

37
2e₁



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

MARCO CONCEPTUAL PARA LA COMPRESION DEL CAMBIO, LA MODERNIZACION Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA

T E S I S

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

P R E S E N T A :
JUAN CARLOS DELGADILLO SALAS

ASESOR DE TESIS: DR. OCTAVIO RODRIGUEZ ARAUJO.



MEXICO, D. F.

OCTUBRE 1998.

TESIS CO
FALLA DE ORIGEN

269099



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

La conclusión de esta etapa de mi vida no habría podido ser posible sin el esfuerzo y apoyo de algunas personas que me mostraron el camino a seguir y me incentivaron y motivaron para llegar al final y a quienes debo el agradecimiento mas grande.

A mi madre, por la lucha y el afán de seguir adelante pese a todas las penalidades y los obstáculos que pudieron surgir; por el compromiso de lograr siempre lo que nos propusimos; por los logros, por el pasado, por el futuro y sobre todo, por el gran amor, por hacer que la vida tuviera sentido y por haberme dado la oportunidad de construir un camino propio y demostrar que siempre, las cosas pueden ser mejores.

A mi hermana y a Jochen, por su apoyo incondicional, por el cariño, el afecto y el ánimo para no cejar y demostrar que estando juntos podemos seguir adelante.

Al Dr. Octavio Rodríguez Araujo, con mi mas profunda admiración y respeto, por el ejemplo, por el esfuerzo, por el ánimo, por la enseñanza, por el compromiso y la dedicación; por el reto de pensar diferente y de comprender mejor; por las ideas, por la visión y por la orientación y la confianza que me han permitido llevar a buen término este compromiso.

A los compañeros que con su amistad han compartido sus vidas, sus sueños, sus esperanzas y sus ilusiones en construir un mejor futuro el cual seguiremos compartiendo mientras el tiempo nos deje transcurrir: a Rubén, Toño y Edna, ante quienes la distancia no es ni será nunca ausencia; a Alfredo, Omar, Alejandra, Héctor, Juan Carlos, Vinicio, Gregorio, Carlos, Roberto, Iván... y los que faltan.

Finalmente, a la Lic. Adriana Plasencia Díaz, por la constante enseñanza por la confianza depositada, por el trabajo compartido, por el cariño manifestado; por el invaluable apoyo personal y profesional para poder ver hacia adelante, para encontrar un camino de logros y satisfacciones, un camino que espero siempre, tener la oportunidad de que podamos seguir compartiendo juntos.

A todos ustedes debo una parte de esto. Todos ustedes están aquí. Y a todos ustedes debo el compromiso de lograr con dedicación, con esfuerzo, con imaginación, que el futuro sea diferente, que sea mejor.

Finalmente, las cosas siempre pueden ser mejores.

INTRODUCCION

Los desafíos que en la actualidad enfrentan los gobiernos por atender los requerimientos y demandas de una sociedad que cada vez está más informada y tiene una participación activa en aquellos asuntos que inciden directa o indirectamente en su bienestar, son múltiples y complejos.

Durante las últimas dos décadas, el mundo ha experimentado una serie de grandes transformaciones. La evolución constante de la organización social ha planteado una serie de nuevas condiciones, demandas y oportunidades a las cuales deben hacer frente los gobiernos mediante la evaluación crítica, la innovación y el desarrollo de iniciativas para la adecuación de las estructuras administrativas a los nuevos requerimientos sociales.

En los últimos veinticinco años, la dinámica social e histórica ha sido el resultado de la interacción conjunta de una serie de acontecimientos que han tenido lugar por el ejercicio constante de derechos y prerrogativas que la sociedad reconoce como propias - o más aún- como inherentes a ella misma, y que son las que constituyen el impulso dinámico que es motor de cambio y causa y razón de la evolución del sistema social.

El desarrollo pleno de lo que es conocido como la " sociedad civil" entendida como la conjunción de un esfuerzo y compromiso de participación libre, espontánea y consciente dentro del terreno político, ha obligado al Estado a construir nuevos espacios de acción, a reconocer otros y a transformar radicalmente sus canales de comunicación y de relaciones con la misma sociedad ante la necesidad de no verse rebasado por el ejercicio directo de derechos políticos , ante la insuficiencia de la acción de la función pública y de su compromiso de servicio, así como de las estructuras gubernamentales.

En los tiempos presentes, es claro que nuevos conceptos han emergido en el estudio y la conceptualización de la administración pública debido al reto que supone entender lo público y las implicaciones de ello ante el crecientemente inestable escenario sobre el cual se desarrollan las relaciones entre el gobierno y la sociedad.

Actualmente la definición del proceso administrativo va aparejada a la comprensión de nuevos fenómenos sociales como las Organizaciones No Gubernamentales y los Movimientos Sociales de Base, de las nuevas tecnologías de trabajo administrativo como la Alta Dirección y la Reingeniería de Procesos, así como de las ideas y de los conceptos del cambio y de la modernización, cuya aplicación e instrumentación es hoy más que nunca una obligación para toda aquella estructura gubernamental que aspire a responder a los problemas planteados por la sociedad contemporánea.

En esto, es el replanteamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad el punto principal sobre el que gira la reconceptualización del ejercicio del gobierno.

La acción de la administración tiende a ser entendida progresivamente como un esfuerzo de negociación política en el cual el Estado reconoce autoridad al conjunto de actores que conforman el cuerpo social, tales como agrupaciones ciudadanas, partidos políticos, grupos de presión y los medios de comunicación.

El desarrollo e instrumentación del cambio en la administración ha supuesto necesariamente la formulación y conducción de proyectos de modernización y reforma ante la necesidad de transformar radicalmente los modelos existentes, bajo el esquema de inducir transformaciones venciendo la resistencia a éstas.

Los procesos de modernización administrativa han tratado no sólo de actualizar la metodología de operación y funcionamiento del ejercicio del servicio público en las estructuras gubernamentales, sino de hacer permanente la idea y la práctica del cambio en las labores cotidianas de la misma administración, lo cual ha significado impulsar modificaciones sustanciales a la idea del gobierno, de la administración y de la función pública..

La constante del momento es la incertidumbre y el dinamismo en que se desenvuelven fenómenos que antaño podían ser planeados o controlados. Hoy vivimos la revolución del cambio sin fronteras, sin límites, pero con objetivos claros y precisos para los grupos que impulsan estos movimientos.

El examen de estas transformaciones, cuyos escenarios y condiciones son sumamente diversas, son parte de un ejercicio de reflexión y análisis obligado en la idea de conocer nuevos modelos en el ejercicio del gobierno, así como los elementos constantes y variables que inciden en ellos, para definir nuevos proyectos y programas de modernización y reforma administrativa.

En palabras de Michel Crozier, la gran transformación de que somos partícipes está efectuando el paso de una sociedad industrial, fundada sobre la estandarización y sobre el ciclo de producción y consumo masivo, a una sociedad en la que la estandarización y la racionalización ya no tienen la misma importancia, y donde cada vez hay más sitio para la innovación y la calidad.

La constante necesidad de actualización y cambio de los aparatos administrativos ha requerido de nuevas conceptualizaciones en el servicio público, redimensionamientos de la acción gubernamental y replanteamientos en la actitud y desempeño de la burocracia para activar y estimular las iniciativas de los individuos que integran el sistema social; es decir, la administración ha debido de ser repensada y en mucho, refundamentada.

Esta investigación pretende hacer un análisis sobre los aspectos mas importantes de la reorganización de los sistemas administrativos, concentrándose principalmente en el planteamiento y explicación de los conceptos teóricos que permiten comprender la naturaleza, las implicaciones y los alcances del cambio administrativo, con el objetivo fundamental de formular un marco de referencia dentro del cual pueda comprenderse y estudiarse con amplitud el significado de la modernización en la idea del gobierno y en el desempeño de la función pública.

Los procesos de reformas al aparato administrativo público son parte de las necesidades políticas y económicas de prácticamente cualquier estructura gubernamental, tanto en países de alto nivel económico como en aquellos en vías de desarrollo. Dentro del concepto de cambio administrativo, un sistema busca obtener y generar mejoras significativas y continuas en los procedimientos para el manejo de los asuntos públicos, así como incrementar la productividad de la acción de los aparatos estatales.

Durante los últimos 25 años ha existido una tendencia global por desarrollar esfuerzos de actualización, racionalización y fortalecimiento de la acción gubernamental a partir de la conformación de nuevos métodos de trabajo, la implantación de técnicas diversas de acción y la innovación de procedimientos administrativos.

A partir de algunas de estas experiencias ha sido posible discernir elementos particulares para el análisis social, que constituyen referencias obligadas para proyectos y planes de modernización y reforma administrativa puesto que permiten integrar un marco general de pensamiento sobre el cual es posible fundamentar nuevos proyectos para el desarrollo organizacional.

Comprender estos elementos a partir de los conceptos mismos del cambio y la modernización es un compromiso para los científicos sociales, quienes de este modo, pueden contar con los elementos mínimos para diseñar nuevos marcos metodológicos para la instrumentación del cambio en las labores gubernamentales.

La administración pública de nuestros tiempos enfrenta el reto y la necesidad de ser estudiada con mayor profundidad y de ser definida teóricamente con mayor precisión ante la obligación de repensar sus propósitos, técnicas, herramientas de acción y objetivos.

Asimismo, en la idea del cambio administrativo reside la obligación de fomentar una nueva concepción del servicio público y del compromiso que este representa, tendiendo a situarlo en la idea mas efectiva y práctica de la satisfacción ciudadana y el cumplimiento de la responsabilidad de procurar el bienestar común.

Esta investigación busca ser parte de este esfuerzo de conocimiento y de difusión.

La idea central de este trabajo, es la de analizar los elementos teóricos y conceptuales mas importantes que actualmente conforman el marco general de pensamiento y acción dentro de la administración pública, integrándolos en un solo cuerpo de investigación a efecto de facilitar su comprensión como elementos del desarrollo y la evolución en la administración pública.

La identificación de elementos determinantes en los procesos de cambio, modernización y reforma, por otra parte, nos conduce a la correcta ubicación de ésta, a su comprensión y a su adecuado dimensionamiento en el contexto de los fenómenos políticos y sociales sobre los que se ha construido la dinámica del cambio de la que practicamente todos somos protagonistas y testigos al mismo tiempo.

La concepción y estudio de la modernización y la reforma administrativa puede ser entendida con mayor amplitud contemplando -de modo inicial- algunos de los elementos a los que responde ésta:

A) Nuevos escenarios políticos.- El agotamiento de los modelos de organización política tradicionales, la caducidad de los esquemas corporativos, el desgaste de las ideologías y la apertura de los canales de expresión política de la sociedad han derivado en la construcción de nuevos espacios de participación y en la generación de nuevos compromisos entre esta última y el Estado, lo que ha provocado el desarrollo de nuevos escenarios y nuevas condiciones para el ejercicio de la autoridad.

B) Nuevas demandas sociales.- A partir del desarrollo de la llamada sociedad civil, el incremento en el nivel de la protesta ciudadana y de la demanda de actividades y servicios públicos ha alcanzado la exigencia de nuevas conductas por parte de la burocracia y el servicio público. El fenómeno de la contienda social ha tendido a incrementarse, si bien lo ha hecho dentro de nuevos parámetros de acción y expresión que le otorgan a los movimientos sociales un carácter mas participativo y mas consciente. La necesidad de contar con una nueva cultura de trabajo se valora incluso como una herramienta para reducir la contienda social.

C) Globalización.- El establecimiento de redes mundiales de información ha permitido la consolidación de un sistema de intereses económicos y políticos de alcance global basado en la preeminencia de entidades supranacionales, ante las cuales la actuación de los organismos públicos requiere de un alto nivel de competitividad y del desarrollo de un adecuado posicionamiento estratégico en el escenario mundial para cumplir por un lado, con el objetivo de adecuar las estructuras nacionales al cambio mundial y por el otro, para apoyar el propio esquema de globalización como una forma de aseguramiento de sus propias políticas.

D) Profesionalización y especialización en la administración pública.- Una nueva concepción del servicio público requiere de nuevas estructuras administrativas, nuevos esquemas organizacionales y nuevas actitudes. En el contexto del desarrollo administrativo, la etapa de transición entre modelos rebasados de organización burocrática y los nuevos esquemas funcionales del servicio público es tanto un punto de partida para el cambio organizacional como una tendencia en el desarrollo de nuevos modelos organizacionales.

E) Amplitud de los procesos de toma de decisiones.- Las funciones gubernamentales fundamentalmente realizadas bajo esquemas centralizados de poder tienden a organizarse bajo una nueva escala de valores a partir de una revisión drástica de las estructuras existentes en los procesos de toma de decisiones, buscando ampliar estos, incorporando la opinión de diversas entidades de representación social buscando no sólo incrementar la comunicación entre el gobierno y la sociedad, sino también, mejorar la capacidad de respuesta de la acción administrativa.

A partir de elementos como los descritos anteriormente, las experiencias de reforma han permitido desarrollar tendencias en la acción del Estado contemporáneo, no solo variando sus obligaciones y prerrogativas, sino estableciendo nuevos mecanismos para el ejercicio de la autoridad y diseñando nuevos procedimientos para atender las necesidades sociales y procurar el bien común.

La administración pública se ha sumergido en un proceso en el que la búsqueda de la calidad (socialización de la calidad) en su gestión es el objetivo fundamental del esfuerzo de transformación y cambio.

El arraigo del concepto de la calidad en las labores públicas y de la concepción del usuario como cliente, se entiende justamente en el proceso de búsqueda de nuevas referencias que orienten la acción estatal para hacerla armónica y compatible con las inquietudes, deseos y necesidades de la sociedad.

En cierto modo se trata de establecer nuevos parámetros e indicadores sociales a los que debe de sujetarse el Estado para incrementar su rendimiento y desempeño.

Durante los últimos veinticinco años los sistemas administrativos a nivel mundial han enfrentado la necesidad de modificar, actualizar y reformar sus estructuras de funcionamiento ante los nuevos retos planteados por la evolución social, para poder adaptarse a las nuevas condiciones, demandas y oportunidades de sociedades más abiertas y participativas, así como a nuevos esquemas y estructuras económicas mundiales de intercambio y competencia económica.

Capítulo 3

Los proyectos de conducción o de implantación del cambio administrativo corresponden fundamentalmente a propósitos de reordenación y reactivación de la actividad de las estructuras económicas de un sistema social.

Es posible identificar un único proceso metodológico que oriente la aplicación de proyectos de reforma administrativa.

A partir de estos planteamientos, esta investigación busca aportar elementos de juicio para contribuir al análisis de nuestra realidad política y administrativa ante el fin del siglo.

