del programa idóneo para ello.

De este modo, el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (PROMAP), pretendió responder al Plan Nacional de Desarrollo al contemplar una transformación que implicó cambios en las regulaciones y procedimientos administrativos y gubernamentales, y la modificación de actividades y conductas de los servidores públicos que permitiría mayor participación social en las decisiones y en la evaluación de la Gestión Pública. Planteaba estrategias y objetivos tendientes a lograr una mayor y mejor comunicación entre la Administración Pública y la población destinataria de sus servicios; una concepción auténtica de servicios a la comunidad y de responsabilidad del servidor público; la promoción de una mayor participación de la sociedad en la definición, desarrollo y evaluación de la gestión pública, y medición sistemática y directa de los servicios.

Metodología del PROMAP
1. Definición de Estándares e Indicadores de Servicio
2. Metodología
3. Función
4. Programa Sectorial
5. Difusión de estándares de servicio
6. Redefinición de estándares incorporando la voz del cliente
7. Planeación estratégica
8. Mejora continua
9. Evaluación de Avances y Resultados
10. Mejoramiento de procesos prioritarios

En este sentido, el PROMAP planteaba dos objetivos: a) la transformación de la Administración Pública en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad, y b) combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas. Ambos propósitos que sustentaban en el desarrollo de los siguientes cuatro subprogramas:

- Participación y atención ciudadana.
- Descentralización y/o desconcentración administrativa.
- Medición y evaluación de la gestión pública.
- Dignificación, profesionalización y ética del servidor público⁷².

En este contexto, se planteaba una transformación que implicaría además de los cambios en las regulaciones y procedimientos, modificaciones de actitudes y conductas de los servidores públicos para alcanzar los objetivos generales propuestos. Contemplaba líneas de acción que debían observar las dependencias y entidades bajo la coordinación, promoción, apoyo técnico, seguimiento y evaluación por parte de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Al llevarse a cabo en el mundo una modernización, enfocada al desarrollo de cada país, se crea en el ámbito internacional la necesidad de integrar a ésta a todos los países entre ellos México, el cual ante esta situación y las exigencias que la sociedad demandó para contar con una administración más eficiente y comprometida a impulsar el desarrollo del país; propiciando que la Administración Pública Federal efectuara un análisis de ella misma, dirigido por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo detectando *“las limitaciones y deficiencias*

⁷² D.O.F. 28 de mayo de 1966, SECODAM

administrativas, así como las causas que la generan para avanzar en la modernización del aparato público".⁷³

Encontrando, con este análisis, cuatro limitantes para desarrollar el proceso de modernización de la administración pública que son:

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

De acuerdo a las funciones que cumple una institución pública, ésta presentaba una interacción directa con la población, pues al no verse satisfechos los requerimientos de esta última que generaron molestia, desconfianza y costos sociales, que deterioraron la imagen de los empleados y de la institución misma por *"la falta de verdaderos mecanismos que en favor de los particulares propicie respuestas y atención eficaz e inmediata a demandas o quejas de los ciudadanos, así como la carencia de los estándares mínimos de calidad de los servicios al público, o la ausencia de criterios claros y específicos en la aplicación de normas, dando cabida al abuso, a la discrecionalidad y a la corrupción. En la medida que la comunidad contase con más y mejores mecanismos para manifestar su opinión, el gobierno dispondrá de elementos insustituibles para evaluar y superar las deficiencias en la prestación de los servicios públicos"*.⁷⁴

B) Centralismo.

Una de las transformaciones a la Administración Pública que con anterioridad se hizo en el mundo, se orientó al número de dependencias y a la estructura de éstas, por lo que con este análisis se determinó que en México: *"es necesario ir más allá de un cambio cuantitativo y avanzar hacia transformaciones*

⁷³ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. México, 1996, p. 19

⁷⁴ Ibid. pp. 20-22

*cuantitativas de fondo, ya que persiste una fuerte concentración de actividades y un centralismo muy acentuado en la toma de decisiones”.*⁷⁵

A nivel federal, se requirió de una desconcentración de funciones operativas y que en la toma de decisiones se involucrara a los gobiernos estatales y municipales, con el propósito de evitar duplicación de funciones y reducción de trámites.

Las dependencias globalizadoras establecían una normatividad administrativa que no respondía a los requerimientos de las dependencias coordinadoras de sector, para atender con eficacia sus objetivos, pues la responsabilidad de las coordinadoras se orientaba al cumplimiento de la normatividad y no paralelamente al logro de resultados.

Todo este centralismo originó una serie de molestias a la sociedad por incumplimientos en los programas y a, una mala atención en los servicios, generándose problemas internos al existir duplicación de actividades, y lo más trascendental, una desconfianza generada por la ineficacia de su personal que trae como consecuencia una descalificación de éste y de la institución misma. Por tal motivo fue necesario reencontrar los mecanismos que dieran credibilidad y eficacia a las instituciones.

C) Deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno.

El gobierno requirió evaluar la actuación y desempeño de sus dependencias y entidades; y lo hizo en base el gasto autorizado y al marco jurídico establecidos; detectándose *“irregularidades o ilícitos, y únicamente de manera eventual pedir cuentas sobre los logros alcanzados, la eficiencia en el manejo de los recursos y la efectividad de los programas”.*⁷⁶

⁷⁵ Ibid., p. 23

⁷⁶ Ibid., p. 25

Se consideró que el cumplimiento del marco normativo sería motivo de un buen desempeño por parte de las instituciones, en conjunto con la utilización total del presupuesto garantizándoles la misma asignación para el siguiente periodo aun cuando no se dieran los resultados esperados.

No existía una responsabilidad por parte de las instituciones de informar a los ciudadanos sobre los servicios y los parámetros que evaluarían su actuación y así determinar su eficacia en el cumplimiento de sus objetivos.

D) Carencia de una administración pública adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

El desarrollo administrativo del sector público se notó específicamente en sus recursos humanos, pues en ellos recayó la funcionalidad de la Administración Pública, viéndose afectada *“la dignidad del servidor público y vistosamente deteriorada por la falta de mecanismos efectivos de reconocimientos e incentivos al buen desempeño, a la honestidad, lealtad, esfuerzo y creatividad. En materia de profesionalización de los trabajadores al servicio del Estado, aun cuando existen experiencias y avances importantes en esquemas de servicio civil de los servidores públicos federales, como el del Servicio Exterior Mexicano y otros más recientes como el de Carrera Magisterial, el del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, el Servicio Profesional Agrario y el Servicio Profesional Electoral, son insuficientes para incidir en una mejora amplia de los resultados de la gestión gubernamental”*.⁷⁷

Otro factor que no ayudó a la superación y profesionalización de los servidores públicos lo determinó la falta de capacitación y actualización, y una posible evaluación constante de sus conocimientos, méritos y habilidades que se requieren para el desempeño específico de sus puestos.

⁷⁷ Ibid. p. 28-29

Aunado a lo anterior existe una diferencia entre trabajadores afiliados al sindicato y los que no lo están. Los primeros tienen seguro su empleo, aunque no existe la posibilidad de ascender en él, por su parte los no afiliados, entre los que se encuentran los empleados de mandos medios y superiores, tienen mejores ingresos, pero carecían de esquemas de desarrollo en su empleo y de indemnización suficiente en su retiro.

Estas grandes diferencias y aspectos de estímulo a los recursos humanos no permitían un real compromiso en sus funciones, generando un mal desempeño por parte de los servidores públicos.

Estas cuatro limitantes encontradas en el análisis de la Administración Pública sirvieron de base para delimitar los puntos principales en los que se desarrolló el Programa de Modernización de la Administración Pública.

Es necesario hacer hincapié que el Programa de Modernización de la Administración Pública; tiene su origen en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, surge *“del análisis global de la situación de la Administración Pública Federal en nuestro país, realizado por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo en coordinación con las dependencias y entidades de la administración pública; donde se recogieron las inquietudes y se señalaron los puntos críticos, haciendo planteamientos propositivos para orientar el sentido y las directrices principales del cambio”*.⁷⁸

El programa apareció como la medida necesaria, acorde a los aspectos mundiales y de transformación en la Administración Pública, así como para dar continuidad a un proceso histórico que responde a los requerimientos hechos por ésta para su mejor funcionamiento.

⁷⁸ *Ibid.*, p.3

En el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 se resaltó la importancia de la Administración Pública para desarrollar el país; indicando que se requería de una administración moderna y eficiente que beneficiara a la sociedad mediante la prestación de sus servicios, evitándose trámites innecesarios que propiciaren un ahorro en tiempo y gastos.

Fue necesario adecuar la normatividad de la Administración Pública, modernizar y profesionalizar la acción pública, reformar los sistemas de control y verificación así como apoyar la descentralización administrativa; con el propósito de coadyuvar al cumplimiento de los objetivos que el Plan Nacional de Desarrollo determinó para una Administración Pública *“orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la ciudadanía, que responda con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que vive y demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y cumpla puntualmente con programas precisos y claros de rendición de cuentas, que fomente la dignidad y profesionalización de la función pública y provea al servidor público de los medios e instrumentos necesarios para aprovechar su capacidad productiva y creativa en el servicio a la sociedad.”*⁷⁹

El programa de modernización representó un instrumento gerencial inacabado que fue utilizado con el propósito de incorporar medidas, líneas y acciones, así como el de orientar a la Administración Pública hacia el cumplimiento de objetivos institucionales que impulsarían el desarrollo del país.

Para el cumplimiento de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo, y partiendo de los resultados del diagnóstico a la Administración Pública; el PROMAP, también planteó el propósito de que ésta fuera eficiente, moderna y accesible, y los subprogramas de acción basados en los siguientes objetivos:

⁷⁹ Ibid. p.35

- *“Transformar a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.*
- *Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas”.*⁸⁰

Considerando estos objetivos, se establecieron cuatro subprogramas de atención y de acción específica, en los cuales las instituciones encausaron sus proyectos ha desarrollar, con el propósito de observar mejoras a corto o mediano plazo, así como la aplicación de medidas de austeridad y racionamiento del gasto público. Los subprogramas referidos mencionaron cuatro elementos a seguir:

1. Participación y atención ciudadana.

Que tuvo como objetivo: *“lograr la participación más activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, para contribuir a que reciba una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas”*⁸¹ desarrollándose mediante las siguientes líneas de acción:

Una mayor participación ciudadana en las acciones preventivas y de retroalimentación para la gestión pública, mediante la utilización de mecanismos que resaltaron necesidades y propuestas de la sociedad. Dando seguimiento a quejas y denuncias por medio de mecanismos electrónicos para su registro, buscando también que su análisis sirviera para prevenir y simplificar los procesos de atención, tomando en cuenta comentarios y propuestas que ayudaron a mejorar la calidad y atención en los servicios públicos.

⁸⁰ Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, México, 1996, P. 35

⁸¹ Íbid. p. 39

Con la utilización de los sistemas electrónicos y telefónicos se impulsó el registro de propuestas, comentarios, quejas y denuncias y así ofrecer mayor calidad en los servicios.

Otra acción que tuvo como objeto optimizar la atención al público fue la de establecer ventanillas de atención con multifuncionalidad, así como determinar horarios adecuados a los requerimientos sociales; complementándose con una difusión clara y precisa hacia los servicios que en cada institución se prestan.

2. Descentralización y/o desconcentración administrativa.

La descentralización de funciones y recursos de gobiernos estatales, municipales y de la Administración Pública, se impulsó para:

*“Fortalecer el Pacto Federal a través de la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades a efecto de promover el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorar los servicios públicos, abatir los costos y acercar las decisiones al lugar donde se requieran, todo ello para servir mejor a la población”.*⁸²

Las dependencias y entidades analizaron las funciones que podían ser transferidas y que, al hacerlo, resultarían eficientes y menos costosas; posteriormente, evaluaron el desempeño de sus delegaciones o unidades operativas regionales, con el propósito de promover su desarrollo, evitando duplicación en las estructuras y funciones.

Se proyectó la aplicación de prácticas presupuestarias que ayudaran a la economía de las dependencias, haciéndolas más eficientes, con el fin de

⁸² Ibid. p. 47

mantener un equilibrio entre el presupuesto asignado y su ejecución, para incrementar el cumplimiento de sus objetivos, así como la respuesta a la sociedad.

Las dependencias coordinadoras de sector dotaron de directrices e instrumentos a las unidades descentralizadas para que, en principio, gozaran de libertad de acción delegando en éstas las funciones operativas o técnicas dedicadas a la atención ciudadana, con el propósito de mejorar la calidad de los servicios.

3. Medición y evaluación de la gestión pública.

Se propuso realizar una evaluación a la gestión pública que permitiera un análisis más preciso en la calidad y orientación de los servicios en busca de:

“Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control, que permitan a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación y garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos.

*Lograr que la población confíe en que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia, que existan mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las eventuales infracciones por parte de los servidores públicos sean sancionadas adecuada y oportunamente”.*⁸³

Fue necesario que las dependencias establecieran objetivos claros permitiendo, conjuntamente con sus programas de acción y de servicios, obtener metas significativas y cuantificables pretendiendo medir los resultados y conocer los efectos que causaron a la sociedad.