INDICE GENERAL DE LA INVESTIGACION

INTRODUCCION	I
INDICE GENERAL DE LA INVESTIGACION	VIII
INDICE DEL CAPITULO 1	1

CAPITULO I

DEFINICION CONCEPTUAL

1.1 EL ESTUDIO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA	2
1.2 MODERNIZACION Y REFORMA ADMINISTRATIVA: DEFINICIÓN CONCEPTUAL	3
1.2.1.- La Modernización	3
1.2.2.- El concepto de Reforma y sus implicaciones sociales	8
1.3 ORÍGENES DE LA REFORMA	14
1.3.1.- Las crisis y la redefinición del Gobierno	14
1.3.2.- La Nueva Democracia Social	17
1.3.3.- La Reforma como un elemento de legitimidad social	21
1.3.4.- Condiciones para la consolidación de la Nueva Democracia Social	24
Bibliografía del Capítulo	27

INDICE DEL CAPITULO II	29
------------------------	----

CAPITULO II

EL CAMBIO ORGANIZACIONAL Y SU IMPACTO SOCIAL

2.1 EL CAMBIO ORGANIZACIONAL Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA	31
2.1.1 El Concepto del Cambio	31
2.1.2 La Necesidad del Cambio	35
2.1.2.1 Estática	35
2.1.2.2 Dinámica	39

2.1.3 La Reforma Administrativa como elemento y objetivo del cambio	43
2.1.3.1 La Materialización del Cambio (el rediseño del Estado)	47
2.1.3.1.1. La administración del cambio como proceso de rediseño del Estado	52
2.2 APRECIACIÓN GENERAL SOBRE LA IMPORTANCIA DEL CAMBIO	53
2.3 EL SISTEMA ADMINISTRATIVO Y SU ENTORNO SOCIAL	56
2.3.1 Democratización y Participación social	63
2.3.1.1 Organizaciones No Gubernamentales y Grupos Sociales de Base	83
2.3.1.1.1. Las asociaciones voluntarias y el ejercicio del Gobierno en el contexto de la Reforma Administrativa	96
2.3.2 Legalidad y Legitimidad	99
2.3.3 Nuevas tendencias administrativas (La profesionalización del servicio público)	104
2.3.3.1 El Servicio Civil de Carrera	108
2.3.3.2 Mejora Continua	108
2.3.3.3 Calidad Total	110
2.3.3.4 Reingeniería	117
2.3.3.5 Gerencia Pública	120
Bibliografía del Capítulo	122
INDICE DEL CAPITULO III	123
CAPITULO III	
<i>EL PROCESO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA</i>	
3.1 EL PROCESO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA	124
3.1.1 El proceso de la Reforma	124
3.1.1.1 Apreciación general sobre el proceso de Reforma	135

3.1.2 Tipos de Reforma Administrativa	136
3.1.2.1 Reforma para el mejoramiento del orden: el énfasis en los procesos	137
3.1.2.2 Reforma para el mejoramiento de los métodos: la importancia de la técnica	138
3.1.2.3 Reforma para el mejoramiento del desempeño: la trascendencia de los programas	139
3.1.3 Adaptación de los modelos burocráticos en el contexto de la Reforma Administrativa	141
3.1.3.1 Modelo burocrático cerrado	142
3.1.3.2 Modelo burocrático mixto	143
3.1.3.3 Modelo burocrático abierto	144
3.1.4 Desarrollo de modelos para burocracias cerradas, mixtas o abiertas	145
3.1.4.1 La Reforma en una burocracia cerrada	145
3.1.4.2 La Reforma en una burocracia mixta	146
3.1.4.3 La Reforma en una burocracia abierta	148
3.1.4.4 Las principales variables en el proceso de Reforma Administrativa y de conducción del cambio	149
Bibliografía del Capítulo	153
Conclusiones	154
Bibliografía General	164

CAPITULO I

DEFINICION CONCEPTUAL

1.1 EL ESTUDIO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA	2
1.2 MODERNIZACION Y REFORMA ADMINISTRATIVA: DEFINICIÓN CONCEPTUAL	3
1.2.1.- La Modernización	3
1.2.2.- El concepto de Reforma y sus implicaciones sociales	8
1.3 ORÍGENES DE LA REFORMA	14
1.3.1.- Las crisis y la redefinición del Gobierno	14
1.3.2.- La Nueva Democracia Social	17
1.3.3.- La Reforma como un elemento de legitimidad social	21
1.3.4.- Condiciones para la consolidación de la Nueva Democracia Social	24
Bibliografía del Capítulo	27

CAPITULO I

DEFINICION CONCEPTUAL

1.1 EL ESTUDIO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

La reforma administrativa es un término que se ha manejado insistentemente desde hace unos veinticinco años en el ámbito de las ciencias administrativas.

Más que un concepto, la Reforma constituye una categoría de análisis, un proceso administrativo, una conducta social y un instrumento político que garantiza la supervivencia de un sistema determinado a partir de la capacidad de este para renovarse y adaptarse al cambio que supone la evolución social.

Durante la última década el mundo ha experimentado una serie de grandes transformaciones al parejo de las cuales, la idea y la noción de reforma administrativa ha sido una constante. El desarrollo de la organización social ha planteado una serie de nuevas condiciones a las cuales deben hacer frente los gobiernos mediante la evaluación crítica, la innovación y el desarrollo de iniciativas para la adecuación de las estructuras administrativas a los nuevos requerimientos sociales.

Se ha impuesto la obligación de rediseñar a la administración pública, a sus instrumentos, herramientas y objetivos para hacerla coherente con la realidad .

La reforma ha sido la expresión práctica de los intentos por hacer del cambio un instrumento permanente del desarrollo a través de las posibilidades del proceso administrativo y de la versatilidad de organizaciones políticas funcionales.

El concepto de reforma se ha hecho omnipresente en el discurso político de los representantes de las más variadas tendencias ante la necesidad de encontrar fundamento legítimo para la dominación política en las labores del gobierno, en un contexto marcado por la creciente complejidad que se manifiesta en las relaciones entre el gobierno y la sociedad contemporánea.

Tanto los gobiernos de los países desarrollados como los que están en vías de desarrollo, han intentado reformar sus estructuras administrativas, políticas, económicas y aún sociales, buscando como objetivo principal satisfacer las demandas y requerimientos de la sociedad a la que gobiernan para elevar su nivel de vida y fortalecer al Estado en que se integra.

Cabe mencionar sin embargo, que las reformas estructurales de los Estados se han llevado a cabo como intentos aislados y discontinuos en los que la ambigüedad de propósitos y la dispersión de esfuerzos en un marco determinado por la complejidad metodológica de los procesos de cambio, parecen convertirse en el denominador común de estos esfuerzos, haciendo que sus resultados varíen drásticamente de un caso a otro.

Cabe aquí entonces planteamos la pregunta de ¿qué es la reforma administrativa?, ¿qué lugar ocupa este concepto, este proceso, en el ámbito de las ciencias administrativas? y sobre todo, ¿que implica para la administración pública de fines de siglo el concepto del cambio, de la modernización y de la reforma administrativa ?

1.2 MODERNIZACION Y REFORMA: DIFERENCIACION CONCEPTUAL

1.2.1 La Modernización

Es posible comprender mas ampliamente el significado de la Reforma, al confrontarla con otro fenómeno administrativo, la modernización, para dilucidar con claridad el contenido y el alcance, así como las implicaciones de ambos conceptos.

La referencia al término "modernización" implica necesariamente el análisis de transformaciones en diversas esferas del quehacer social y gubernamental. Los asuntos que suelen involucrarse bajo este concepto son aquellos que tienen relevancia fundamental sobre la noción de desarrollo y crecimiento - entendido este como la evolución de indicadores básicos de bienestar social y económico- tales como política económica, política de desarrollo regional, política industrial, reforma política, etc.

Desde una perspectiva sociológica, la modernización significa transformación; representa la capacidad de asimilación de las condiciones de progreso (**Ver Muñoz, Víctor Manuel: Elementos para el Estudio de la Modernidad y la Modernización, en ESTUDIOS POLÍTICOS Vol. III Época No.1 p.91**) en sociedades evolucionadas, donde la autoridad es racionalizada, con estructuras de poder diferenciadas y con la participación activa de las masas (**Ver referencia de Maria del Carmen Pardo sobre interpretación de Huntington al respecto en MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO INAP-ColMex 1993 p.18**).

Cabe hacer mención que al hacer referencia a sociedades evolucionadas, se habla de sistemas sociales en los que la idea de la pluralidad, de la alternancia en el poder, del libre ejercicio y expresión de las ideas, así como los niveles de organización y participación social en los procesos de toma de decisiones permite

establecer condiciones mínimas de perdurabilidad de la acción gubernamental, de certidumbre y de estabilidad del sistema social.

En este sentido, la modernización se relaciona con la necesidad de contar con un esfuerzo constante estructurado y coherente con el conjunto de valores que rigen en una nación, bajo el propósito de construir una organización política y administrativa eficiente, adaptable, con capacidad de respuesta ante los problemas que se manifiestan a una sociedad.

Es posible entonces concebir a la modernización administrativa como el marco de referencia general sobre el cual es delineado, planificado y aplicado un proceso de actualización permanente de la labor gubernamental.

De hecho, la modernización es entendida como la " adecuación y ajuste que hace el Estado para que el flujo de acciones predominantes en una sociedad tengan la coherencia y organización necesarias" (ibid p.11).

Difiere de la reforma, como veremos posteriormente en que esta es mas bien un proceso temporal, planeado y ejecutado en un periodo de tiempo definido con un ambiente delimitado y específico.

Asimismo, se puede afirmar que la modernización es incluso un instrumento político que asegura la permanencia y sobrevivencia de un sistema político-administrativo a partir de su propia capacidad de adaptación (autoadaptación) ante situaciones (sociales) cambiantes, lo que la define así, como una conducta permanente en las estructuras de gobierno.

Desde esta perspectiva, la modernización supone el reconocimiento de la complejidad del desarrollo social y de las fuerzas que interactúan entre las instancias de poder de un sistema determinado para poder establecer mecanismos duraderos de contención y administración de conflictos, es decir, de negociación política (y social), diluyendo el peligro de una contienda social y canalizando la energía de la dinámica del cambio por cauces institucionales que garanticen, así sea minimamente, dar una respuesta satisfactoria al creciente conjunto de requerimientos demandas y necesidades de una sociedad en transformación.

Es por y a través de la modernización que se posibilita un ejercicio pleno de las labores administrativas puesto que así, la misma administración pública "se entiende como un vehículo útil para hacer más coherentes las medidas que toma el Estado y ampliar los consensos necesarios sobre las decisiones políticas incluidas en los proyectos gubernamentales" (Ibid p. 11).

De acuerdo con esto es importante señalar que es tal la necesidad de la modernización en los sistemas administrativos y es tal su importancia política y social en el proceso de consolidación y legitimación permanente del ejercicio del gobierno, que para algunos analistas, la institucionalización y el grado de cohesión (integración funcional) dentro de la creciente diferenciación de la sociedad de fin de siglo, está marcada y definida por las acciones de modernización del sector público y del sistema social que desarrolle un aparato gubernamental. (**Ver Muñoz, Víctor Manuel : Op. Cit p.16**)

La modernización supone la adecuación del sistema administrativo a través de la evolución de la conducta política de los gobernados en un sistema social determinado.

De acuerdo a algunos autores, entre los que destaca Huntington, es posible determinar dos características del proceso modernizador, las cuales, más que operar como constantes absolutas, son parámetros indicativos para el análisis y comprensión de la evolución de las organizaciones sociales :

En primer lugar se habla de la "innovación política" (**este concepto es definido con mayor precisión por Samuel Eisenstadt en: TRADITION, CHANGE AND MODERNITY John Wiley, Nueva York 1973 p.25**) la cual significa de hecho la disposición y aceptación tanto de la necesidad como del compromiso de impulsar reformas económicas, políticas y sociales por medio de la acción del Estado.

En segundo lugar se plantea la necesidad de que el Estado administre el proceso de modernización, asimilando e interactuando con las fuerzas sociales organizadas por la dinámica del cambio.

Estos dos aspectos, la innovación política y la "administración" de la modernización, se entienden, de acuerdo a Huntington, como la capacidad de "promover la reforma social y económica por medio de la acción estatal".

En este contexto, (el cambio) consiste, por lo general en la modificación de las pautas tradicionales de valores y conducta en la expansión de las comunicaciones y la educación (...); en la secularización de la vida pública, la racionalización de las estructuras de autoridad, la promoción de organizaciones funcionalmente específicas, el reemplazo de los criterios de atribución por los de realización y el estímulo de una distribución más equitativa de los recursos materiales y simbólicos." (**Huntington Samuel: EL ORDEN POLÍTICO EN LAS SOCIEDADES EN CAMBIO, Paidós, Buenos Aires 1972 p.16**)

En este sentido, la modernización se dimensiona como un proceso social de carácter político, de renovación del Estado y de conservación de la estabilidad social dado su carácter de elemento de gobernabilidad.

Un aspecto importante destacado por Huntington es que la modernización política es origen de nuevos grupos sociales con injerencia directa en el ejercicio del gobierno a través de su participación en el terreno político ; es decir, se presenta una mayor interacción entre el gobierno y la sociedad, a través de un proceso de interlocución y negociación constante.

Huntington nos dice, sin embargo, que esta participación ampliada puede mostrar una doble vertiente dependiendo de la naturaleza del sistema político dentro del cual se manifiesta: puede acentuar el control del gobierno sobre el pueblo, en caso de tratarse de un régimen totalitario (adecuación de las estructuras de dominación y de opresión a partir de una nueva justificación ante la sociedad de su existencia y su desempeño dentro de las labores del Estado), o bien puede aumentar el control del pueblo sobre las labores de gobierno, como ocurriría en un régimen democrático y como estaría ocurriendo en la actualidad en el plano general de los gobiernos a nivel mundial ante el avance de la democracia como una forma prácticamente universal de gobierno.

La caracterización fundamental aquí no deja de ser, sin embargo, la expresión del cambio de las instituciones gubernamentales para adaptarse a entornos cambiantes, lo cual puede ser logrado, en la perspectiva mas saludable que encarna el término de la modernización, a través del reconocimiento a la creciente participación de los ciudadanos en su propio gobierno y en la definición de las soluciones a los problemas que los afectan en forma directa .

En su instrumentación, la modernización administrativa puede adoptar tres formas diferentes a partir de su conceptualización inicial.

En primer lugar, sostiene María del Carmen Pardo que la tarea estatal dentro de la definición de un modelo de modernización debe partir del reconocimiento de la racionalidad "que puede explicarse mediante la normatividad que aparece al extenderse el campo de intervención del Estado." (Pardo María del Carmen: Op Cit. p.11)

Es por esta razón que la modernización puede aplicar criterios "jurídico - técnicos para normar la extensión del campo de intervención del Estado y justificar la centralización de decisiones políticas fundamentales".(Ibid p.11)

Esta proposición, sin embargo, no negaría la idea de que la modernización es un proceso político amplio, debido a que si bien es factible aceptar que el proceso se centraliza en su conducción por las instituciones políticas y administrativas del Estado, este no solo debe aceptar, sino que requiere la participación activa de la diversidad colectiva para poder construir un proceso de cambio legítimo y viable en la perspectiva comunitaria.

En segundo lugar, otra vertiente de la modernización es su carácter de elemento propiciador del desarrollo económico (esto sería particularmente cierto en los modelos administrativos concebidos en América Latina en los años sesentas) “en donde actuaron la programación y la planeación del Estado para aprovechar su función no solo como unidad administrativa sino como elemento sustantivo para servir al desarrollo” (Ibid p.11)

Finalmente, la vertiente que podríamos calificar como “definitiva” de los procesos de modernización en la perspectiva del desarrollo administrativo, es la que deriva de la conceptualización de ésta como un instrumento de distribución de beneficios, es decir, como una suerte de mecanismo de redistribución del ingreso y de democratización del bienestar económico, a partir de una reconceptualización mas coherente de los compromisos del Estado con la sociedad. Como consecuencia de esto, se explican los principales proyectos de modernización a nivel mundial que han tendido a incluir “programas de reforma en los proyectos políticos para que los aparatos administrativos fueran ágiles y funcionales y permitieran ampliar y fortalecer aún mas lo consensos sociales”. (Ibid p.16)

Este punto, de hecho, corresponde a la visión mas controvertida de los propios procesos de modernización administrativa, ya que si bien es claro que es la simple y pura necesidad del cambio lo que les da origen, se podría manejar una doble vertiente al momento de justificar la puesta en práctica de estos procesos : por un lado, tendríamos la urgencia de adaptación interna de un sistema político ante las presiones sociales para renovar tanto las estructuras, propósitos, objetivos y medios de acción de un aparato gubernamental para hacerlas mas correspondientes con las necesidades sociales y por el otro, la presión internacional desarrollada por organismos financieros internacionales interesados en que las instituciones políticas y administrativas de un país socio, correspondan con sus propios objetivos, justificaciones y propósitos, los cuales se definirían así como un patrón modelo o paradigmático de las conductas mas “apropiadas” para los gobiernos a nivel global.

En el primer caso estaríamos hablando de una legitimación interna y en el segundo caso, de una legitimación externa del sistema administrativo de una nación.

Es claro, mas allá de esto, que la modernización, como instrumento de gobierno se ha ido integrando como una parte fundamental, no solo de la capacidad de renovación del propio sistema administrativo, sino como un elemento concreto en el proceso de toma de decisiones de las instancias superiores de la administración pública, y como un elemento de comunicación y de legitimidad del sistema político con sus gobernados.

La modernización, asimismo, es, en última instancia, causa y objetivo de las reformas gubernamentales.

Es el marco de referencia teórico y práctico que orienta el cambio y que permite impulsar la reorganización de las fuerzas sociales; es propósito y medio para el avance social. Significa en todo sentido, la aceptación de la cultura del cambio, así como un mayor reconocimiento a las capacidades de la sociedad; significa la aceptación, por parte del gobierno, de la necesidad de evolucionar, de la necesidad de negociar intensamente para un ejercicio legítimo del poder político y para construir una base social amplia sobre la cual puedan fundamentarse los esfuerzos tendientes a lograr el desarrollo de una nación.

1.2.2 El concepto de Reforma y sus implicaciones sociales

Ahora bien, en un contexto determinado por la modernización, una reforma "consiste, por lo general, en la modificación de las pautas tradicionales de valores y conducta" de una sociedad determinada." (Huntington Samuel : Op Cit p.16)

De acuerdo con esto, una reforma se caracteriza como una parte de la modernización, como un esfuerzo de ámbito y competencia mas particular, pero no por ello mas reducido ; de hecho, sus alcances serían mayores que los del propio proceso de modernización, en función de la conducción radical y selectiva de su esfuerzo de transformación (el concepto de radicalismo selectivo como una técnica de impulso e instrumentación de reformas administrativas ha sido detallado por la OCDE en su documento *GOBIERNOS EN TRANSICION ;REFORMAS AL SECTOR PUBLICO EN PAISES DE LA OCDE* Edit. OCDE-DDF, México 1996)

Según Roderick Groves, una reforma administrativa "es un proceso político diseñado para ajustar la relación entre una burocracia y otros elementos de la sociedad, o la relación entre los miembros de la propia burocracia" (Groves Roderick, T.:REFORMA ADMINISTRATIVA Y DESARROLLO POLÍTICO, en Leemans, A.F. (coordinador): *COMO REFORMAR LA ADMINISTRACION PUBLICA* Fondo de Cultura Económica México 1979 p.111)

En esta apreciación, la reforma como tal, se identifica con el ámbito puramente administrativo ya que sería solamente dentro de él, en que esta tendría sentido y finalidad. Así, el concepto de reforma se mantendría circunscrito a la instrumentación del cambio administrativo, careciendo de validez conceptual si se desarrollara en otro ambiente en el que no existiera ninguna modalidad de relación entre una burocracia y el resto del sistema social, adquiriendo un sentido claramente restrictivo.

Sin embargo, es evidente que la orientación prevaleciente en estas definiciones y que trasciende su enfoque particular, es el de una reforma como una modificación y ajuste en los valores y conductas que se manifiestan en el ejercicio del gobierno, en un marco general influido por la modernización.

Una visión que dentro de todo lo anterior, es un tanto mas centrada y objetiva, es la que formula Caiden cuando nos dice que una reforma es " la inducción artificial de la transformación administrativa que confronta oposición" (Caiden Gerald: **ADMINISTRATIVA REFORM**, Aldine Publishing Co., Chicago, 1969 p.65)

Asimismo, Caiden distingue los conceptos de reforma y de cambio administrativo, identificando en este fundamentalmente una respuesta organizacional automática a las condiciones variantes de un entorno, mientras que aquella significaría una reordenación mayor en razón de la inoperatividad o disfunción de los procesos naturales del cambio administrativo.

En este mismo sentido, Leemans se refiere a la reforma como una "reorganización de la maquinaria gubernamental que define un cambio consciente, dirigido e inducido en la maquinaria del gobierno".(Leemans A.F. **PRESENTACIÓN GENERAL en COMO REFORMAR A LA ADMINISTRACION PUBLICA Op Cit. P.20)**

La reforma administrativa se entiende así como un proceso para mejorar la efectividad de la acción gubernamental, tanto en el terreno político como en el administrativo, buscando satisfacer las demandas y los requerimientos de la sociedad con oportunidad y eficiencia.

Así, el esfuerzo reformista perfila un gobierno orientado a la sociedad, conceptualizando a esta como los clientes o como los usuarios, es decir, los destinatarios de las labores del conjunto de los servidores públicos. No se trata entonces solamente de ajustar la relación existente entre una burocracia y otros elementos de la sociedad, o la relación entre los miembros de la propia burocracia como definió Groves, sino de promover las condiciones que contribuyan a elevar las condiciones de vida de la población en el marco de una nueva relación entre el Estado, su gobierno y la sociedad en general.

La instrumentación de una reforma supone cambios profundos en las políticas económicas y sociales de un sistema administrativo. Kliksberg enlaza el concepto de reforma (del Estado) con un objetivo sumamente concreto como es la lucha contra la pobreza, es decir, la obtención del desarrollo social, utilizando a este como base justificativa para comprometer al gobierno en la instrumentación eficaz de políticas sociales a partir de reformas radicales en el aparato estatal.(Ver Kliksberg, Bernardo: **COMO REFORMAR AL ESTADO PARA LUCHAR CONTRA LA POBREZA en GESTIÓN Y POLÍTICA PUBLICA** , Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. I, Num.1,México, julio - diciembre de 1992. p. 33)

Kliksberg orienta sus definiciones en torno al campo de la lucha contra la pobreza debido a que " la ejecución de las políticas sociales es un campo de expresión de múltiples aspectos de las luchas internas que caracterizan al sector público, (y que

son por tanto,) espacio favorito para el despliegue de las estrategias competitivas de diferentes sectores de la sociedad civil" (**Ibid. p.34**).

La referencia a la lucha contra la pobreza como base de análisis para el concepto de reforma que vemos en los trabajos de Kliksberg es de una gran validez ya que parten del reconocimiento de que los patrones de dependencia entre la sociedad, el gobierno y el Estado se han venido sustituyendo por un esquema de complementariedad, en el que la sociedad juega un papel protagonista en aquellos campos en los que la acción gubernamental es mínima, insuficiente o nula (e incluso poco atractiva para el sector empresarial).

Este punto de vista en particular, significa que reforma es participación ciudadana, es incremento de la participación política de la comunidad y en general, mayor politización social a partir del objetivo de obtener un mayor desarrollo económico y social.

El enfoque que Kliksberg mantiene a partir de su explicación en torno a la reforma administrativa es que esta supone " una configuración conceptual previa para reemplazar el enfoque mecánico y simplista de la ejecución, por aquel amplio y múltiple que están aportando las ciencias administrativas en general y los análisis de la práctica de políticas públicas" (**Ibid p.35**).

El significado de lo que hemos expresado es el surgimiento de una sociedad civil más participativa e informada, poco dispuesta a esperar por una respuesta tardía o equivocada de la autoridad gubernamental.

En este sentido, en la transición del gobierno omnipresente al gobierno necesario y eficiente, una reforma tiene como objetivo fundamental el mejorar la capacidad misma del gobierno a partir de rediseñarlo o de reinventarlo, buscando reconstituir bajo nuevos valores y principios las tareas fundamentales de este , así como la idea misma del ejercicio del servicio público, reconociendo en tanto, la existencia de nuevos canales de comunicación y de expresión con la sociedad.

Así, según Les Metcalfe, una reforma administrativa se orienta principalmente hacia " la delegación de responsabilidades y a la dispersión de las tareas de gobierno", identificando como estrategias inherentes a una reforma a la descentralización, la privatización y la creación de organismos destinados a funciones de trabajo específicas. (**Ibid p.35**).

De acuerdo a lo establecido por Metcalfe, una reforma sería aplicada como un mecanismo de desconcentración de atribuciones, o como un proceso de ampliación del ámbito de la decisión gubernamental, estableciendo con ello que una reforma se hace necesaria al expandirse la infraestructura administrativa y por ende hacerse mas complejo el ejercicio de las tareas gubernamentales. (**Ver, en este sentido a Pardo, María del Carmen: "La Experiencia Reformista**

.Mexicana” en Teoría y Práctica de la Administración Pública en México: Lecturas Básicas, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992 p.p. 72 y s.s.)

El proceso exige un exámen a fondo de la operatividad y funcionalidad de las estructuras existentes y de las redes establecidas en torno a los procesos de toma de decisiones, así como la revisión a fondo de la función pública, subrayando con particular interés el desempeño de la burocracia en general y del servidor público en particular, así como en las modalidades de relación de ambos con la ciudadanía.

De acuerdo a María del Carmen Pardo, las reformas a los aparatos administrativos se han planteado desde dos perspectivas: la integral “esto es, la revisión de la organización, los procedimientos y los intercambios internos y externos” y la parcial, cuyas reformas se orientan “ en la estructura o en los sistemas operativos”. (Ibid. p.81)

“Bajo cualquiera de las dos perspectivas, los cambios se entendieron como reformas formales, cuando en realidad se trataba de verdaderos procesos sociales que influían tanto en la dimensión política del espacio del poder como en la dimensión propiamente burocrática”.(Ibid p.81)

El sentido de la operación e instrumentación de las reformas desde cualquiera de estas perspectivas dentro de la idea de que se trataba de “ procesos sociales” era dar impulso al desarrollo administrativo y aún al cambio organizacional sustentable, buscando “ modificaciones en juegos de intereses, actitudes, motivaciones y correlaciones de poder”. (Ibid. 81)

Esta perspectiva general de los alcances en la aplicación de un proyecto de reforma hasta la verdadera base del funcionamiento del servicio público se define por la necesidad de realizar ajustes a fondo en las estructuras gubernamentales, pues a pesar de que la sociedad en su conjunto es un verdadero motor de cambio, ciertos grupos o actores sociales de gran influencia en la red de relaciones que constituye la administración entre el gobierno y la ciudadanía, se comportan como obstáculos a los objetivos de la reforma debido a su necesidad de sobrevivir a través de los vicios y de las disfuncionalidades del propio esquema administrativo.

En algunos casos estos grupos sociales se resisten al cambio por que ven amenazadas sus expectativas de desarrollo y consolidación. Su caracterización es variada, pero puede corresponder a la burocracia elitista, a partidos políticos, grupos de presión, militares, etc y constituyen elementos de poder en contra de la reforma, o bien del contenido y prioridades de la misma.

Adquiere así, una mayor relevancia la definición de la reforma administrativa hecha por Caiden cuando nos dice que una reforma es “ la inducción artificial de la transformación administrativa que confronta oposición” (Caiden Gerald: Op.Cit. p.65).

Esto nos permite conformar el enfoque sostenido acerca de la importancia de las Reformas como medios para lograr el desarrollo social y el incremento de los espacios políticos de participación comunitaria.

En la apreciación de que las reformas buscan influir no solo en la dimensión burocrática de la administración, sino también en la dimensión política del espacio del poder, las reformas son concebidas y caracterizadas en cuatro formas básicas:

- a) Reformas estructurales, que enfatizan cambios en los aparatos administrativos públicos
- b) Reformas en los sistemas de apoyo que inciden en tratar de racionalizar los insumos de la administración: personal, servicios administrativos, recursos materiales, etc.
- c) Reformas a los procesos de trabajo y a los procedimientos de las áreas operativas.
- d) Reformas con criterio economicista, que buscan fundamentalmente reducir el gasto público” (Ma. Del Carmen Pardo, Op. Cit. p.81 -82).

Las reformas estructurales, de las que nos habla inicialmente esta tipología, son las mas cercanas a la idea y a la esencia del concepto mismo de la reforma administrativa, puesto que para ser realizadas, parten de la modificación radical de la escala de valores y del conjunto de principios que rigen la función pública.

En el plano ideal, estas reformas serían las que se requerirían en todo aquel sistema administrativo en el que la complejidad creciente de funciones y la disfuncionalidad del servicio público generaran escenarios de ingobernabilidad a partir de la poca efectividad de la acción del Estado.

Por otro lado, las reformas estructurales y en los sistemas de apoyo, que si bien no son iguales, guardan similitudes prácticas de gran importancia, se refieren a la transformación indirecta de la administración a partir de la modificación de las áreas sustantivas y de apoyo operativo que son básicas para el funcionamiento de esta. La estrategia a la que buscan responder este tipo de reformas aparentemente es la de mejorar la noción del servicio administrativo a la ciudadanía a partir de la redefinición de los procesos administrativos y de atención al público.

Las reformas a los procesos suponen la reestructuración operativa de los métodos de trabajo y significan redefinir y rediseñar la metodología de la aplicación de las funciones y de ejercicio de las atribuciones de funcionarios administrativos (gerentes públicos) y áreas sustantivas. Implica repensar a las funciones específicas de trabajo en base a un criterio de satisfacción final en el cliente.

Finalmente las llamadas reformas con criterio economicista se orientan a la racionalización presupuestal, convirtiéndose en aquellas que llegan a tener un mayor impacto sobre la esfera productiva y económica de una nación y son, desde luego, las que suelen tener un impacto más negativo hacia el sistema social si no son complementadas con un enfoque complementario en el ámbito político.

En este punto habría que insistir que la experiencia internacional, de la que desde luego nuestro propio país forma parte, parece indicar que este tipo de reformas son las que suelen tener su justificación y motivación fundamental en presiones de reordenación financiera que usualmente provienen de organismos financieros internacionales.

Es importante hacer notar el hecho de que la tipología reseñada anteriormente no debe de considerarse como una clasificación cerrada, y que incluso nuevas conceptualizaciones y categorías de análisis pueden desprenderse del ejercicio de unir en el plano teórico a dos o mas "tipos" de reforma en la idea de profundizar en el conocimiento y la comprensión del fenómeno de la reforma administrativa y de los alcances de este.

Así, si bien ha ido quedando establecido a lo largo de esta exposición que la idea de reforma se mantiene circunscrita fundamentalmente al ámbito administrativo, aunque con una clara proyección político-social, la importancia económica de las transformaciones estructurales en los aparatos gubernamentales obliga cuando menos a considerar otro tipo de reforma que la tipología mencionada no ha especificado y la que se podría "construir" con la unión de dos de los conceptos esbozados anteriormente

Esta podría ser la reforma económico - administrativa del gobierno, que también podría llamarse de redefinición del aparato gubernamental. Esta correspondería fundamentalmente a los esfuerzos encaminados a conducir una transformación de las estructuras productivas y económicas de una nación, a partir del replanteamiento de la actividad del Estado en la economía

Este tipo de reforma podría incluso ser la mas importante de las que han tenido lugar durante los últimos años, ya que responde a las tendencias económicas globales que han adoptado tanto los países desarrollados como los que están en vías de desarrollo y que se orientan en torno a la transición de las estructuras económicas de modelos centralizados a modelos de libre mercado.

De acuerdo con esto, el concepto de influencia de la reforma podría incluso ampliarse de la dimensión política del espacio del poder y de la dimensión burocrática de la administración, a la dimensión económica de la administración y al ámbito económico - productivo de la actividad gubernamental.

1.3 ORÍGENES DE LAS REFORMAS

1.3.1 Las crisis y la redefinición del Gobierno

Los orígenes de las reformas se hayan en las crisis. Las crisis representan situaciones límites motivadas por la transformación acelerada de nuestras sociedades. Estas crisis plantean la necesidad de cambios, los cuales deben de tener una perspectiva estratégica para posicionarse adecuadamente en el conjunto de necesidades que plantea un sistema administrativo en desarrollo.

De acuerdo a Michel Crozier, la concepción de estos cambios debe de incorporar una visión estratégica, " por que se requieren no solo objetivos, un programa, sino también -algo mucho mas importante- una visión que tenga en cuenta las reacciones de la sociedad colectivamente hablando, de los funcionarios en su conjunto, de los grupos y las categorías" (Crozier Michel: "El cambio en las organizaciones públicas", GESTIÓN Y POLÍTICA PUBLICA, Vol. I, Núm. 1, México, Julio- Diciembre de 1992 p. 93)

Según Crozier, la visión estratégica se diferencia de la capacidad de planeación en que ésta mantiene básicamente un perfil de mejoramiento a partir de elementos ya existentes en el ámbito administrativo, mientras que aquella, parte de "cambiar el equilibrio, la lógica y, en consecuencia, tener en cuenta a las otras partes" (Ibid p.93) para transformar a la administración en un esfuerzo considerablemente mas amplio y plural y por ende mas equilibrado para garantizar una capacidad de respuesta a las crisis.

Las crisis se manifiestan en torno a dos rubros fundamentales que amplían los efectos de las deficiencias en la administración; estos son: la falta de recursos y las crisis en las decisiones. (Ibid p. 94)

El punto de partida de los esfuerzos de reforma siempre están marcados por la falta de recursos, en una relación en la que " los costos y gastos aumentan pero no las capacidades de respuesta" (Ibid p.94).

Es importante hacer notar que este aspecto supone una de las principales causas de las reformas administrativas , ya que es la expresión mas concreta de la falta de eficiencia y de funcionalidad en el aparato gubernamental.

Cuando hablamos de escalas crecientes de costos y los relacionamos con indicadores decrecientes de desempeño tenemos una relación improductiva de elementos operativos de la administración que pueden generar un gran descontento y aumentar las posibilidades de una contienda social, es decir, de una crisis.

Por otro lado, detrás de estas crisis de gastos (crisis financieras de insuficiencia presupuestal) se presentan las crisis de decisión, que no son más que crisis de confianza en las políticas y en los responsables de la instrumentación de estas.