⁸³ Ibid. p.52

Se impulsó y fortaleció a los órganos de control interno en cada dependencia, con el fin de que su función fuera preventiva, correctiva y de promoción durante la instrumentación y aplicación del PROMAP.

4. Dignificación, profesionalización y ética del servidor público.

Los recursos humanos, como actores del proceso de modernización, requirieron de una transformación en su administración; con el fin de mejorar el ambiente de trabajo y resaltar los valores éticos, así como un desempeño honesto, eficiente y responsable, que impulsara su desarrollo mediante los siguientes objetivos:

“Contar con un servicio profesional de carrera en la Administración Pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno de los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo.

*Impulsar en el servidor público una nueva cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad”.*⁸⁴

La profesionalización del servicio público planteó en principio, la introducción conocimientos jurídicos, teóricos y prácticos de la Administración Pública, así como el fortalecimiento de valores éticos; en consecuencia, se establecieron mecanismos que garantizaran la actualización de conocimientos y habilidades de su personal para el desarrollo de sus funciones y una vinculación con las remuneraciones y estímulos al desempeño. Todo esto mediante una evaluación que determinase su permanencia en la institución, promoción y/o un

⁸⁴ *Íbid.* p.56

retiro digno. Con esto se daría inicio a una nueva cultura de servicio basada en la creatividad, el trabajo de equipo y la delegación de funciones y facultades.

Estos cuatro subprogramas se incluyeron en dependencias y entidades federales utilizando las siguientes líneas de estrategia:

- *“Promover la participación de la sociedad en la acción gubernamental.*
- *Concientizar a los servidores públicos en los conceptos y lineamientos del programa.*
- *Definir las acciones de coordinación entre la SECODAM y las contralorías internas de las dependencias y entidades para el desarrollo y evaluación constante del programa.*
- *Impulsar la aplicación del programa en los estados y municipios.*
- *Impulsar el servicio profesional de carrera con la participación de la SECODAM, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el sector académico y la Federación de Sindicatos de los trabajadores al Servicio del Estado⁸⁵.*

El PROMAP planteó en sus objetivos, subprogramas y líneas de acción, tomando como base las limitantes encontradas en el análisis hecho a la Administración Pública, convirtiéndose éstas, en los cuatro subprogramas de acción, que englobaban la problemática administrativa que impidió el desarrollo del país, por lo que cada dependencia aplicó su proceso de modernización, en torno a estos subprogramas y de los cuales surgieron los distintos proyectos a desarrollar.

⁸⁵ *Ibíd.*

Estructura soporte que fue necesaria para la implantación del PROMAP.

Fue indispensable establecer una estructura de ayuda para el proceso de cambio, siendo la unidad de desarrollo administrativo de la SECODAM, quien organizó y definió qué papel desempeñaba la estructura integrada por el grupo de ejecución o estratégico y el grupo guía o de apoyo en la implementación del PROMAP.

El grupo estratégico, adquirió el compromiso de; promover, facilitar y asegurar las estrategias en el proceso de cambio; así como de capacitarse en torno a la modernización, con el fin de evaluar los avances del proceso en cada secretaría; también definió las responsabilidades del secretario, subsecretarios y directores generales; facilitó la determinación de proyectos de mejora propuestos en las direcciones generales y, posteriormente, integrar el programa general de la secretaría. Se dio Impulso a la capacitación, enfocada hacia la calidad en el servicio, vigilando que ésta se desarrollara en cada una de las direcciones; se dedico también a mejorar la calidad en los servicios que la secretaría ofrecía, mediante una identificación, documentación y publicación de éstos.

Este grupo se integró por los siguientes representantes:

- *“Un responsable de la ejecución y seguimiento del PROMAP al que correspondió promover las reuniones de éste grupo, la firma de bases de coordinación y su cumplimiento.*
- *El coordinador de asesores de la secretaría, quien promovió la capacitación en su área, y a la vez fungió como el coordinador de facilitadores; asesorando, orientando y vigilando el desempeño de éstos.*
- *El oficial mayor, a quien correspondió la mejora en los servicios administrativos; apoyar los programas de capacitación; mejorar los procesos de selección, inducción, capacitación y evaluación del personal; dentro de la modernización, proveer a las áreas sustantivas de sistemas*

informáticos; así como una asignación de recursos financieros y modernizar los procesos de abastecimiento.

- *El contralor interno, quien siguió el avance en el proceso de cambio, dio seguimiento al programa estratégico de la dependencia con una evaluación constante; y dentro de la modernización, realizó auditorias.*
- *Al coordinador de asesores del secretario, correspondió apoyar el proceso de cambio, mediante la utilización de herramientas de modernización en las funciones de la dependencia.*
- *El responsable del área de planeación, se encargó de ésta durante el proceso de cambio, asesorando a los coordinadores en la planeación y administración de proyectos, y siguiendo su cumplimiento”.⁸⁶*

El grupo operativo tuvo como misión promover y facilitar la aplicación de herramientas y metodologías necesarias para el proceso de cambio. Este grupo se integró por 2 ó 3 facilitadores de cada dirección general, siendo uno de ellos el responsable, cumpliendo con las siguientes características y responsabilidades:

- *“Tener un nivel de director de área o superior, y ser el responsable de algún servicio prioritario para la dirección general.*
- *Contar con la capacidad de liderazgo, accesibilidad, transmisión de conocimientos y el trabajo en equipo.*
- *Se capacitó en las metodologías de modernización, para asesorar y orientar al personal de la dirección sobre las mismas.*
- *Participó en el desarrollo del programa estratégico de la dirección y dio seguimiento al cumplimiento de los proyectos”.⁸⁷*

A los secretarios, subsecretarios y directores generales les correspondió asegurar el cumplimiento de los compromisos de la secretaría, apoyándose en los

⁸⁶ *Ibíd.*
⁸⁷ *Ibíd.*

grupos estratégico y operativo para el cumplimiento del programa, y facilitando a su personal el desarrollo de los proyectos.

La integración de esta estructura permitió definir y establecer los proyectos a desarrollar por cada dependencia, tomando en cuenta los cuatro subprogramas de acción del programa en cuestión.

En esta etapa gubernamental, se observa claramente la inclusión de herramientas de racionalidad técnico-gerenciales, en la operación de las estructuras organizacionales, de las dependencias y entidades de la administración pública en México, aunque todavía de forma inacabada.