Las crisis de decisión se originan fundamentalmente por la complejidad creciente de las relaciones establecidas entre los integrantes del sistema social y de las labores del gobierno, que lo obligan a consultar la conveniencia y la viabilidad de las decisiones que impactan en la administración con los posibles afectados por la aplicación de estas y a negociar con instancias políticas representativas que intervengan en alguna etapa del proceso de toma de la decisión.

Este fenómeno es calificado por Crozier como el de las "externalidades", en el que las cuales, entendidas como el costo social de los procesos de toma de decisiones "podían descargarse al medio ambiente. Ahora ya no es posible hacerlo, por lo menos en el mismo grado: es necesario consultar a quienes sufrirán debido a los factores externos. Incluso para tomar la más mínima decisión es necesario consultar a un gran número de personas." (Ibid p.94)

Las dos crisis señaladas por Crozier, tanto la de costos y gastos como la de decisión, infieren en la determinación de la necesidad de la reforma pues supone la generación de un clima que condiciona ciertas conductas de los actores administrativos en un escenario de alta inestabilidad, comprometiendo seriamente su efectividad y su desempeño.

Otra perspectiva de análisis de las crisis, es justamente la que podríamos definir como " crisis global".

Anteriormente al referimos a los tipos de reforma que pueden desarrollarse hablábamos de un tipo de reforma denominada económica - administrativa o de redimensionamiento del aparato gubernamental, el cual básicamente responde a los requerimientos organizacionales planteados por las tendencias económicas mundiales que se han presentado en los últimos años.

Por ello es válido hablar de una crisis mundial de valores debido a que "el mundo que sirvió de base para elaborar el funcionamiento de la administración de la sociedad industrial, no solo está declinando sino desapareciendo" (Ibid p.95).

Crozier cataloga esta transformación, que nosotros hemos calificado de "crisis global" como una transición entre un modelo de sociedad industrial, sustentada

teóricamente en el funcional - estructuralismo , fundada sobre la estandarización y ciclos económicos marcados por la producción y consumo masivos, y una nueva sociedad, fundamentada en la tecnología y en la comunicación, en la que los parámetros de estandarización y de racionalización ya no son concebidos con la misma importancia y en donde existe un mayor espacio para el desarrollo y el reconocimiento de las capacidades individuales como "la innovación, la calidad y las relaciones humanas". (Ibid p.95)

En torno a lo anterior, Caiden señala que uno de los principales cambios en la función pública del Estado está dado por una creciente internacionalización y globalización de las relaciones intergubernamentales, lo que evidentemente generaría un escenario propicio para el desarrollo de ésta "crisis mundial", pero que también prefiguraría los mecanismos de respuesta a esta a través de la reforma en los valores sociales a un mismo nivel mundial. (Caiden Gerald E.: "Frente a la década de los 90's: desafíos para los gerentes del sector público", en *Gestión y Política Pública* Vol. 1 Núm. 1, México, julio - diciembre de 1992 p.81).

Al plantear la existencia de una sociedad global, Caiden no solo comparte la visión y el enfoque general de Crozier, sino que incluso establece nuevas conductas para la administración a partir de una nueva formulación de los compromisos de los gerentes públicos en el contexto del fin del siglo.

Esto lo hace en función de la creación de un escenario determinado por la necesidad del cambio, en el cual debe haber operadores capacitados para conducir este dentro de parámetros conveunentes para la sociedad; así, los gerentes públicos "deben ver más allá de los límites de su propia jurisdicción; ya no pueden darse el lujo del sectarismo (...) o de cerrarse al exterior, ni pretender que los asuntos de su vecino no le conciernen" (Ibid p.81).

Sin embargo, la principal definición de Crozier acerca de las nuevas funciones de la administración pública generadas justamente en el ámbito de una reforma administrativa motivada por un periodo previo de crisis, es precisamente el nuevo papel del Estado, en el que este, reconstruyendo sus fundamentos básicos de los remanentes del modelo del Estado benefactor ya confrontado con su propia crisis "debe reconsiderar sus políticas, estimular y promover iniciativas ajenas, disminuir su interferencia e intervención, reducir las actividades estatales y la propiedad pública y, en general, reconsiderar el alcance y la naturaleza de sus funciones."

Sobre este mismo punto Crozier especifica que parece haber "un consenso general acerca de las funciones del Estado: o se trasladan a otras instituciones de la sociedad, o se exige su mejoramiento." (Ibid p.84)

Esta definición gira en torno al enfoque general de que el Estado debe de ser reformado por la crisis general que enfrentó, y que debe de optimizar las

funciones y prestaciones que genera directamente o bien, renunciar a ellas en caso de que otras instancias pudieran hacerlo mejor y sin las restricciones que supone la aplicación de la autoridad a través del ejercicio del gobierno.

Al hablar acerca de las causas que originan los esfuerzos de las reformas, Crozier nos da una perspectiva amplia en su análisis, pues más allá de delinear los aspectos fundamentales de las crisis que motivan y obligan al cambio, formula prácticamente una reconceptualización completa de la idea del Estado en el contexto de una administración cambiante, proporcionando referencias y orientaciones conceptuales muy importantes, las cuales, desde una perspectiva más refinada en el sentido teórico - académico, ha complementado Bernardo Kliksberg.

En las ideas de Crozier, el Estado es el instrumento indicado para transformar a la sociedad aunque no necesariamente puede ser el más adecuado para lograr su mejoramiento. Este sutil matiz en su posición es debida a una postura efectivista acerca del desempeño del ejercicio de las labores gubernamentales la cual está totalmente imbuida de la validez de la crítica sociológica que se ha formulado al Estado en los últimos diez años, misma que ha girado en torno a su responsabilidad en la creación de intereses permanentes de la burocracia estatal y de otros parásitos administrativos desarrollando las llamadas "buropatologías" enquistadas en la maquinaria del gobierno.

En esta óptica, el Estado contemporáneo tiene los medios para impulsar el cambio, pero no para llevarlo hasta sus últimas consecuencias, por lo que es, en este sentido, un promotor y obstaculizador del cambio y la modernización simultáneamente, planteando un conflicto de funciones y atribuciones que debe de ser administrado en los proyectos específicos de cambio organizacional.

En otro sentido, significa que la capacidad de transformación social del Estado hacia la sociedad pasaría por un proceso que podríamos llamar de alta fiscalización social que tendría por objeto cuestionar y calificar las actividades y la organización del sector público en general y de las instituciones públicas en particular, para determinar su utilidad, su eficiencia y productividad administrativa, económica y social, así como su grado de ética y de responsabilidad en el cumplimiento de las tareas públicas (Ibid p. 85).

1.3.2 La Nueva Democracia Social y el cambio y la reforma

Retomando la esencia del comentario anterior, la idea de la democracia es un aspecto vital dentro de la noción de la reforma administrativa, ya que como hemos visto anteriormente uno de los aspectos que determinan la puesta en marcha de este tipo de procesos es el reconocimiento de la complejidad y de la creciente diferenciación que se presentan en los sistemas sociales.

El crecimiento desmedido de la influencia del Estado en los ámbitos de la actividad económica y social de una nación, aunado al descrédito de éste por la falta de eficacia en la prestación de servicios y en la implantación de políticas tendientes a lograr el bien común, provocó una crisis de valores, de modelos administrativos y aún de ideologías, que replanteaban en primer lugar la importancia del ciudadano común en la esfera social, revalorándose así el espacio público como un patrimonio individual de todos los gobernados, ante la inacción estatal.

Así, como si de repente la dinámica histórica de la transformación social dependiera únicamente de la misma sociedad y de las organizaciones autogestivas que esta pudiera formar, se da un proceso de auge y desarrollo de la llamada sociedad civil, el cual se entiende por la recuperación del valor de lo individual en la esfera de la colectividad, restableciendo la importancia de la iniciativa ciudadana particular, inhibida literalmente por la actividad paternalista desarrollada como práctica gubernamental durante el periodo del llamado "Estado Benefactor".

Aquí es donde tendríamos que hablar de la trascendencia que en el contexto de la modernización administrativa tiene la "iniciativa de los particulares (la cual) se inserta en un contexto que les favorece y que auspicia su desenvolvimiento en los marcos que reclaman una amplitud de la esfera donde se ejercen las libertades civiles, políticas y públicas." (Uvalle Berrones Ricardo: **La Calidad en la Administración Pública Moderna, en ESTUDIOS POLÍTICOS, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, IV Época, Número 2, Enero - Marzo 1994, México p.101**)

En la perspectiva de la democracia contemporánea, la sociedad se organiza para atender responsablemente aquello que le preocupa o le atañe directamente contando para ello incluso con el apoyo del gobierno a estos esfuerzos; el gobierno se suma a estas tareas ya sea con asistencia técnica, con una normatividad clara y sencilla o simplemente reconociendo las capacidades propias de la iniciativa particular, procurando no obstaculizarla.

Esta actitud de corresponsabilidad del gobierno hacia la sociedad y de ésta hacia el gobierno, supone el fundamento de una nueva organización política administrativa, misma que se define más horizontal, más flexible y dinámica, menos rígida y burocrática en lo estructural; más abierta, negociadora, responsable y plural, y menos confrontadora, parcial y restrictiva en lo político, y que es por sí misma, punto de partida y piedra angular para los proyectos de reforma.

En la actualidad los grupos sociales son responsables del control directo de sus propias circunstancias pues han asumido que el poder, en su perspectiva de capacidad de conducir el cambio, debe de ser ejercido por ellos mismos, puesto

que son ellos los que padecen los problemas y por ende, los que pueden presentar los diagnósticos más efectivos y proponer las soluciones más funcionales y menos costosas.

En este sentido, un elemento adicional de importancia en la nueva democracia social es justamente la posibilidad para la sociedad de administrar sus propios recursos destinándolos a prioridades que ella defina como tales.

El valor de la democracia en los procesos de reforma administrativa, ya sea en sus facetas de democracia directa (participación activa y cotidiana en los asuntos comunitarios) o indirecta (elección de representantes) radica en que constituye la expresión más pura y más auténtica del sentir colectivo y de la vida en sociedad, y busca concretar en medidas específicas y particulares las inquietudes naturales de los ciudadanos por obtener su propio desarrollo.

En palabras de Ricardo Uvalle, "diríase que el contrato social es objeto de una recomposición para detener los efectos perniciosos de una forma de Estado (interventor) que, ante la falta de contrapesos, queda girando en su propio eje".(Ibid p. 103)

Ahora bien, en un sentido práctico, la democracia social puede manifestarse en dos vertientes; la primera corresponde propiamente al reconocimiento de la capacidad de la misma sociedad a organizarse en agrupaciones y organizaciones libres, ajenas a visiones condicionadas del poder y a esquemas corporativos y clientelares de organización y funcionamiento. Esta sería la expresión netamente política de la democracia social. La segunda se refiere a lo que se ha dado en calificar como el reconocimiento a la capacidad individual y está relacionada con el ámbito económico y con las potencialidades productivas del individuo social.

La primera vertiente, plantea la reconsideración del espíritu individual constituyéndolo en el vértice de la sociedad democrática y buscando reproducirlo para generar una base política de legitimación y legalidad propia. Así, lo individual, lo privado, el ciudadano con correspondencia colectiva, se erige en foco de resistencia contra la acción, dominante y diluyente del Estado.

No deja de ser interesante en torno a este punto, como la concepción de un nuevo individuo, está más cerca de la idea del desarrollo colectivo que del individualismo a ultranza que pregona el funcionalismo en su idea de sociedad.

Cuando líneas arriba hemos mencionado el concepto de un individuo o de un ciudadano con correspondencia colectiva, nos referimos al compromiso de participación que reconocen como una obligación los integrantes de la colectividad, reflejando en formas de organización generadas a partir de la potencialidad del ciudadano aislado, una enorme diversidad de intereses y

dando espacio a una gran pluralidad de visiones, que en conjunto, constituyen la energía revitalizadora del espacio social.

En relación al reconocimiento de la capacidad individual, es conveniente mencionar que si bien ésta dista mucho de representar una nueva connotación de la potencialidad creativa y económica del individuo, en el contexto del cambio organizacional y de la reforma administrativa, supone una fórmula alterna para reactivar y revitalizar a los procesos económicos y productivos atrofiados por el paternalismo y clientelismo de la acción estatal.

"Hoy, el mercado económico con orientación individual es la alternativa para dar un nuevo dinamismo a la sociedad civil. El quehacer emprendedor de los particulares, ha implicado que el Estado se retire de aquellas áreas que antes tuvo a su cargo." (Ibid p. 106).

Pero ahora, ¿cuál es el papel del Estado en esta nueva democracia social? ¿cuáles son sus compromisos y responsabilidades?

Caiden identifica seis elementos para comprender la nueva democratización del Estado en los años noventas y advierte sobre la atención que deben de tener los gerentes públicos en cuanto a la presencia y operación de estos.

El nos dice que en primer término el Estado está obligado a "sostener y apoyar las libertades políticas"; en segundo término, "el Estado debe de garantizar elecciones libres e imparciales"; en tercero, " el Estado tiene que velar por el funcionamiento y la operación independiente de los partidos políticos"; en cuarto "el Estado debe mantener un aparato judicial y legal independiente, profesional y competente"; en quinto " el gobierno y las actividades públicas deben conducirse de la manera más abierta posible"; en sexto y último " se debe de contar con mecanismos estrictamente responsables y todos los funcionarios deberán respetarlos." (Caiden Gerald E.: Op Cit p.86)

Del análisis de estos puntos podemos desprender que consideran el ejercicio de la autoridad pero no su "imposición", por lo que el escenario previsible que se puede esperar no es el de la resistencia a la autoridad misma sino el de colaboración ante ella.

Por otro lado suponen un ejercicio "indirecto" del poder, es decir, plantean el desarrollo y la consolidación de mecanismos y de instrumentos de la democracia directa y de la democracia representativa pero a partir del reconocimiento de las potencialidades participativas y organizativas de las organizaciones sociales así como de sus capacidades de movilización y de su madurez cívica.

Asimismo, constituyen elementos de certidumbre, estabilidad política y gobernabilidad puesto que al ser partes integrantes del sistema político - administrativo garantizan incluso la asimilación de las fuerzas sociales conductoras del cambio.

Estos puntos constituyen también la referencia para el establecimiento de las reglas de competitividad y de participación de los actores que intervienen en el sistema político de una nación y permiten definir el marco de referencia para el funcionamiento de una dinámica de flujos del poder.

En un sentido sociológico práctico, la operación conjunta de estos puntos implica el establecimiento de mecanismos para traspasar y ceder el poder político a la sociedad en una escala creciente y progresiva, estableciendo una tendencia de democratización del proceso de toma de decisiones que se hará permanente en la medida en que estos mismos instrumentos así lo sean.

1.3.3 La Reforma como un elemento de legitimidad social

Hemos hablado hasta ahora de cómo los procesos de reforma parten del reconocimiento de crisis (administrativas y sociales) y de cómo suponen la adecuación de las instituciones para la asimilación de la idea del cambio.

Asimismo, hemos analizado a la reforma como un proceso plural, instituido desde el gobierno a partir de la construcción de amplios consensos sociales muy amplios en los que el activismo político de la comunidad de gobernados juega un papel sumamente importante para su definición, conformación, aplicación y consolidación.

Entendiendo a la reforma como un proceso político - administrativo, hemos planteado como desde la idea misma de la modernización , se encuentra en este concepto una actitud de conservación y de renovación de los fundamentos de dominación legítima de un sistema político a partir del reconocimiento y adaptación de este a las nuevas realidades de su base social.

Weber entendía por dominación “ la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos” (**Weber, Max: ECONOMÍA Y SOCIEDAD, México, FCE, 1967, p. 170**) asimismo, al caracterizar el origen de una dominación, aclaraba que “toda dominación sobre una pluralidad de hombres requiere de un modo normal (no absolutamente siempre) de un cuadro administrativo; es decir, la probabilidad, en la que se puede confiar, de que se dará una actividad, dirigida a la ejecución de sus ordenaciones generales y mandatos concretos, por parte de un grupo de hombres cuya obediencia se espera” (Ibid. p. 170)

La concepción Weberiana de dominación enfatiza la identificación de la obediencia, estableciéndose que esta es indispensable para que la dominación pueda reconocerse como tal, a partir de una subordinación inmediata y voluntaria, para convertirse, por sí misma, en la principal condición de legitimidad del proceso de dominación.