En 1994 se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública con la que se crea la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAP) en lugar de la Secretaría de Pesca; se establece la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural en vez de la SARH. Se crea la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) y La Secretaría de Energía substituye a la SEMIP.⁸⁸

En 1995 se establecen las bases de la Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

En 1996 se reforma y se adiciona la Ley Orgánica de la Administración Pública creándose la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, independiente de la Presidencia de la República, y con rango de Secretaría de Estado. Esta consejería absorbió funciones de la anterior Dirección de Asuntos Jurídicos de la Presidencia y de la Procuraduría General de la República.

⁸⁸ Manual de Organización de la Administración Pública en México. México, Instituto Nacional de Administración Pública / NORIEGA. p. 13

También en ese año con la reforma de varios artículos de la Constitución Mexicana, sobre todo del artículo 122 se establece que el Gobierno del Distrito Federal está a cargo de los Poderes Federales de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, siendo esta la Asamblea Legislativa, la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal de Justicia. En pocas palabras el Gobierno del Distrito Federal será ahora electo por voto popular y no por nombramiento del Presidente de la República.⁸⁹

En 1998 en la Secretaría de Gobernación se crean las Subsecretarías de Seguridad Pública y la de Comunicación Social. En este sexenio se logró la autonomía del IFE y del Banco de México, la primera de ellas con el propósito de ciudadanizar el control de las elecciones federales, y de esta manera garantizar la autonomía e imparcialidad de los órganos electorales y la transparencia de las elecciones. El Banco de México adquiere su autonomía operacional para asegurar el manejo de la política anti-inflacionaria del país y que esta quedara al margen de los vaivenes políticos. Lo anterior como parte de un rediseño organizacional que utilizó el instrumental de las nuevas corrientes de pensamiento administrativo, como es el caso de gerencia pública, dando continuidad al modelo gerencial en el próximo periodo utilizando características pretendidas como innovadoras.

III.1.4 Innovación gubernamental. (2000-2002)

Con base en la experiencia del período anterior y de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en esta etapa, se plantea en forma muy general la necesidad de contar con un programa que implemente acciones para un mejor desarrollo de la administración pública federal. De esta manera se creó el programa de Innovación Gubernamental, a cargo de la Oficina de la Presidencia,

⁸⁹ Ídem p, 14

teniendo como objetivo fundamental la creación de las bases metodológicas para poder hacer más eficaz la administración pública federal.

Se tomó como base el recurso humano, que para efectos de dicho programa es el recurso más importante a desarrollarse, con un sustento ético y moral que hiciera que el personal que interviene en el aparato gubernamental creara nuevas expectativas de acuerdo a las necesidades de la población.

Esta visión se centra nuevamente en recuperar la confianza de los ciudadanos en el gobierno, así como de transformarlo en una organización que contribuyese a lograr los resultados planteados en materia de crecimiento económico, desarrollo humano y social, orden y respeto. Pretendiendo servir a manera de mapa para la conducción gubernamental del proceso de cambio.

El modelo estratégico de innovación gubernamental que se propuso, menciona esencialmente la innovación social hacia el interior del gobierno federal y su administración pública: *“La Presidencia de la República denomina innovación del gobierno a un movimiento cultural y estructural que busca reformar radicalmente la orientación, capacidad y la velocidad de respuesta estratégica de la administración pública federal revisualizándolo todo, desde múltiples perspectivas”*.⁹⁰

Y para tal efecto, se contó con los siguientes elementos clave:

- Visualizar alrededor de un propósito a todos los servidores públicos quienes usando estrategias para el cambio, revisualizan los macro-procesos claves para mejorar la capacidad para gobernar.

⁹⁰ www.presidencia.gob.mx consulta: 20 agosto del 2002

- Todo orientado a generar resultados que añadan valor a los gobiernos estatales y a la sociedad mexicana.
- Toma muy en cuenta el entorno del cual la Administración Pública Federal participa, le afecta y le impacta.

Dentro de la filosofía del gobierno se insertó un código de ética para los servidores públicos que tiene una serie de especificaciones entre los que se cuenta el bien común, integridad, honradez, imparcialidad, justicia, transparencia, rendición de cuentas, entorno cultural y ecológico, generosidad, igualdad, respeto, liderazgo, todos ellos en una especie de decálogo para lograr el buen gobierno.

Aunado a lo anterior, se mencionó que deberían existir estructuras menos complejas al interior del gobierno federal, es decir, estructuras con menos niveles, con menos plazas, más sencillas. Reducción del tamaño del aparato burocrático para ganar en capacidad y velocidad de respuesta estratégica, además de ganar en credibilidad y en recursos para inversiones sociales así como dotar de sueldos más competitivos.

Para contar con estructuras flexibles que funcionaran bajo estos nuevos esquemas, se proyectó su reorganización planteándose que:

- Los organigramas son esquemas del pasado, de la revolución industrial fueron diseñadas para un entorno y una época que ya no existen. No podemos hacer la política del cambio con los instrumentos y las estructuras del viejo régimen.
- Frente a un entorno tan vertiginoso, tan complejo, tan rápido, tan exigente no hay cabida para la burocracia.
- La reorganización de las estructuras de gobierno debe ser permanente.
- Las estructuras verticales, centralizadas, deben ser sustituidas por otras horizontales, virtuales, nucleadas en red matriciales y por proyecto.

- El modelo que se busca potenciar es el denominado “administración cruzada”, una herramienta que combina procesos con proyectos.

De esta manera, se pretendió que la Oficina de innovación de la Presidencia la impulsara al interior del gobierno para mejorar la capacidad de gestión y estar en condiciones de atender las expectativas de la sociedad mexicana, y con ello, recuperar la confianza en sus autoridades.

Los elementos propuestos que conformasen este propósito son⁹¹:

1. Visión y misión compartidas.
2. Definición de objetivos.
3. Políticas de relación.
4. Reposicionamiento.
5. Contribución a un nuevo orden mundial.

Dicho propósito, se consideró en realidad una mega estrategia, una especie de administrador central de las estrategias para el cambio. Existió dentro de este programa un apartado dirigido hacia los servidores públicos, donde se manifiesta que el activo más valioso de la administración pública debe ser su gente, el reto de forjar un gobierno innovador requiere que se invierta fuertemente en ellos en educación, medio ambiente, reconocimiento, y facultación. La demanda histórica era lograr que los servidores públicos se sintieran orgullosos de su vocación, del rol que desempeñan y del valor agregado que le aportara a la sociedad.