Es evidente que las reformas son un medio de reproducción del poder político en la medida que promueven la reconstitución de las instituciones administrativas sobre las que descansa la personalidad y la capacidad jurídica del Estado para el ejercicio del gobierno, a partir de la preservación de la obediencia de la ciudadanía, al reconocer en ésta no solo a un conjunto de beneficiarios de las actividades y los servicios públicos, sino también a una gran organización de entes políticos con responsabilidades, obligaciones y prerrogativas, la cual busca participar activamente en la determinación de su propio destino.

Un proyecto de reforma se orienta a la elaboración de un sistema de construcción de consensos políticos permanentes y al desarrollo de una nueva cultura de la función pública, a partir de una mecánica que podemos definir como de "consulta y acción" dando paso a un modelo de administración pública "refinado" y "purificado" que recuperaría así la esencia de el principio de dominación legítima de carácter racional, el cual, en la perspectiva de Weber, descansaría "en la creencia de la legalidad de ordenaciones estatuidas y de los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad (autoridad legal)." (Ibid. p. 172) .

El principio fundamental de legitimidad es revitalizado por los instrumentos de una reforma a partir de una perspectiva contractualista del acuerdo social, debido a que en los momentos de crisis se hacen objeto de debate y de definición las reglas de convivencia social y con ellas los términos fundamentales de las relaciones políticas y de las modalidades de acción y de comunicación entre la administración pública y los ciudadanos.

En este sentido el concepto del "pacto social", entendido como el arreglo fundamental (contrato) sobre el que descansaría el desarrollo de las actividades del sistema social, sería el " único verdadero criterio de legitimidad" debido a que " aquella legalidad a la que pretende reconducir la legitimidad de una forma (moderna) de poder político, parece que no se puede fundar de otra manera sino con base en el acuerdo de los asociados" (**Bovero, Michelangelo, Bobbio Norberto: Origen y fundamentos del Poder Político. Grijalbo, México, 1991 p.56**)

Así, podemos afirmar que, en principio, todo régimen político que tenga la capacidad de aceptar la necesidad de una reforma y de conducir un proceso de esta naturaleza, da pié a su propia refundación y a la reobtención plena del poder político.

La reforma a la administración se constituye en elemento de legitimidad en la medida que mantiene como objetivo central, aumentar la capacidad de respuesta de las labores del gobierno hacia la ciudadanía, bajo nuevas ópticas y nuevas actitudes de trabajo y de servicio, redefiniendo los canales y los medios para la comunicación entre las instituciones de gobierno y el conjunto de los gobernados.

La sociedad civil de la que hemos hablado anteriormente como la expresión personificada del fenómeno que significa la "nueva democracia social", es en todo caso, la que no solo podría clamar por la necesidad de reformar las instituciones públicas y determinar la orientación y la intensidad de transformación de la reforma, sino que incluso sería la única capaz de reconocer validez a este tipo de esfuerzos dando su consentimiento y aceptación a un nuevo régimen diferente a través de la obediencia voluntaria e inmediata a las disposiciones de las nuevas organizaciones e instituciones de la administración.

La legitimidad es una de las consecuencias políticas inmediatas de los procesos de reforma y puede ser incluso uno de los objetivos previsibles de los mismos, sin embargo, en el contexto de una sociedad cambiante y compleja, la legitimidad debe de ser fundamentada en bases políticas y sociales muy amplias. Lo anterior refleja la importancia y la trascendencia de una reforma administrativa.

La naturaleza de las reformas administrativas obliga a que estas sean pensadas a través de las posibilidades y las herramientas del proceso administrativo y del desarrollo institucional, sobre un escenario en el que dominen consideraciones y elementos del cambio organizacional. A través de la operación de estos elementos es posible desarrollar actividades que consideren a la totalidad de actores que se desenvuelven en el escenario social.

La conservación de la legitimidad a través de la administración pública implica, no sólo ejercer una dominación aceptada a través de una burocracia, sino también como ya lo hemos dicho anteriormente, administrar la complejidad y la ambigüedad de las relaciones en la sociedad contemporánea. El desarrollo de una nueva gobernabilidad implica necesariamente la racionalización efectiva del ejercicio del poder político y su cesión y transmisión gradual y controlada a la sociedad.

Es importante hacer notar que la noción de la legitimidad en el contexto de la reforma es sumamente amplio y nos obliga a pensar en la tradicional relación del elemento de la legitimidad con el de la legalidad. Este supone que a partir de la validez y del reconocimiento de las instancias y disposiciones jurídicas que conforman el marco normativo de un Estado, es posible ejercer una dominación legítima a partir de la aceptación del mismo. Sin embargo, en una perspectiva más amplia, la sociedad actual y los retos que enfrenta, exigen, por un lado, que la legitimidad encuentre sus bases en medidas de mayor trascendencia, contenido y alcance que las que suponen la actualización y la aceptación de las normas

jurídicas que rigen la vida de un sistema determinado, y por el otro, que los gobiernos asuman la responsabilidad de ejercer un gobierno comprometido con las demandas de su ciudadanía y que descansen su legitimidad en la capacidad de atención de las demandas sociales así como en la capacidad para asimilar y convivir con las fuerzas representativas de la comunidad.

Una administración que reconoce el cambio y le concede espacio a su sociedad es por principio más legítima que aquella que solo busca la actualización periódica del marco normativo, pero que no lleva a la práctica, a través de funciones concretas de gobierno, medidas efectivas y funcionales que signifiquen la creación de cauces institucionales para la asimilación del cambio y que ofrezcan la posibilidad real de enfrentar las crisis sociales.

La búsqueda de la legitimidad en la reforma administrativa significa desarrollar las labores de gobierno buscando que los ciudadanos estén satisfechos con el desempeño gubernamental.

De esta manera, el desarrollo de una gestión pública, que busca tener un amplio impacto en el conjunto social, se convierte no solo en un vehículo e instrumento de legitimidad del gobierno, sino incluso en una condición indispensable para la consolidación de la nueva democracia social.

1.3.4 Condiciones para la consolidación de la Nueva Democracia Social

Caiden, al identificar los retos que tendrá que enfrentar la gestión pública en el contexto del fin del siglo, plantea cuatro puntos que, en nuestra opinión, posibilitan la consolidación de la nueva democracia social.

La demanda por una mayor democratización en las sociedades modernas suele provenir de las limitaciones que enfrentan éstas para su propio desarrollo, por lo que el reclamo ciudadano se orienta a la búsqueda de la transformación de aspectos administrativos y de gobierno, específicos y concretos que la propia sociedad desea transformar.

Entre estas demandas destacan la descentralización, la desburocratización y la necesidad de contar con una nueva noción de gestión pública. (Caiden Gerald, E.: Op. Cit. p.86) .

La necesidad de la descentralización tiene dos vertientes; por un lado, busca combatir la excesiva centralización de funciones propiciada por una burocracia irresponsable, gigante y carente de un compromiso social y de servicio al no tener contacto con la ciudadanía.

Por el otro, plantea la necesidad de hacer efectivos y eficientes los programas diseñados para implantar procesos de descentralización, los cuales, en su mayor

parte no han gozado de una efectividad plena dadas las limitaciones de recursos de las autoridades locales o bien, por la falta de disposición política para buscar la delegación de funciones del gobierno central a los gobiernos locales.

“La desburocratización considera al gobierno desde el punto de vista del público y su objetivo principal es eliminar las patologías burocráticas y transformar a los burócratas sin alma de un estado imperioso, en servidores públicos atentos a la comunidad” (Ibid. p.88)

Asimismo, en una perspectiva democrática pura, la desburocratización supone el planteamiento de una reforma política, más que administrativa ante la exigencia de una mayor libertad política en el contexto de un esquema centralizado de poder estructurado por una élite burocrática cerrada.

De acuerdo con esto, la desburocratización, como proceso, motiva directamente la revisión de los marcos normativos del ejercicio del servicio público, y la racionalización de trámites administrativos a través del desarrollo de procesos de simplificación de procedimientos.

Otro de los aspectos que supone un cambio en las funciones del Estado en la sociedad es la necesidad de desarrollar una nueva gestión pública, que busque desarrollar una ética de servicio y de trabajo a partir de la recuperación de los valores del espíritu empresarial buscando su adaptabilidad al sector público.

Según Caiden el énfasis actual en las labores de gobierno ha pasado “ de los problemas políticos a los problemas administrativos (...) al de los indicadores del rendimiento y a las estimaciones que cuantifican las actividades del sector público.” (Ibid p.89).

El ejercicio de la cultura institucional, es de hecho, una de las principales condiciones de la nueva gestión pública y por ende de las reformas, puesto que significa el dejar atrás concepciones verdaderamente anacrónicas del servicio público y del aprovechamiento de los recursos que ofrecen las instituciones de la administración a sus funcionarios para el desempeño de sus tareas. Con esta cultura de trabajo, adquieren sentido ideas y conceptos tan alejados de las tradicionales conductas burocráticas como el ahorro, el compromiso de servicio, la responsabilidad y la disciplina laboral.

Caiden nos dice que las obligaciones de los nuevos gerentes deben tener como finalidad principal la mejora constante en el servicio administrativo, para lo cual es necesario que se estimule la racionalización de recursos a través de una nueva apreciación de las relaciones costo-beneficio de las labores en las oficinas gubernamentales, el desarrollo de prácticas de expansión y de posicionamiento estratégico propias de los negocios privados, así como la automatización por

computadora de los procedimientos y de los sistemas de actividades y de prestación de servicios públicos. **(Ibid. p. 90)**

Uno de los aspectos sobre los que busca tener más impacto la nueva gestión pública es el relativo al personal. A partir de la valoración del servidor público como un elemento de alta prioridad para el cumplimiento de los objetivos de la reforma, se busca impulsar condiciones laborales adecuadas para el desarrollo de todas sus potencialidades evitando el desarrollo de conductas burocráticas parasitarias a través del otorgamiento de incentivos laborales como reconocimiento al esfuerzo, a la productividad y al compromiso de servicio.

Los tres objetivos fundamentales que -según Caiden- tendría la nueva gestión pública, son a la vez tres retos a los que cualquier reforma debe de tratar de responder: desperdicio, malversación y catástrofe. **(Ibid p.90)**

La dificultad que supone enfrentar estos tres problemas primarios no descansa solamente en el hecho de que se trata vicios de largo y profundo arraigo en las burocracias, sino en el hecho de que pueden ser motivados o intensificados por los propios esfuerzos para combatirlos. Esto sería particularmente cierto en el caso del "desperdicio", expresión del poco aprovechamiento de los recursos por incompetencia, ineficiencia y falta de comunicación entre unidades de trabajo, en las que las medidas para terminarlo pueden resultar contraproducentes por una constante reorganización de áreas y funciones que solo contribuye a enturbiar las operaciones administrativas.

En cuanto a conductas tales como la malversación y la catástrofe es posible afirmar que descansan en abusos en el desempeño de puestos públicos, en cuando menos dos vertientes diferentes; la primera supondría la falta de honestidad en el manejo de los recursos para un beneficio propio, mientras que la otra significaría la existencia de "desastres creados socialmente causada por sistemas administrativos que no funcionan bien" **(Ibid p.90)**

A partir de la comprensión de los conceptos de modernización y reforma y de la estimación adecuada de sus alcances e implicaciones, es factible introducimos a la comprensión del proceso de cambio administrativo.

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO:

- Bovero, Michelangelo, Bobbio Norberto: **ORIGEN Y FUNDAMENTOS DEL PODER POLÍTICO**. Grijalbo, México, 1991
- Caiden Gerald: **ADMINISTRATIVE REFORM** Aldine Publishing Co., Chicago, 1969
- Crozier Michel: "El cambio en las organizaciones públicas"; y Caiden Gerald E.: "Frente a la década de los 90's: desafíos para los gerentes del sector público", en **GESTION Y POLITICA PUBLICA** Vol. 1 Núm. 1, México, julio - diciembre de 1992
- Eisenstadt Samuel: **TRADITION, CHANGE AND MODERNITY** John Wiley, Nueva York 1973
- **GOBIERNOS EN TRANSICION ;REFORMAS AL SECTOR PUBLICO EN PAISES DE LA OCDE**
- OCDE-DDF, México 1996
- Huntington Samuel: **EL ORDEN POLÍTICO EN LAS SOCIEDADES EN CAMBIO**, Paidos, Buenos Aires 1972
- Kliksberg, Bernardo: "Como reformar al Estado para luchar contra la pobreza" en **GESTIÓN Y POLÍTICA PUBLICA** , Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. I, Num.1,México, julio - diciembre de 1992
- Leemans A.F.: "Presentación General" y Groves Roderick,T.: "Reforma Administrativa y Desarrollo Político", en Leemans, A.F. (coordinador): **COMO REFORMAR LA ADMINISTRACION PUBLICA**, Fondo de Cultura Económica, México, 1979
- Muñoz, Victor Manuel: "Elementos para el Estudio de la Modernidad y la Modernización", en **ESTUDIOS POLÍTICOS** Vol. III Época No.1
- Pardo, María del Carmen : **MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO** INAP-ColMex 1993
- Pardo, María del Carmen: "La Experiencia Reformista Mexicana" en **TEORIA Y PRACTICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO: Lecturas Básicas**, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992

- **Uvalle Berrones Ricardo: "La Calidad en la Administración Pública Moderna", en *ESTUDIOS POLÍTICOS*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, IV Época, Número 2, Enero - Marzo 1994, México**
- **Weber, Max: *ECONOMÍA Y SOCIEDAD*, México, FCE, 1967**

EL CAMBIO ORGANIZACIONAL Y SU IMPACTO SOCIAL

2.1 EL CAMBIO ORGANIZACIONAL Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA	31
2.1.1 El Concepto del Cambio	31
2.1.2 La Necesidad del Cambio	35
2.1.2.1 Estática	35
2.1.2.2 Dinámica	39
2.1.3 La Reforma Administrativa como elemento y objetivo del cambio	43
2.1.3.1 La Materialización del Cambio (el rediseño del Estado)	47
2.1.3.1.1. La administración del cambio como proceso de rediseño del Estado	52
2.2 APRECIACIÓN GENERAL SOBRE LA IMPORTANCIA DEL CAMBIO	53
2.3 EL SISTEMA ADMINISTRATIVO Y SU ENTORNO SOCIAL	56
2.3.1 Democratización y Participación social	63
2.3.1.1 Organizaciones No Gubernamentales y Grupos Sociales de Base	83
2.3.1.1.1. Las asociaciones voluntarias y el ejercicio del Gobierno en el contexto de la Reforma Administrativa	96
2.3.2 Legalidad y Legitimidad	99
2.3.3 Nuevas tendencias administrativas (La profesionalización del servicio público)	104
2.3.3.1 El Servicio Civil de Carrera	106
2.3.3.2 Mejora Continua	108
2.3.3.3 Calidad Total	110

2.3.3.4 Reingeniería	117
2.3.3.5 Gerencia Pública	120
Bibliografía del Capítulo	122

CAPITULO II

EL CAMBIO ORGANIZACIONAL Y SU IMPACTO SOCIAL

2.1 EL CAMBIO ORGANIZACIONAL Y LA REFORMA ADMINISTRATIVA

2.1.1 El Concepto del Cambio

El cambio es un concepto que no solo compete a la reforma administrativa, sin embargo es esta la que le da un significado de verdadera trascendencia.

El cambio como tal no puede pasar de ser una referencia teórica un tanto ambigua que por si misma es incapaz de explicar y permitir comprender el alcance de la dinámica histórica social que le da origen. Como término aislado el cambio no supone si no una transformación. Sin embargo como concepto en las ciencias administrativas el cambio es una categoría de análisis, un elemento de estudio, un conjunto de valores en la actitud de la nueva administración y lo más importante, una constante en el devenir de la teoría y la práctica administrativa.

Leemans define al cambio como "la reorganización de amplios campos " o transformaciones de elevada intensidad" (Leemans, A.F.:Presentación General, en **COMO REFORMAR LA ADMINISTRACION PUBLICA, Fondo de Cultura Económica, 1982, p.20**) que se desarrollarían en el ámbito de las organizaciones sociales.

Desde una perspectiva social el cambio es la representación de la evolución de la organización humana a partir de las variables dinámicas de la historia y es posible a través de él establecer distintas concepciones de apreciación y análisis de una realidad determinada.

El cambio según Caiden , tal y como lo habíamos especificado anteriormente representa "una respuesta organizacional automática a las condiciones variantes" (Caiden, Gerald: **ADMINISTRATIVE REFORM, Aldine Publishing. Co., Chicago, 1969, p.65**)

Interpretando a Karl Deutsch en su definición a temas afines que nos permiten contemplar su perspectiva del cambio , este sería "la capacidad de reordenamiento amplio o fundamental de la estructura interna y por lo tanto de que ocurran cambios amplios en la conducta" y aclara que "en diferentes contextos de análisis, esto se llama a veces "reestructuración", "cambio de personalidad", "reforma", "revolución", "renacimiento", o "conversión". (Citado por Ricardo Uvalle en "La Administración Pública como Ciencia Social Tecnológica" en **GESTIÓN Y POLÍTICA PUBLICA, Centro de Investigación y Docencia Económica, Vol. III, No. 2, México, 2o. Semestre de 1994, p.295**).

En una definición mucho mas resumida que las planteadas anteriormente, podemos decir que el cambio es la modificación de los principales factores que determinan el entorno en el cual se desenvuelven tanto las personas como las instituciones.

Es, asimismo, una situación de evolución y transformación y elemento de conducta para buscar la adaptación a un medio ambiente que se desarrolla y evoluciona constantemente.

Podemos identificar dos modalidades de cambio; estas, se desprenderían del análisis de los definiciones expuestas anteriormente:

Podemos hablar, del cambio cíclico, el cual supone la modificación y la transformación gradual, casi siempre con el carácter de temporal, el cual tiende a ser fluctuante e irregular en sus efectos, por lo que no provoca alteraciones irreversibles en la estructura de las instituciones o actividades en donde se llega a presentar.

Por otro lado, existe el cambio estructural, el cual significa la transformación radical, casi siempre acelerada de alguna actividad o bien de alguna estructura institucional, representando alteraciones en la base de los procedimientos operativos de los procesos orgánicos y de trabajo, de carácter irreversible y permanente.

El cambio como un concepto social, mantiene una connotación de mejoramiento, actualización y modernización del medio ambiente, ya que básicamente representa el avance y el desarrollo del sistema social ya sea ante el cambio generacional, el cambio en la noción de valores, o aún, el cambio tecnológico.

El cambio como un concepto de la administración, es el elemento principal y natural que da sentido y orientación a la modernización y a la reforma. En su vertiente más simple implica la modificación radical de los elementos constantes en el comportamiento de los actores de la administración, es decir, en la cultura administrativa.

Esta última, integra la estructura fundamental sobre la que se desarrolla el ejercicio de la función pública y tiene un impacto y efectos decisivos en el resto del conjunto social, al determinar el ritmo con el que son conducidos los asuntos públicos: la cultura administrativa supone el conjunto de actitudes y valores, es decir, el núcleo donde se arraigan con mayor fuerza no solo los aspectos más positivos de la función pública sino también, los vicios más profundos de la burocracia.

Definida por Crozier como el conjunto de valores y normas que fundamentan las actividades de los individuos que actúan de cierta manera determinada por el conjunto de relaciones con sus socios, sus colegas, el público y más en general, con quienes lo rodean (Crozier, Michel: **El Cambio en las Organizaciones Públicas**, en **GESTIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA**, Centro de Investigación y Docencia Económica, Vol. I, No. 1, México, julio - diciembre de 1992, p.97), una cultura es la base sobre la que se gesta y define el proceso de cambio, en la medida en que los valores de esta se modifican y transforman.

La existencia alterna de varias culturas es posible a través de la diversidad de los elementos que componen el sistema social y se entiende por la complejidad existente en las relaciones entre el gobierno, la administración pública y la población.

En una perspectiva histórica (sociológica) contemporánea, el cambio puede ser concebido como la resultante de la confrontación de dos culturas, es decir, de dos modelos de valores distintos, en el cual uno de ellos se impone sobre el otro.

En el contexto administrativo, el cambio es el efecto de la transformación de la cultura administrativa ante un entorno cambiante al cual esta debe de adaptarse. Así, es posible definir al cambio, como el proceso a través del cual, los valores y las conductas que conforman una cultura, se transmutan o se modifican por la influencia de otra cultura, la cual implanta sus propios principios y se hace dominante.

Ahora, la conceptualización del cambio implica precisar su alcance y su naturaleza a partir de sus manifestaciones y consecuencias.

El cambio es un fenómeno muy particular que se manifiesta a una organización en una vertiente interna y otra externa, al presentarse en un medio ambiente determinado, como un proceso general, para ser posteriormente asimilado por las organizaciones (culturas) del entorno.

Como un producto de confrontación entre culturas, y por tanto, resultante del proceso (de la dialéctica) histórico, el cambio implica una doble consideración, puesto que es tanto un conjunto de situaciones que determinan un contexto histórico ubicado y delimitado en tiempo y espacio, conformando factores exógenos que inciden sobre una organización, como una conducta interna -con factores endógenos- de las organizaciones sociales para adaptarse a aquel.

A partir del reconocimiento de esta situación, su aplicación en el ámbito administrativo implica el uso de herramientas especializadas del desarrollo organizacional para poder ser definido, instrumentado y conducido.

Como un elemento propio de la administración y como un factor primario de las reformas, el cambio comparte la justificación y origen de aquellas, en el reconocimiento de la diversidad del sistema social y en la necesidad de dar coherencia y convergencia al desarrollo de este.

La compleja integración de los fenómenos humanos en su aspecto colectivo ha obligado a redefinir la naturaleza de las atribuciones y los mecanismos de los gobiernos para ejercer con efectividad y eficacia su autoridad. lo cual es fundamental en la idea de lograr el desarrollo.

En el seno de una sociedad desarrollada, en la que la nueva democracia social es el conducto principal de los esfuerzos de expresión y acción política de las fuerzas sociales representativas, el desarrollo de la libertad individual es un fenómeno que significa una mayor restricción para el ejercicio centralizado del gobierno y plantea la indispensable necesidad de la adaptación de este a un nuevo contexto.

La administración pública no es un ente monolítico ni tampoco un proceso continuo e inalterable.; no es ajena a las transformaciones que sufren las ideas, los valores y los principios que conforman al Estado contemporáneo y a la sociedad en la que vivimos.

La evidencia que nos ofrece cotidianamente el funcionamiento de las entidades e instituciones de la administración pública, es que lo que identificamos como realidad social es un ente maleable, voluble, transformable, con su dinámica propia de pensamiento, acción y reacción, en la que el único elemento constante es la transformación y el cambio.

Cuando hablamos de las fuerzas y de los entes sociales no estamos refiriéndonos a personas inmaterializables o a conceptos abstractos, sino a procesos e instituciones perfectamente delimitables y ubicables en tiempo y espacio con un componente de variabilidad e inestabilidad muy alto.

La realidad social " se alimenta de fuerzas, contradicciones, relaciones y acciones que dan cauce a la heterogeneidad de las organizaciones y los grupos sociales. Lo individual y lo colectivo se constituyen en elementos centrales de lo que son el orden establecido y los procesos del mismo cambio." **(Uvalle Berrones, Ricardo: La Administración Pública como Ciencia Social Tecnológica. p.294)**

En el sentido de lo que hemos venido explicando, la sociedad convive políticamente con el Estado en la misma lógica, bajo los mismos principios y con los mismos fines, puesto que cada uno es expresión y manifestación del otro ; por tanto cuando hablamos del avance social, de su contexto cambiante y de sus nuevas condiciones de desarrollo, nos referimos también a la adaptabilidad que

debe de tener el Estado - el gobierno en todo caso, en cuanto a manifestación ejecutiva de aquel- con respecto a la misma sociedad.

"Las crisis del mundo moderno ponen de manifiesto que la sociedad y el Estado son realidades diferenciadas, donde cada uno cumple con los cometidos que le corresponden. Pero de ahí a que sean realidades opuestas o encontradas existe una gran distancia; semejante idea conduce a explicaciones irreales o improductivas." (Ibid. p.295)

2.1.2 La Necesidad del Cambio

El cambio se entiende fundamentalmente en el ámbito organizacional como la necesidad de mejorar, a partir de una reconceptualización de sus elementos técnicos, financieros y humanos.

Se supone su necesidad en función del constante incremento de los retos, responsabilidades y obligaciones que enfrentan las organizaciones de hoy en día, y en virtud de la complejidad de los elementos técnicos de apoyo con que estas deben de contar y en los cuales deben de auxiliarse para cumplir sus objetivos.

El cambio, sin embargo, genera incertidumbre y resistencias dado que modifica y transforma los canales sobre los cuales viven y se desarrollan las personas, por lo que para poder ser instrumentado, se requiere del conocimiento pleno de un entorno, de sus elementos integradores, de los factores externos que inciden sobre el y de la formulación de un proyecto para concebirlo y para proyectar su aplicación.

Dicho plan debe de considerar la dinámica propia de una organización, la cual se manifiesta en dos vertientes que constituyen los pilares básicos del funcionamiento organizacional en la perspectiva estructural básica: la estática y la dinámica.

2.1.2.1 Estática

Entender la necesidad del cambio en una organización, es posible no solo a partir de la comprensión del propio concepto, sino a través de la delimitación del término opuesto y de la categoría administrativa contraria al sentido del cambio: la estática.

A partir de interpretaciones economicistas (funcionalistas), la estática puede ser interpretada como el estancamiento en el que suelen involucrarse las burocracias, y aunque esta apreciación no es del todo incorrecta, es claramente insuficiente en un sentido teórico, lo que no solo dificulta el entendimiento del fenómeno sino que imposibilita el examen preciso de las características del mismo.

La estática significa estabilidad y de acuerdo a V.A. Thompson y a A.F. Leemans puede sugerirse como deseable bajo circunstancias adecuadas. (Ver referencia a los trabajos de V.A. Thompson, **BUROCRACIA E INNOVACION**, University of Alabama Press, 1967 :Leemans, A.F.: Op. Cit. p. 22).

Todos los sistemas administrativos desarrollan un proceso "de retroalimentación interna - negativa que propende a mantener constante un cierto estado o propiedad del sistema" (Ibid. p.21) Esto lo podemos entender si valoramos los aspectos humanos, técnicos y financieros que en una organización deben de mantenerse como estables para dar garantías mínimas de que los procesos vitales no se interrumpirán por la aparición de esfuerzos tendientes a modificar la escala de valores interna o los procedimientos de trabajo de la misma organización. En este mismo sentido, Leemans continua diciendo que "cierto grado de estática se vuelve, por tanto, inherente a cualquier organización" (Ibid p.22)

Sin embargo, la transformación y el cambio se presentan necesariamente en el ámbito organizacional, ya sea como consecuencia directa de una crisis (cambio drástico) o bien como el resultado propio de la transformación social, la cual reconoce períodos dinámicos o estáticos, alternativamente. (Ibid p.22)

A partir de estas apreciaciones sería posible determinar que existen dos tipos de áreas en una organización, las cuales se caracterizarían dependiendo de su naturaleza y probable relación con la estática y con la dinámica. Así, sectores o grupos de componentes de un sistema administrativo estarían comprometidos con la idea de la estabilidad en función de la permanencia de su trabajo, o bien con la dinámica del cambio dependiendo de sus necesidades de adaptación.

A pesar de esto, es difícil concebir a una organización de propósitos duales y con objetivos que en esencia son divergentes tanto como lo son el cambio y el "no-cambio"; la interpretación de este fenómeno sería -en nuestra opinión, mas centrada- si solo concebimos a los entes administrativos a partir de un solo tipo y en base a una estructura común, pero aclarando que los procesos, es decir, los conjuntos de medidas y procedimientos que constituyen funciones específicas de trabajo, son los que, dependiendo de su naturaleza pueden estar mas involucrados con las ideas y las necesidades de la transformación.

Los procesos de trabajo pueden ser identificados con labores concretas y representan la atención de necesidades de servicio que requiere la ciudadanía, por lo que no son solo el componente mas "directo" del ejercicio de la función pública, sino que constituyen incluso indicadores (relativos) del desempeño de la administración e instrumentos adaptables para la satisfacción de necesidades.

La necesidad del cambio se entiende a partir de la estática, fundamentalmente por los efectos que produce esta, mas allá de las condiciones de estabilidad y certidumbre que pueda representar. Conductas tales como la resistencia, la negligencia e incluso la incapacidad para asimilar el cambio suponen otra "personificación" de la estática a partir de los vicios propios de la burocracia.

La concepción de estas buropatologías trasciende el ámbito puramente teórico para situarse mas bien en el netamente práctico del ejercicio de las funciones administrativas. Su diagnóstico y deleitación proviene de las experiencias cotidianas más que de las referencia conceptuales a pesar de varias tipologías y clasificaciones han sido hechas, destacando entre ellas la de Kauffman. (Ver referencia a los trabajos de Kauffman : Los límites del Cambio Organizacional, en Leemans, A. F.: Op Cit.. p.22)

El punto orientador de la concepción de este autor es sin embargo muy válida, pues parte de la necesidad de que cualquier cambio sea deseado (y por ende aceptado) como base para poder modificar la "regularidad" en el desempeño de una organización. (Ibid p.22)

A partir de ahí es posible explicar los principales obstáculos al cambio, los cuales podríamos circunscribir a resistencia, complejidad y falta de recursos.

La resistencia puede ser definida como "la oposición calculada de grupos internos (a veces externos) de la organización quienes consideran que sus intereses se perjudicarían por las nuevas estructuras propuestas al afectar relaciones y procesos" (Ibid p.22), así como por el reacomodo interno de fuerzas que supone la instrumentación del cambio. Incluso es posible concebir una tipología de la resistencia a partir de las formas en que esta se presenta. Esta clasificación puede hacerse en base a dos concepciones básicas que serían la dificultad de aceptar el cambio, por un lado y la incapacidad para apreciar y delimitar los problemas que aquejan a la propia organización por el otro.

Esto se manifestaría en tres perspectivas diferentes:

a) Por desconocimiento del proceso de cambio.- La falta de promoción y difusión de las medidas aplicadas para obtener una mejora en las organizaciones, genera desconfianza ante la incertidumbre que pueden representar la implantación de nuevas condiciones de trabajo para la estabilidad de las personas.

b) Por imitación de conducta.- La falta de compromiso con el cambio, mas allá de ser una posición derivada de un razonamiento preciso sobre la conveniencia o no de mantener vigente un cierto estado de cosas, puede surgir de la resistencia natural a aquello que nos es ajeno y que no nos garantiza perspectivas de un desarrollo estable. Las redes de comunicación existentes en el seno de la cultura

administrativa predominante provocan la reproducción de valores y actitudes constantes y comunes, los cuales evidentemente suelen estar orientados a la preservación de un ambiente aceptado de trabajo y al rechazo de aquello que signifique inseguridad.

c) Por cuestiones políticas. - Esta situación suele presentarse fundamentalmente en sistemas centralizados de poder, en los que el esquema corporativo de integración de funciones y responsabilidades, ha generado verdaderos estamentos de poder burocrático, con intereses políticos definidos, los cuales se constituyen en auténticos muros de contención de los esfuerzos de renovación. Este tipo de resistencia también es la que podría ser más peligrosa, puesto que sus implicaciones rebasan el ámbito puramente administrativo y puede llegar a plantear problemas de gobernabilidad mucho más severos de los que en un principio trataba de resolver la administración del cambio.

d) Por "insuficiencia organizacional". - La falta de áreas técnicas y coordinadoras que no solo sean capaces de gestar el cambio, sino de desarrollar y poner en marcha una metodología precisa y coherente para la implantación de este, es un obstáculo fundamental que por lo general no se aprecia en su correcta magnitud. Mas allá de aspectos sociológicos- culturales relativos a la posición que se asume individualmente en torno a la idea del cambio, lo que hemos calificado como "insuficiencia organizacional" es la representación efectiva de la inexistencia de áreas especializadas, multihábiles capaces de examinar con precisión su propia realidad y proponer soluciones a los problemas que le aquejen, situación que se manifiesta en los servidores públicos en forma de inseguridad y temor al cambio por no contar con los elementos para administrarlo.

Más allá de la resistencia, la complejidad, la cual ya ha sido caracterizada con anterioridad, supone la dificultad de aplicar y de hacer aceptar un nuevo modelo de valores en virtud de la diversidad de agrupaciones y organizaciones sociales que interactúan en el escenario político en el que se desenvuelve la administración.

La falta de recursos implica simplemente la limitación de las posibilidades de funcionalidad del cambio en la medida en que este no puede ser instrumentado por no existir las condiciones materiales para facilitar la transición entre fases de trabajo con sus correspondientes etapas de capacitación y reacondicionamiento de áreas y espacios físicos de trabajo.