De acuerdo a las fases para la innovación para el gobierno de la República se previeron tres: una denominada de arranque, período inmediato que está inmerso en los primeros cien días de gobierno para los cuales estaban contemplados entre otros el diseño de modelo de innovación gubernamental, organización para la innovación y la calidad, negociación de metas, capacitación

⁹¹ Ibid.

del equipo coordinador, negociación sindical, presentación de innovación gubernamental, propuesta de cambio.

Esta primera fase, contempló a corto plazo el periodo de 2001-2002, donde se vislumbran la revisión de procesos sin haber establecido la metodología apropiada para desarrollarla, lo que las dependencias del gobierno confundieron procedimientos con procesos; impactando negativamente en los programas de austeridad, sistema de evaluación y compensación por resultados, desregulación burocrática, consulta a los servidores públicos, difusión y capacitación del código de ético, así como la iniciativa al servicio profesional de carrera que se expidió tardíamente y dejando al arbitrio el como realizarla en comisiones de cada dependencia y entidad.

Para el mediano plazo, es decir, en la segunda fase, que va entre el año 2003-2004, se han pretendido instaurar programas con una visión gerencial pública, entre las que sobresalen: Gobierno enfocado y diferenciado, servicio profesional de carrera, reingeniería de procesos, financiamiento estratégico, capacitación continua, etc.

El Gabinete de Vicente Fox se estructuró en 3 áreas: el Crecimiento con Calidad, Desarrollo Humano y Social, y por último Orden y Respeto como se muestra a continuación:

1. Crecimiento con calidad.

- Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Secretaría de Economía (Antes SECOFI)
- Secretaría de Energía.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca.
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

- Secretaría de Turismo.

2. Desarrollo Humano y Social

- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de Desarrollo Social
- Oficina para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

3. Orden y Respeto

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.
- Procuraduría General de la República
- Secretaría de Seguridad Pública y Servicios a la Justicia
- Secretaría de la Reforma Agraria.⁹²

Otros nombramientos en la presidencia de dieron sin sustento en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, bajo la responsabilidad directa del presidente:

- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal
- Secretaría Particular
- Coordinación General de Comunicación Social
- Coordinación General de Opinión Pública e Imagen
- Estado Mayor Presidencial
- Oficina de la Presidencia para la Innovación Gubernamental
- Comisión Federal de Electricidad
- Petróleos Mexicanos
- Luz y Fuerza del Centro

⁹² www.presidencia.gob.mx consulta: 20 agosto del 2002

- Consejo Nacional para la Cultura y las Artes
- Lotería Nacional
- Comisión para la Paz en Chiapas
- Consejo Nacional de la Educación para la Vida y el Trabajo
- Comisión Nacional del Deporte (CONADE)
- Instituto Nacional de las Mujeres
- Banco de Comercio Exterior (BANCOMEXT)

Desde esta peculiar perspectiva, al decir del responsable de la oficina de Innovación, el punto final de este modelo se programó para el término del sexenio, es decir, durante los años 2005-2006, en el que se pretende alcanzar un llamado blindaje constitucional sustentado en: reforma jurídica, proceso de mejoría continua y un gobierno competitivo, y que hasta nuestros días no se da muestra de tal logro y en su caso de forma incipiente. Este es de manera sucinta y muy general el Modelo de Innovación Gubernamental con la pretensión de llevarlo a cabo, en el periodo el Gobierno de la Republica de 2001-2006, donde se incluye el cambio de las estructuras organizacionales y las costumbres inmersas en el aparato burocrático.

En la actualidad el gobierno de Fox, ha experimentado en su relación con la sociedad serios problemas organizacionales, mismos que no son resueltos por la gestión impuesta a la administración pública del momento. El problema ha radicado en que o se resuelven los problemas o se administran los programas, reflejándose negativamente en la ciudadanía.

Es palpable que la sociedad mexicana continua atravesando por varias etapas de cambios políticos, sociales, económicos, administrativos, en ésta fase de su evolución se requieren crear las condiciones que le permitan desempeñar el papel protagónico y principal que le corresponden a los diversos actores de la sociedad, para lograr el consenso de toda la población en su conjunto, y

prepararse para exigir a los representantes de la sociedad resultados acordes con las demandas que ésta les plantee.

La sociedad civil deberá de encontrar en la Administración Pública una clara y precisa gestión pública gubernamental, que apoyada con mecanismos e instrumentos suficientes le permitan introducir sus demandas en la agenda de gobierno, ya sea para efectuar los cambios legislativos y administrativos que se requieran. Si fuese de esta forma, estaríamos en la posibilidad de un verdadero acercamiento con la ciudadanía y estar con mejores posibilidades de establecer consensos de participación y corresponsabilidad en el rediseño de programas y proyectos, captación, aprobación, agenda y ejecución de políticas públicas que respondan con resultados convincentes a las demandas ciudadanas, lo que dirige hacia una nueva gestión pública gubernamental.

IV. CONCLUSIONES

El Estado mexicano producto de la evolución y en la alternancia al haber perdido su eficacia operacional, requiere hoy con urgencia, de un nuevo diseño arquitectónico público que le permita ser más competitivo frente a sus ciudadanos, y realizar un proceso constructivo más adecuado a las nuevas necesidades, objetivos y demandas que le plantea una sociedad civil cada vez más madura, informada y capacitada para participar más directamente en la confección e implementación de las nuevas políticas públicas ahora ya más ciudadanizadas, y por lo tanto sujetas al escrutinio público y privado para evaluar impactos y beneficios que se esperan de la gestión pública gubernamental.

El diseño de los planes, programas y proyectos gubernamentales mediante políticas públicas, requiere como contraparte en la administración pública de un modelo gerencial que renueve el concepto de “interés público”, incorporando “resultados que valoran los ciudadanos”, privilegiando los valores de servicio al cliente, escrutinio ciudadano a la actividad gubernamental ordenada, y el apego a las normas jurídicas, calidad y valor en los procesos y productos, identificación de la misión y visión de las organizaciones, rendición de cuentas, la capacitación y el fortalecimiento de las relaciones laborales, el mejoramiento continuo de los procesos de trabajo, complementación del servicio y control en los procesos, ampliación de las opciones del cliente ciudadano, alentar la acción colectiva, analizar y evaluar resultados y enriquecer la deseada retroalimentación de los impactos en la población.

La administración pública moderna para estar acorde con la sociedad en permanente cambio, deberá flexibilizar sus posiciones históricas autoritarias, dando paso a las readecuaciones normativas y estructurales. Esto le permitirá asegurar la coherencia organizacional que requiere el aparato administrativo gubernamental, de cara a las crecientes demandas que plantea el activismo y la participación de ciudadanos en los asuntos de la cosa pública.