En el sentido del significado de las conductas expuestas, la estática se convierte en el detonante del cambio pues en su máxima expresión, es decir, llevada a extremos que no solo signifiquen la conservación de los elementos necesarios de la organización, sino el mantenimiento de un "status quo" crecientemente inaceptable en términos de funcionalidad efectividad y racionalidad administrativa,

esta significa el principal factor de retraso en la actualización y la mejora del desempeño de las tareas públicas.

En este tipo de escenarios, en los que una cultura administrativa estática lleva en su seno la semilla de la reproducción de los vicios administrativos al conformar mecanismos de protección (y obstáculos) que por un lado, sabotean sistemáticamente cualquier esfuerzo tendiente a buscar una reorganización o reforma de los procedimientos y por el otro, son incapaces de generar cualquier tipo de actitud y actividad que signifique verdaderamente cambio y transformación, es natural que se desarrollen otro tipo de características organizacionales, mas relacionadas con los aspectos "políticos" o propiamente dichos "metalegales", de la administración, que juegan el mismo papel que las otras, solo que con consecuencias un tanto mas graves, debido a la naturaleza de estas.

Aquí nos estamos refiriendo a las prácticas administrativas viciadas que son desarrolladas para - por ejemplo - la selección de funcionarios que ocuparán los puestos directivos de una organización, o bien, para el proceso, más general pero de la misma naturaleza, de selección y reclutamiento de personal, que han dado nombre, entre otras cosas al llamado "sistema evolucionado de botín" como un proceso de trabajo aceptado y reproducido en la escala de valores de la burocracia.

Este tipo de situaciones pueden derivar tanto de un nulo control y evaluación en el desempeño de los servidores públicos, como de la naturaleza del sistema político en el que se desenvuelve la administración y dependerá, entre otros factores, del posicionamiento de los partidos políticos y de la alternancia de estos en el poder asi como de las estructuras organizativas de los movimientos sociales de tipo oficialista y que se integren y funcionen bajo un esquema corporativo

Asimismo, existen las conductas ocultas que significan mucho en los aspectos retardatarios del cambio y que son menos visibles, tales como la corrupción, la malversación, y el uso político de los puestos públicos para fines personales.

Este último tipo de situaciones, son mas viables y permisibles en un sistema en el que el control del poder es centralizado, y el modelo burocrático es cerrado, sin interacción de otros elementos del sistema social que le signifiquen renovación, rotación de élites y en suma, instalación de mecanismos de control de alguna especie, ya sea administrativos o sociales.

2.1.2.2 Dinámica

Al contrario de lo que expusimos en el punto anterior en donde hablábamos de como era posible determinar la necesidad del cambio a partir de lo que no es este, es decir, a partir de los aspectos negativos de la administración que lo generan, la

dinámica es en sí, el propio cambio; es un fenómeno administrativo que representa justamente lo contrario a la estática y por ende es la caracterización conceptual de la transformación.

Así como la estática tiene un carácter inherente a la organización en cuanto a la preservación de las condiciones básicas de funcionamiento de los procedimientos organizacionales vitales, la dinámica también existe en un grado permanente en estos.

Toda organización genera cambios en su interior, por lo que experimenta una constante transformación a partir de su propio funcionamiento. Esta transformación que significa un cambio gradual y prácticamente silencioso, está implícito en el desempeño de las labores administrativas y parte de las relaciones internas entre áreas de trabajo y de las relaciones individuales de los servidores públicos.

Las evidencias de la existencia de este cambio se pueden hacer visibles bajo condiciones adecuadas, en las que el entorno en que se desenvuelve el sistema ya está permeado de la idea del cambio, motivando que la administración acople su propio ritmo, acelerándolo, para "emparejarse" con la sociedad generando lo que podríamos denominar como un cambio drástico.

La manifestación de este tipo de cambios, no constituye algo que pudiera ser calificado como constante, y de hecho, solo sucede como tal cuando se presentan después de periodos considerables de tiempo en que no representaron ninguna transformación de importancia.

"Todos estos cambios no tienen generalmente un efecto fundamental en la estructura integral de poder del Estado; las pautas generales de relación entre las principales partes de la organización permanecen iguales" (*Ibid p.25*)

Así, la dinámica se caracteriza por ser el impulso vital que fluye por los órganos administrativos, dándoles la suficiente capacidad de reconocimiento de sus propias situaciones y otorgándoles la posibilidad natural de "autodiagnosticarse" y responder a entornos variables. En este sentido, la dinámica más que causas propiamente dichas, parte de situaciones que podríamos calificar como "detonantes", puesto que como se encuentra implícita en el propio proceso administrativo, no es la resultante de un proceso natural de causa - efecto, sino del reconocimiento de su existencia y de la liberación de su impulso.

Según Leemans, el principal factor que puede generar el proceso de dinámica es la tensión existente entre los elementos de la organización, "de su medio ambiente, o de su relación con su entorno" (*Ibid p.22*) a partir de lo cual elabora una clasificación de tres tipos de tensión:

"a) Tensiones en la relación entre las estructuras organizacionales y los procesos, por una parte, y con el medio ambiente por la otra

b) Tensiones resultantes de procesos innovadores

c) Tensiones entre los individuos o partes de la organización y la organización como un todo"

d) Tensiones entre las partes de la organización" (*ibid.* p.22)

Dentro de la primera categoría podríamos ubicar de nueva cuenta al fenómeno de la complejidad. El desarrollo de nuevas funciones, es decir, el incremento de las tareas del gobierno por las demandas ciudadanas, es la expresión de situaciones de confrontación (de bajo nivel) entre las áreas responsables del desarrollo de las actividades y de la prestación de servicios al público ante la presión de este último por no ver satisfechas sus necesidades.

En el segundo rubro se consideran innovaciones que interfieren directamente en el funcionamiento de los procedimientos organizacionales con la clara idea de mejorarlos y de hacer mas eficiente su desempeño, pero no como grandes procesos de modernización, o incluso ni siquiera como reformas formales (aunque estas podrían darse), sino mas bien como esfuerzos de adaptación de técnicas y objetivos a partir de las estructuras normativas y operacionales ya existentes.

Es importante destacar que algunas iniciativas tendientes a mejorar estructuras y procedimientos pueden generar tensión aún y cuando no sean del todo innovadores, ya que la simple modificación de un ambiente de trabajo puede considerarse como amenazador por algunos entes administrativos.

En tercer lugar se incluyen las tensiones motivadas por el desempeño de los servidores públicos a partir de conductas y "antivalores" tales como la soberbia, la falta de reconocimiento de posibilidades y limitaciones de las propias atribuciones y la falta de socialización de las estructuras superiores con el resto de la organización, o bien entre áreas distintas de trabajo.

Finalmente en el cuarto rubro, se engloban las conductas provocadas por la confrontación natural derivada de la diferenciación entre metas y objetivos de áreas distintas de trabajo, con competencias y responsabilidades diferentes. Asimismo, se reconoce que en esta categoría, un elemento básico en la generación de tensiones, es el aspecto presupuestal: la distribución de recursos entre ramas y áreas de servicio, así como la metodología y los criterios formulados y aceptados para su asignación, pueden representar focos de inestabilidad en caso de que se lleguen a considerar como inequitativos.

A partir de la comprensión de la estática y la dinámica como fenómenos del ámbito administrativo, es posible contemplar como se manifiestan en situaciones límite -crisis- que motivan la aplicación de procesos de cambio. De acuerdo a Leemans, las crisis más severas que dan como resultado la transformación absoluta de un entorno serían cinco, a saber:

- 1.- Las revoluciones
- 2.- Desarrollos semirevolucionarios
- 3.- Desarrollos graves en el medio ambiente (guerra, depresiones ,etc.)
- 4.- Reducciones drásticas en el gasto gubernamental
- 5.- La mala administración (*ibid. p 28*).

El impacto de las revoluciones y de los desarrollo semirevolucionarios no solo se entienden por el impacto que supone la generación de conflictos armados en el seno de un sistema social, sino por que además implican una transición drástica, una sucesión acelerada y una rotación inmediata de élites con proyectos de nación que pueden ser muy distintos y cuya idea de los medios necesarios para avanzar en la consecución de sus objetivos de desarrollo político, económico o social puede variar drásticamente de un grupo dominante a otro. Asimismo, no hay que dejar de lado las consideraciones acerca de los efectos que produce el cambio de ideologías en el gobierno de un país, sobre todo cuando estos se dan a partir de una implantación marcada por el uso de la fuerza.

Por otro lado, la generación de los llamados "desarrollos graves en el medio ambiente" implica la modificación imprevista de escenarios completos del sistema socioeconómico de una nación (o incluso de un conjunto de ellas) a partir de la aparición de elementos que no podrían anticiparse ni con técnicas de planeación ni con técnicas de visión estratégica. Ejemplos de este tipo de situaciones pueden ser las depresiones económicas motivadas por cambios subrepticios en los instrumentos bursátiles de la economía; la evolución acelerada de situaciones conflictivas que signifiquen un potencial enfrentamiento bélico entre naciones; desastres naturales de gran magnitud; o bien problemas de inestabilidad y gobernabilidad internos que se vislumbren como incontrolables, tales como guerrilla, terrorismo o regionalismos beligerantes.

Los ajustes drásticos en el presupuesto de una nación significan, asimismo el desarrollo de situaciones límite en la medida en que, por un lado, pueden representar un ajuste de gastos por ingresos insuficientes ante una baja captación fiscal, lo que sería sinónimo de la prácticamente inexistente capacidad económica del Estado para hacer frente a sus problemas y, por el otro la necesidad de traspasar recursos a la sociedad a través de diversos mecanismos, pero retirándolos del sector público, con lo que se impondría la necesidad de redimensionar a este para racionalizar su funcionamiento. Otra perspectiva de los ajustes presupuestales puede también ser válida a la inversa, es decir, variar el

enfoque contemplando a estos como fruto de la necesidad de ajustar las labores administrativas desarrolladas por una burocracia gigante a partir de criterios de efectividad y eficiencia, lo que implicaría necesariamente una reducción de los presupuestos públicos.

Finalmente, la mala administración es por si misma un probable causa de cambios drásticos en caso de que sea notoriamente incapaz de solucionar los problemas más apremiantes de la sociedad; ingobernabilidad, malestar social, falta de confianza en el régimen político, inestabilidad económica, fuga de capitales y carencia de legitimidad, no son mas que expresiones diferentes de un mismo problema con una sola génesis, que indican la urgencia de que la administración mejore a través de un cambio.

2.1.3 La Reforma Administrativa como elemento y objetivo del cambio.

Como hemos visto anteriormente, una reforma supone fundamentalmente la posibilidad de redefinir los elementos de una cultura administrativa, y los procesos de trabajo que tienen un impacto directo en la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía.

La administración pública, en un contexto determinado por el cambio, enfrenta problemas de adaptación y de transformación: de su personal, de sus tareas y objetivos y del compromiso de garantizar una plena participación de las instancias representativas de la sociedad en los procedimientos administrativos y en el ejercicio del gobierno.

La reforma administrativa es la herramienta fundamental para la instrumentación del cambio en un sistema determinado, puesto que constituye el conjunto de procedimientos a través de los cuales es posible institucionalizar la idea del cambio, y tratar de hacerla permanente.

Partiendo del diagnóstico general de las crisis que hemos podido hacer en base a los elementos expuestos anteriormente, el cual identifica a la complejidad como la principal causa de estas, se pueden identificar tres principios básicos que se hacen conducentes de las reformas y que son los que propiamente la identifican como un elemento de cambio pues la caracterizan y le dan forma.

Estos principios identificados por Crozier, son el de simplicidad, autonomía y el de gobierno por la cultura (Crozier, Michel: "El Cambio en las Organizaciones Públicas.", p.97) Estos son ubicados en base a los nuevos modelos que requeriría la administración y que estarían opuestos a los principios tradicionales de estandarización y racionalización.

La simplicidad se entendería por la necesidad de reducir la complejidad a partir de su administración. Esta, como ya hemos visto, implica una serie de retos a partir de la diversidad de los elementos que convergen en los sistemas sociales y de la interacción de variables en el escenario político- administrativo. En el ámbito social esta representa diversidad, pero en el ámbito organizacional esta significa complicación.

La simplicidad no debe de confundirse con un manejo fácil del gobierno; en todo caso debe de conceptualizarse como un nuevo enfoque, una nueva visión para conducir los asuntos públicos desde una perspectiva más amplia, funcional y cercana a la misma sociedad. Una organización "fundada en la complejidad de procedimientos y estructuras (...) no puede avanzar más pues se encuentra totalmente sofocada por su propia burocracia" (Ibid p. 97)

La necesidad de la simplicidad es propiamente la necesidad de racionalizar los procedimientos y las estructuras organizacionales para hacer más ágil el proceso de toma de decisiones.

La autonomía es un principio que parte de la necesidad de contar con mandos ejecutivos capaces de tomar decisiones en base a la capacidad de trabajo y la funcionalidad de sus propias áreas. En palabras de Crozier "es necesaria una autonomía de las unidades operativas que permita más responsabilidad y más eficacia". (Ibid p. 97)

El nuevo ejercicio público exige el desempeño de profesionales capaces de determinar partes significativas de su propio entorno en base a la capacidad de ejecutar las decisiones que han tomado. En esta tarea deben de contar con el apoyo técnico, normativo y ejecutivo de sus áreas de trabajo.

El gobierno por la cultura significa que debe de reconocerse la existencia de elementos constantes (conductas y valores) que dan permanencia a un entorno pero que también pueden manifestarse para representar un cambio al interactuar con otros elementos culturales de naturaleza distinta. Este, más que ningún otro principio identificado por Crozier, es el que más representa la noción e idea de diversidad y el cambio, puesto que el gobierno por la cultura significa el reconocimiento pleno de la diversidad social y permite generar las bases sobre las cuales es posible redefinir el modelo de una nueva cultura administrativa (social).

Asimismo, el gobierno por la cultura en una vertiente más directa y efectiva del ejercicio del gobierno, supone precisamente el concebir la necesidad de desarrollar una nueva cultura de trabajo en los servidores públicos: "si nos apoyamos menos en el sistema jerárquico y más en la ocupación, en hacer reflexionar a los agentes sobre las consecuencias de sus acciones, es posible

entonces reducir el peso de las reglas” en la idea de promover un esfuerzo mas personal del ejercicio público. **(Ibid p. 98)**

De estos principios es posible derivar una reconceptualización de las categorías que dan espacio al sistema administrativo en el contexto de lo que significa una reforma. Crozier, para fines de su análisis, identifica a los recursos humanos, al proyecto de servicio, conocimiento, renovación del servicio público y preparación de las decisiones como los elementos sobre los cuales es posible construir e impulsar una dinámica de cambio.

La reconceptualización de estas categorías recoge algunas tendencias que se han manifestado tanto en el plano teórico como en el práctico (del ejercicio) de la administración.

El uso más racional de los recursos humanos es uno de los primeros problemas a los que tiene que hacer frente la nueva administración. El desperdicio en el manejo de las potencialidades del servidor público, entendido como la falta de aprovechamiento de las facultades laborales y profesionales de este, el cual podría ser motivado por técnicas de reclutamiento y selección deficientes o bien por manejos nepotistas y patrimonialistas de la función pública, significa un retraso evidente en las posibilidades mismas del proceso administrativo y del desempeño de las funciones de gobierno.

Al identificar al proyecto de servicio, Crozier parte de la mención del llamado proyecto de empresa. Este, de inicio es más general que aquel, y de hecho constituye la declaración de principios y objetivos (misión y visión, como veremos más adelante) de la organización.

A partir del proyecto de servicio se busca desarrollar una analogía entre los principios organizacionales de las compañías privadas y las públicas. "Se trata de un enfoque positivo que sigue la dirección de la evaluación y puede conducir al mejoramiento de la preparación de las decisiones" **(Ibid p. 94)**

El proyecto de servicio es una de las categorías mas importantes del sistema administrativo, ya que permite dar coherencia al conjunto de categorías en torno a una dirección común; así, por ejemplo, sirve de base para desarrollar mas ampliamente la noción de la racionalización de los recursos humanos, puesto que la movilización de estos "no es posible excepto si se basa en un conocimiento profundo de las realidades existentes" **(Ibid p. 99)**

Asimismo, el conocimiento, categoría siguiente en la identificación de Crozier, no solo resalta como un elemento con un peso específico propio al representar el desarrollo de la investigación teórica y técnica de las herramientas administrativas que auxilien a una organización en el cumplimiento de su misión, sino que en el

contexto de un proyecto de servicio, encuentra una idea y sensación de propósito mucho mas concreta que ser un apoyo en el proceso de toma de decisiones, al convertirse incluso en parte de este, proporcionando información vital que permita formular visiones prospectivas equilibradas y coherentes del desempeño.