Afirmar que en la actualidad es consistente la noción de un nuevo paradigma como el posburocrático, es apresurado, la realidad orienta hacia la idea de que nos encontramos con deformaciones derivadas de esquemas de transición, en donde la fortaleza de lo público demanda de estructuras flexibles con adecuaciones constantes y permanentes; y la adopción de nociones de clientes internos y clientes externos dentro de marcos operacionales sustentados en procesos horizontales. Fenómeno resultante de muchas maneras de la mudialización y el desarrollo del capitalismo en su versión globalizada; siendo el conjunto de elementos que determinan la aparición de la gestión y la gerencia públicas como resultado de la pérdida del monopolio de lo público por el gobierno. La renovación de la calidad ciudadana, en el contexto de sociedades plurales con mayores intereses por participar en ello reforzando el carácter público de participación corresponsable en la materialización del bien común, entendido como la responsabilidad de todos.

En el análisis desarrollado en los períodos de gobierno en México expuestos anteriormente, nos hemos podido dar cuenta de la ingente necesidad de reformar integralmente al Estado, para resolver la crisis en que se encuentra principalmente por no haber dado respuestas congruentes con las demandas de la sociedad, y que en gran medida le correspondían a los gobiernos y sus administraciones públicas; los que hoy en día, deberán jugar el papel más importante en la necesaria reforma integral para lograr la participación ciudadana, y en ello, diseñar una nueva gestión pública gubernamental que haga uso de estructuras horizontales que a través de procesos y de herramientas técnico-administrativas de corte gerenciales, que en su caso, sean compatibles con los planes y programas de gobierno y con especial apego a la legislación vigente (en proceso de transición), como a las nuevas normas jurídicas que habrán de darle soporte institucional al nuevo esquema del Estado socialmente corresponsable.

En el caso de México, no obstante se ha pretendido evidenciar que la administración pública ha tenido gran relevancia para el desarrollo del país, de ahí que se reconozca la necesidad de una verdadera reforma administrativa como una parte de la reforma integral que requiere el Estado, en congruencia con los cambios vertiginosos derivados por los vaivenes de la mundialización y la globalización en nuestros días.

En el desarrollo de este trabajo se ha podido observar la necesidad de reiterar cambios a fondo para resolver la problemática que enfrentan, los órdenes de gobierno y sus administraciones públicas, dado que al haber utilizado herramientas técnico-administrativas de corte gerencial (procesos horizontales), insertadas en estructuras organizacionales de corte piramidal, éstas no han sido compatibles y mucho menos con los planes y proyectos en el corto y mediano plazos, y que además fueran congruentes con las leyes mexicanas vigentes y de su aplicación en forma corresponsable para y con la ciudadanía.

Lo anterior, nos permitió vislumbrar la oportunidad de aprovechar toda esta gama de experiencias teóricas y prácticas, y pensar en establecer un modelo adecuado para efectuar un rediseño de procesos, que aglutine actividades, actores y legislación permitiendo ordenar las acciones de la administración pública, dirigidas hacia una Nueva Gestión Pública Gubernamental que identifique los problemas y las causas que los originan, para la definición de alternativas probables de dar solución, mediante el uso congruente de los instrumentos que nos proporcionan las nuevas técnicas administrativas, lo que le permitiría darle un gran impulso innovador y trabajar en forma racional para lograr los consensos que se deseen con la población ciudadana, y con ello permita definirse un rumbo claro hacia el futuro del país, y con una administración pública federal propia de la modernidad que nos exige los momentos actuales.

Además, el análisis realizado sobre la evolución del gobierno y de la administración pública, se dirige claramente hacia lo que hoy se conoce como la gerencia y gestión públicas, lo cual implica la adopción de nuevos modelos técnico-administrativos, en un movimiento constante de adaptación y mejora continua del aparato administrativo público a través de procesos, teniendo como eje principal la participación ciudadana, la gestión con calidad, la evaluación y satisfacción ciudadanas, la evolución del ciudadano de usuario a cliente; así como el fortalecimiento del estado y la sociedad democráticas, en el proceso de detección de problemas y necesidades colectivas e individuales, su incorporación en la agenda gubernamental, el desarrollo y aplicación de políticas públicas específicas mediante una gestión administrativa con calidad, en el ciclo consenso-disenso-consenso, que reitero le dará el sustento y la legitimidad a la acción pública gubernamental.

Por lo que respecta a las tendencias de la administración pública en México período 1982-2003, se ha podido comprobar que durante las últimas décadas de los gobiernos posrevolucionarios, fueron adoptando paulatinamente modalidades administrativas de organización y funcionamiento interno tales como el achicamiento del estado, a la modernización administrativa y a la participación del mercado en la oferta de los servicios públicos establecidos por ley, sin haber alcanzado con éxito el esperado modelo de gestión pública que haya operado cabalmente como un instrumento de la administración pública que incorpore a los ciudadanos con el objetivo de elevar los niveles de calidad y satisfacción en el servicio, y la erradicación de las prácticas de corrupción tradicionales.

Como resultante de esta investigación, quedó asentado que la sociedad es el espacio que vincula los ámbitos privado y público y que al Estado por su parte, le corresponde garantizar los derechos públicos y privados de todos los ciudadanos, delimitando los ámbitos y convergencias de los múltiples y diversos intereses de estos mismos. Y la reafirmación de que el espacio público de la

política y la administración pública, son complementarios. Ambas instancias persiguen iguales finalidades que se refieren a la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas. Además, durante el ciclo consenso-disenso-consenso, se fortalece el modelo de participación ciudadana y al Estado democrático, dándole sustento y legitimidad a la acción gubernamental.

En los ámbitos formal y real de la administración pública, los nuevos modelos de gestión y dirección que se construyen y se aplican en forma permanente, deben de ajustarse al quehacer estatal, articulando las demandas ciudadanas, traduciéndolas en resultados materiales, que han de ser valoradas individual y colectivamente por la población en general; y en este contexto la gestión pública gubernamental del tercer milenio, deberá verse como un sistema que conlleva capacidades, políticas definidas y recursos diversos que dan sustento a las decisiones de gobierno y de la administración pública.

El modelo de gestión y gerencia públicas, en los procesos de gobierno deberán atender a políticas públicas como una necesidad imperativa en el proceso de sustitución del concepto de interés público por el de resultados que valoran los ciudadanos. Y también sobre indispensable necesidad de aplicar herramientas técnico-administrativas innovadoras en el quehacer de la organización y funcionamiento gubernamental, debido a que:

- ❖ La evolución de las organizaciones ha implicado también, en forma paralela, la evolución del pensamiento administrativista, a través de la historia moderna y que en las últimas décadas ha cobrado relevancia la corriente del pensamiento gerencial- gestión pública.
- ❖ La nueva realidad económico-social, en el contexto globalizador, ha puesto de manifiesto la incapacidad de los modelos de organización tradicionales para entender y procesar las demandas ciudadanas en un ambiente de alta complejidad de la sociedad plural y masiva y de las organizaciones públicas y privadas.

Quedó establecido que durante las últimas décadas, los gobiernos emanados del PRI, adoptaron paulatinamente políticas tendientes a cambios y modificaciones en las atribuciones del gobierno, así como el redimensionamiento, la simplificación administrativa, la descentralización administrativa y la utilización de prácticas resultantes de la gestión de negocios, en la prestación de los servicios públicos sin que esto hasta la fecha se traduzca en beneficios para el colectivo social.

En lo concerniente a la modernización administrativa se alcanzaron avances nominales en la prestación de los servicios públicos, pero estos, fueron insuficientes por la profunda y continuada centralización en la toma de decisiones del gobierno y la administración pública.

En materia de control gubernamental y de transparencia en la gestión, no se encontraron avances importantes en los procesos de evaluación administrativa y de responsabilidades de los servidores públicos, ya que la dependencia gubernamental encargada legalmente para ello, minimizó su actuación al uso de mecanismos tradicionales de control operativo, dejando sin resolver graves problemas de corrupción en el seno de la administración pública federal. Como tampoco no se dio cabal cumplimiento a los propósitos establecidos en los planes de desarrollo de los últimos gobiernos federales, manifestándose la cultura del control por el control y no sobre los resultados esperados.

Por otra parte, desde el período de Miguel de la Madrid a la fecha, la administración pública no ha podido convencer a la sociedad mexicana, sobre los supuestos avances tangibles en la lucha contra la corrupción, la mejora administrativa y la profesionalización del servicio público. En este renglón, la

sociedad civil se ha visto defraudada en cuanto a sus expectativas de lograr una nueva moral pública y una efectiva modernización de la gestión gubernamental.

El gobierno actual (2000-2006), que propuso la reducción del aparato administrativo gubernamental, bajo la premisa de ganar capacidad y velocidad de respuesta estratégica y de credibilidad, para facilitar la inversión privada en las empresas públicas y privadas, no ha tenido resultados que beneficien al común de la sociedad, y en referencia a su estructura organizacional, a la fecha sigue sin existir un registro actualizado y suficientemente justificado por parte de la SHCP y la SFP, dependencias globalizadoras en materia de control de recursos humanos, financieros y administrativos respectivamente.

Se advierte en el desarrollo de esta investigación, que ha quedado acreditada la hipótesis inicial de de trabajo, en el sentido de que la administración pública requiere de la realización de profundos cambios en su organización burocrática tradicional, para acceder a la modernidad posburocrática en donde la participación ciudadana sea efectiva y activa en los ámbitos de lo social y en el quehacer administrativo gubernamental.

La Administrativa Pública, contribuirá en la adecuación y ajustes necesarios del quehacer del gobierno y el Estado, para que el flujo de acciones predominantes en la sociedad tenga coherencia y cuente con una organización que permita la participación de la ciudadanía en la gestión pública gubernamental. La administración pública es especialmente útil para hacer más coherente las medidas que toma el gobierno para ampliar los consensos necesarios sobre las decisiones políticas incluidas en los proyectos gubernamentales.

La nueva gestión pública gubernamental requiere cada vez más de la profesionalización del servicio público. La ley del servicio profesional de carrera y su reglamento representan importantes avances en la transición de modelos

burocráticos hacia la modernidad, sin embargo la instrumentación de sus propósitos, a la fecha, no han sido suficientes, más bien han sido limitados al no contar con los mecanismos idóneos interinstitucionales de una eficaz capacitación y sistemas de evaluación de méritos laborales, académicos y técnicos, como experiencias de campo comprobadas que aseguren beneficios tangibles para la sociedad y la administración pública.

Como parte de estas conclusiones, en lo que se refiere a un nuevo y reforzado carácter público de la gestión gubernamental en el contexto de sociedades corresponsables producto de participaciones incrementales de los ciudadanos; adicionalmente consideramos que la nomenclatura gerencial y clientelar (en términos actuales) de esta propuesta, más que esconder amenazas de mercantilización de los individuos organizados en sociedad, les restauran a los ciudadanos su capacidad de demandar servicios en oportunidad y calidad, transformando la relación limitada de usuario inerte, por la de cliente demandante en un amplio sentido de equidad. Más aún, la diferencia entre un gerente público y un director público radica desde los postulados de estas nuevas corrientes de pensamiento, en un verdadero afán y convicción de servicio, lo cual se encuentra establecido y sancionado por la ley, sus atribuciones y los marcos reglamentarios elaborados exprofeso, dado que el gobierno y su administración pública sólo pueden hacer lo que la ley les prescribe; lo anterior en su conjunto nos conlleva hacia la propuesta de una nueva gestión pública gubernamental en México.

Consideramos al Estado como el resultado del talento y la imaginación humana, es el resultado de la organización política de la sociedad, en donde se depositan los valores que la misma sociedad requiere para asegurar, no sólo su sobrevivencia sino garantizar su progreso y desarrollo; dado que su creación evolutiva se ha venido transformando en el transcurso del tiempo. Esta evolución se dirige a un constante rediseño en cuanto a sus marcos institucionales, configuración y funcionamiento, resultado de una verdadera democracia.

BIBLIOGRAFÍA

- ❖ Acosta Romero, Miguel, *Compendio de Derecho Administrativo, Parte General*, Editorial Porrúa, México.1999.
- ❖ Aguilar Villanueva, Luis. “*La silenciosa heterodoxia de la reforma del Estado*” En Nueva Administración Pública. RAP Núm. 91, Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1999.
- ❖ Aguilar Villanueva, Luis, *Política y racionalidad administrativa*, Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1982
- ❖ Arellano, David, *Definición del concepto teoría de organización*, Centro de Investigación y Docencias Económicas. México. 1998.
- ❖ Arellano, David. *Análisis organizacional: una perspectiva desde la estrategia*. Documento de trabajo No. 26. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México. 1997.
- ❖ Arellano, David. *Teoría de la organización y análisis organizacional: hacia nuevos paradigmas*. Documento de trabajo No. 6, Administración Pública. Centro de Investigación y Docencia Económicas. México. 1997.
- ❖ Arellano, David y Cabrero Enrique. *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, Porrúa, CIDE, México. 2000.

- ❖ Barzelay, Michael. *Atravesando la Burocracia. Una perspectiva de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica y Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública. México. 1988.
- ❖ Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*. Editorial Plaza y Janés, Barcelona, 1985.
- ❖ Bozeman, Barry. *Todas las organizaciones son públicas. Tendiendo un puente entre las teorías corporativas privadas y públicas*. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública. Fondo de Cultura Económica. México. 1998.
- ❖ Cabrero Mendoza, Enrique *Del Administrador al Gerente Público*. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1997.
- ❖ Calderón Ortiz, Gilberto “*Seis años de Política Neoliberal*”. En *Gestión Estratégica*. Departamento de Administración. UAM Azcapotzalco, 2001.
- ❖ Campos Álvarez Tostado y Luis Miguel Martínez A., *Alta Calidad en la Gestión Pública*, Instituto de Administración Pública del Estado de México, México. 2003.
- ❖ Chiavenato, Idalberto. *Introducción a la teoría general de la administración*. Colombia, McGraw-Hill, 1995.
- ❖ Clegg, Stewart, *Framworks of power*. Sage, Londres, 1989.
- ❖ Crossman R. H.S, *Biografía del Estado Moderno*, Fondo de Cultura Económica. México. 1970.

- ❖ Dahl, Robert. *La democracia, una guía para el ciudadano*. Editorial Taurus. Madrid. 1999.

- ❖ Kettl, Donal F. *Searching for Clues About Public Management: Slicing the Onion Different Ways*. Oxford University Press. Cambridge. 1987.

- ❖ Drucker, Peter, *Sobre la profesión del Management*. Editorial Apóstrofe, Barcelona, 1999.

- ❖ Fayol, Henry, “*Administración Industrial y General*”. En *Fundamentos de la Administración científica. De Taylor, Frederick*. Editorial Herrero, México. 1975.

- ❖ Frederikcson, George. “*Hacia una teoría de lo público para la administración pública*.” Centro de Investigación y Docencia Económicas. México. *Gestión y Política Pública*, vol. I, núm. 1, julio – diciembre de 1992.

- ❖ Friedberg, Erhard. “*Las cuatro dimensiones de la acción organizada*.” Centro de Investigación y Docencia Económicas. México. *Gestión y Política Pública*, vol. II, núm. 2, julio – diciembre de 1993.

- ❖ Elkins, Arthur, *Administración y gerencia*, Fondo Educativo Interamericano, México. 1984.

- ❖ Greenberg, Robert, *Bureaucracy and Development: A Mexican Case Study*. Heath Lexington Books. United States of America. 1970.

- ❖ Guerrero, Omar. *La administración pública del Estado capitalista*, Fontamara 22. México. 1988.

- ❖ León y Ramírez, Carlos, *La Construcción de Espacios Públicos en la Democracia*. Instituto Electoral del Estado de México y Universidad Autónoma del Estado de México. México. 2004.
- ❖ Loaeza, Soledad, *“México, auge, crisis y ajuste”* Fondo de Cultura Económica, Lecturas de trimestre económico No. 73. México. 1993.
- ❖ Lozada Maradán, Carlos, *¿De burócratas a gerentes?* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington. 1997.
- ❖ Pardo, María del Carmen, *Los límites de la modernización administrativa en México*, Colegio de México. México. 2003.
- ❖ Popper, Karl, *El desarrollo del conocimiento científico. Conjeturas y refutaciones*, Editorial Paidós, Buenos Aires. 1967.
- ❖ Porrúa Pérez, Francisco, *Teoría del Estado*. Edit. Porrúa. México. 2000.
- ❖ Pressman, Jeffrey and Aaron Wildawsky. *Implementation*. Berkeley, University Press. United States of America. 1979.
- ❖ Ramírez, J. y Ramírez, E. *“Génesis y desarrollo del concepto de nueva gestión pública”* Documento de trabajo No. 106, Centro de Investigación y Docencia Económica. México. 2002.
- ❖ Reyes Heróles, Jesús, en Caso Lombardo, Andrés *Cuatro ensayos de política, administración y empresa pública*, Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1988

- ❖ Roethlisberger. Fritz J., *The Elusive Phenomena, an Autobiographical Account of my Work in the Field of Organizational Behavior at the Harvard Business School*. Harvard University Press, Cambridge, 1977.

- ❖ Sahuí, Alejandro. *Razón y espacio público. (Arendt, Habermas y Rawls)*, Ediciones Coyoacán, México, 2002.

- ❖ Sánchez González, José Juan. *Gestión Pública y Governance* Ed. Instituto de Administración Pública del Estado de México. México. 2002.

- ❖ Sánchez Gonzalez, José Juan “*La Agenda Pendiente en la Reforma del Estado: La Reforma Administrativa*” En Revista Enlace No. 91. Colegio Nacional de Ciencia Política y Administración Pública, México. 2003.

- ❖ Taylor, Frederick. *Fundamentos de la Administración científica*. Editorial Herrero. México. 1975

- ❖ Uvalle Berrones, Ricardo, “*Nuevos Derroteros en Ciencia Política y Administración Pública*” En *Convergencia Ciencias Sociales*, Mayo-Agosto del 2001. Núm. 25. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. UNAM. México. 2001.

- ❖ ----- *La importancia de la evaluación en la gestión pública antisinóptica*, SCEM /UNAM. México. 1996.

- ❖ ----- *Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*. Instituto de Administración Pública del Estado de México y Universidad Autónoma del Estado de México. México. 1997.

- ❖ ----- *La responsabilidad política e institucional de la administración pública*, Instituto de Administración Pública del Estado de México. 2003.

- ❖ ----- *Institucionalidad y profesionalización del servicio público en México, Retos y perspectivas*, Plaza y Valdez, México. 2000.
- ❖ Vázquez Lara. *La Administración Pública Mexicana Contemporánea.*, Secretaria de la Contraloría General de la Federación y Fondo de Cultura Económica, México. 1990

Documentos.

- *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Porrúa. México. 2002.
- *Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000*.
- Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. México, 1996.
- *Manual de Organización de la Administración Pública en México*. Instituto Nacional de Administración Pública. México. 1999.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Porrúa. México. 2000.

Sitios y páginas electrónicas.

- ❖ www.inegi.gob.mx
- ❖ www.presidencia.gob.mx

- ❖ www.sfp.gob.mx
- ❖ www.shcp.gob.mx
- ❖ www.sgob.gob.mx
- ❖ www.e-gob.mx
- ❖ www.sre.gob.mx
- ❖ www.cide.edu.mx
- ❖ www.inap.edu.com
- ❖ www.fce.com.mx
- ❖ www.conaliteg.com.mx
- ❖ www.cncpap.com.mx