La renovación de la idea del servicio público se entiende como un proceso particular con impacto e incidencia en un proceso global de mayor significación; en aquel, hemos de referirnos a un conjunto de procedimientos que tienen como objetivo principal reorientar los principios de la cultura administrativa predominante buscando mejorar la funcionalidad y efectividad del servicio público, mientras que en el último, hacemos referencia a una etapa en la transformación general del entorno con la trascendencia propiamente de una reforma administrativa.

Como un proceso particular, la renovación del servicio público encuentra a sus elementos fundamentales, a sus puntos de partida, en la capacidad de innovación y de evaluación con que se cuenta en el interior de la organización. Comprendiendo estos términos y su propia importancia es posible determinar su alcance e impacto. La innovación surge de la realización de un diagnóstico cuyos resultados son evaluados y transformados en medidas concretas que deriven en soluciones efectivas a los problemas detectados, lo cual solo es factible, materializando los resultados de las inversiones hechas previamente en técnicas de conocimiento administrativo. Por su parte, la evaluación de los resultados generales de la organización, es un proceso particular que requiere para su pleno funcionamiento del reconocimiento de la realidad de la organización por un lado, y del desarrollo de técnicas precisas de examen y análisis del proceso administrativo por el otro, por lo que en este sentido es una herramienta diferente y más amplia del simple control organizacional, el cual en esta perspectiva representa un concepto mas restrictivo conceptualmente y de menor amplitud.

En la realización de este diagnóstico que busca conocer las condiciones de su entorno, se encuentra la idea de encontrar y adaptar las tendencias organizacionales que representen medios efectivos de conducir el cambio enfrentando las condiciones propias de la organización; es decir, se trata de "analizar las orientaciones del nuevo desarrollo que parezcan esenciales dada la resistencia del sistema" (*Ibid* p. 99)

Afinando el perfil de estos conceptos habría que aclarar que en la innovación, es necesario, a partir del mismo conocimiento, conocer otras experiencias de cambio en los sistemas administrativos para establecer vias claras de transformación a partir de una perspectiva de modelos comparados. mientras que la evaluación constituye sin duda el mejor medio para renovar un sistema administrativo.

Ambos conceptos engloban dentro de sí, conductas específicas de trabajo las cuales significan mejorar los procesos de toma de decisiones a partir de un análisis previo de las condiciones en que se desarrolló este.

Como consecuencia lógica de la interacción de estos fenómenos, Crozier ubica a la preparación de decisiones como la última categoría del sistema administrativo; a ésta la ubica como el desarrollo de fórmulas que permitan responder al fenómeno de la complejidad "mediante una utilización razonable de conocimientos externos a la administración o situados en su seno." (Ibid p.99)

La amplitud de los procesos de toma de decisiones es la fase última del proceso administrativo puesto que más allá del orden lógico y secuencial de este, esta representa la etapa culminante del proceso cultural que significa asumir la complejidad como un elemento institucional del cambio.

El desarrollo de la sociedad civil y el impulso y la consolidación de movimientos sociales de base que son plataforma de acción y expresión de amplios grupos comunitarios se entiende no solo como el resultado de la evolución propia de los sistemas sociales, sino por las posibilidades que ofrece un sistema administrativo más amplio, para la participación de estas en el proceso de toma de decisiones.

Ahora, los elementos teóricos que hemos expuesto anteriormente representan bloques con los cuales ha sido posible construir una nueva estructura de la concepción del desarrollo administrativo y de sus posibilidades.

2.1.3.1 La materialización del cambio (el rediseño del Estado)

Una reforma se entiende como un elemento del cambio cuando a partir de sus propias bases, a partir de desarrollar sus propios fenómenos y al englobar en medidas concretas la dinámica del cambio administrativo, puede ofrecer una nueva perspectiva para la ejecución del trabajo administrativo y para modificar substancialmente el entorno en el que este se desarrolla.

El rediseño del estado supone la incorporación al ejercicio de la función pública, de nuevos esquemas de pensamiento administrativo , nuevos conceptos de acción y nuevos paradigmas de estudio; significa llevar adelante el nuevo papel del Estado en un modelo renovado de comunicación entre este y la sociedad civil. (Kliksberg, Bernardo: **El Rediseño del Estado: Una Perspectiva Internacional**, Fondo de Cultura Económica- Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1994. p.31)

Kliksberg, estudiando las tendencias que debe de asumir el Estado en su proceso de rediseño, identifica una serie de elementos a partir de los cuales es posible sentar las bases de funcionamiento de un nuevo sector público.

Estos nuevos conceptos engloban a la descentralización, la conformación del llamado "Estado horizontal", el desarrollo de las capacidades de la administración intergubernamental, el impulso y la consolidación de nuevos modelos organizacionales flexibles, el desarrollo de nuevos estilos gerenciales públicos, la revalorización del potencial humano en la organización, la identificación del ciudadano, del individuo como objetivo de la acción del Estado, el desarrollo de una cultura corporativa pública como sinónimo de una nueva visión en el ejercicio de la función pública, y por último, la credibilidad. (Ibid p. 31 y s.s.)

Es notorio que la identificación de estos conceptos supone la fase final de un proceso mas complejo tendiente a delimitar las causas mas comunes de las crisis que tradicionalmente inciden en el desempeño del servicio público, por lo que incluso mantienen un orden prácticamente secuencial en el sentido de la lógica del proceso administrativo.

Entender el significado de estos conceptos en la lógica del cambio, en el contexto de un proceso de reforma significa reencontrar al Estado con una serie de nuevos paradigmas que han modificado substancialmente la idea del servicio público hasta hacerlo significar un compromiso y una conducta con la noción de la evolución social.

En esta perspectiva, tal y como lo hemos manifestado anteriormente, la descentralización no solo supone el desarrollo de un proceso eminentemente interno de la administración en términos de la delegación de responsabilidades y dispersión de funciones, sino que representa asimismo, un proceso general más complejo, de trascendencia mayor puesto que también significa un método para "traspasar" y "ceder" poder a la sociedad a través del reconocimiento de la existencia de diversas organizaciones sociales representativas y de su inclusión en el proceso de toma de decisiones. (Ibid p. 33)

En un sentido político claro, es decir, contemplando el fenómeno desde una perspectiva sociológica pura, la descentralización significa la democratización del sistema social: este proceso no solo supone el ejercicio del poder político a partir de fundamentos plenamente consensados de legalidad con los que se generaría una legitimidad racional, sino que se trata mas bien de generar condiciones amplias de gobernabilidad y de legitimidad social a partir de la integración de una base de acción sobre la que sea posible desarrollar políticas de amplia aceptación y reconocimiento popular.

Es evidente que entre las condiciones de esta descentralización interpretada como democratización, los ciudadanos juegan un papel fundamental, quizá más importante que el papel del propio gobierno puesto que de su acción y aceptación del proceso dependería la efectividad del mismo.

El manejo de esta perspectiva de la descentralización parte del reconocimiento de una realidad histórica y de un contexto socioeconómico determinado; de su interpretación correcta depende asumir visiones efectivas y funcionales de trabajo.

A partir de este esfuerzo de reestructuración de las condiciones sobre las que se basa el poder político en un sistema social racional (es decir, con estructuras de poder renovadas), debe de construirse un modelo de Estado horizontal, es decir, del calificado como "red" en lugar del modelo piramidal jerárquico. (**Ibid p. 33**)

Es evidente que del reconocimiento de la complejidad social y de su asimilación por parte de las estructuras políticas del Estado, debe de reemplazarse gradualmente una estructura rígida en el proceso de toma de decisiones, por una más plural y participativa que involucre a todas las instancias que participan y que se ven afectadas por la aplicación de las decisiones seleccionadas.

Este punto, en la dinámica de la reforma sería uno de los más importantes; de hecho quizá sería el más importante en términos de la incorporación de la demanda ciudadana al proceso del ejercicio gubernamental, razón principal generadora de crisis (situaciones límite) y detonante de las reformas administrativas.

Asimismo, como resultado de estos procesos es posible desarrollar nuevas capacidades para la administración intergubernamental. (**Ibid p. 33**) Esta vertiente de las reformas representa el aspecto más innovador del desarrollo organizacional, puesto que a través de ellos es posible desarrollar capacidades de gerencia interinstitucional y desarrollar procedimientos de definición y aplicación de políticas públicas.

De esta manera es posible contar con los elementos administrativos para desarrollar modelos organizacionales flexibles. Este tipo de organización no solo representa la inclusión del elemento diversidad en la estructura gubernamental, sino que incluso supone la estructuración de redes temporales o permanentes de tipo interinstitucional a través de las cuales es posible coordinar un esfuerzo conjunto de diversos organismos administrativos en pos de un objetivo común.

Con profundas relaciones con este elemento, es necesario impulsar un nuevo estilo gerencial público, (**Ibid p.34**) no solo como parte de las nuevas herramientas que es necesario desarrollar como parte de las posibilidades de la administración intergubernamental , sino como un esfuerzo de dinámica propia

tendiente a implantar los nuevos paradigmas gerenciales del servicio, en la función pública de un sistema determinado.

La importancia de la gerencia radica en que el profesional de esta especialidad, es el conductor idóneo de los procesos de cambio dentro de la administración puesto que estaría habilitado plenamente desde una perspectiva funcional y multihabil, para enfrentar los retos tecnológicos de la nueva administración, y los retos que plantea una sociedad plural y participativa.

Como parte de este nuevo estilo en la conducción de los asuntos públicos, se impone como uno de los principales paradigmas a asimilar y como uno de los principales retos a enfrentar, la revalorización del personal público. (Ibid p.35)

Tal como lo habíamos comentado anteriormente, este aspecto reviste una importancia fundamental en los procesos de cambio y reforma puesto que parte de la premisa fundamental de que el único y mejor recurso con que cuenta la administración es el recurso humano. En el contexto de las sociedades racionalizadas de poder y en el marco del surgimiento de la sociedad civil como una instancia democratizadora real del poder político, la concepción del ciudadano como objetivo de las labores de gobierno se complementa con la reconceptualización del servidor público como un ente personal, sensible y susceptible de ser transformado con una reorientación cultural del sector público, el cual se caracterizaría como un instrumento de cambio y renovación.

Una de las características primordiales de la nueva función pública y de las ideas renovadas en el ejercicio administrativo, parten necesariamente de la reconceptualización y la revalorización del personal público. El desarrollo de las nuevas potencialidades profesionales que requiere la atención de las demandas ciudadanas solo es posible a través de reconstituir los mecanismos de selección, capacitación y evaluación del desempeño de los funcionarios públicos.

Como parte de la nueva revolución de los paradigmas administrativos que han hecho su aparición en el terreno de la nueva administración pública, la columna vertebral de la nueva cultura administrativa parte de identificar como objetivo de la función pública, al ciudadano, al individuo consciente y activo políticamente dentro de su comunidad. (Ibid p.35)

De acuerdo con Kliksberg, esta sería una de las condiciones esenciales que delinearían el esfuerzo de rediseño y reinención del gobierno. Esta nueva actitud hacia la ciudadanía sincretiza la esencia de los principales elementos del cambio y las principales categorías de un proceso administrativo más abierto; tanto la descentralización en su vertiente de democratización, como el desarrollo de modelos organizacionales flexibles y la reconceptualización del servidor público y del ciudadano como entes conscientes y responsables políticamente parte de una

nueva cultura fundamentada en los valores del individuo con responsabilidades colectivas, pero con personalidad propia, la cual implica el desarrollo de actitudes de cuestionamiento y de exigencia de respuestas de la autoridad, pero también de corresponsabilidad en el ejercicio del gobierno.

Como una consecuencia lógica de estos procesos, el desarrollo de una cultura corporativa pública y la credibilidad que requieren las instituciones públicas, se advierten, si no como la conclusión, si como fases terminales de un proceso general de cambio administrativo. (Ibid p.35)

El desarrollo de una cultura corporativa pública parte de "crear un ambiente en el que se pueda desafiar la sabiduría convencional y se admitan los errores en lugar de rechazarlos".(Ibid p. 36) Como ya hemos definido anteriormente, una cultura se concibe a partir de la identificación de constantes en el comportamiento de una entidad colectiva. En este sentido, el desarrollo de una cultura corporativa solo podría surgir de un esfuerzo a fondo que busque la transformación directa y radical de las principales constantes que rijan el comportamiento organizacional. Así mismo, esta debe de modificar los patrones de comportamiento de todos aquellos que se desarrollen dentro de la organización para que esta pueda crecer y desarrollarse plenamente.

Una condición que es indispensable para el éxito de cualquier esfuerzo de implantación del cambio, por un lado, y para desarrollar individualmente los fenómenos administrativos que generaría un nuevo proceso administrativo (racional y amplio en el sentido de la estructura de poder social) por el otro, es la credibilidad. (Ibid p.37)

Esta se entiende en tres vertientes distintas: credibilidad en las instituciones administrativas; credibilidad en los procesos de toma de decisiones y credibilidad en los responsables operativos de aplicar las medidas administrativas.

Entendida como una de las principales crisis administrativas que hacen su aparición en el escenario social, requiere, para ser revertida, de un trabajo comprometido de transformación y de desarrollo de una nueva cultura, no solo al interior de la administración, sino al exterior de la misma, para recuperar la confianza en el seno de la sociedad de gobernados hacia la efectividad de la administración. De acuerdo con Kliksberg, el elemento central sobre el que parte el esfuerzo de generar una nueva credibilidad, o bien de sostener y consolidar la ya existente (la cual podría estar considerablemente mermada), es la desconfianza en las instituciones privadas. A partir de esta visión negativa de comparación es posible considerar a plenitud las posibilidades de las organizaciones públicas y las posibilidades de rediseño de sus funciones así como de la aceptación popular a estas medidas. Es natural que el ánimo ciudadano se oriente a concebir a las instituciones de la administración como

entidades de interés colectivo y que espere que de ella surjan respuestas y medidas de satisfacción social. En este sentido, el posicionamiento de las instituciones de la administración debe hacerse sobre bases de confianza plena a partir de la creación de un consenso generalizado en torno a su propia efectividad.

2.1.3.1.1 La administración del cambio como proceso de rediseño del Estado

La administración del cambio es la dirección, la coordinación y la orientación de la aplicación de los proyectos de transformación organizacional, buscando como objetivo fundamental, el apoyo y la participación activa de la organización en el cambio.

Por esta razón, la administración del cambio comienza con la decisión misma de aplicar un proyecto de rediseño de procesos de trabajo; desde la expresión de interés inicial, hasta la evaluación final de la implantación de esta.

Podemos identificar en la conducción del proceso de cambio, dos vertientes principales en función del tradicional diseño organizacional.

a) Dirección del cambio.- Se refiere al ámbito del manejo y la administración de personal y se identifica principalmente con los aspectos motivacionales de desarrollo individual del trabajador.

b) Administración del cambio.- Se refiere más puramente al ámbito organizacional y suele centrarse básicamente en las mejoras programáticas y procesales.

Como un proceso, el cambio integra en su interior tres etapas básicas de operación: el fin del periodo anterior de cosas, el periodo de transición hacia un nuevo orden, y el comienzo, es decir, el funcionamiento inicial del nuevo modelo.

En esta idea se representa una situación en la que todo cambio inicia con un final, con el reconocimiento de una situación límite, la cual debe de ser analizada y modificada para plantear el inicio de un nuevo modelo.

En función de este proceso, el cambio identificaría como objetivos fundamentales de su acción a:

- La mejora de los resultados de la organización
- La facilidad de aplicar un nuevo modelo de trabajo y desarrollo organizacional
- Involucrar al personal en la aplicación del proceso de cambio.

El desarrollo y la administración del cambio requiere de contar con el espíritu del cambio dentro de la organización, así como de operadores capacitados y convencidos de las posibilidades del mismo cambio. La dirección del cambio debe de partir de la estructura demandado y debe de permear a todos los niveles de la organización.

Los conductores y los directores del proceso de cambio, deben de caracterizar e identificar convenientemente a los objetivos de este, a efecto de que se puedan conducirse en promotores del proceso y en operadores de la conducción de la transformación, usando para ello a los agentes que faciliten la implantación del cambio.

Es oportuno decir que el proceso de cambio es una de las etapas principales dentro del desarrollo organizacional y es por tanto, una de las principales herramientas de la reforma administrativa.

La administración del cambio es un proceso complejo de conducción política puesto que requiere para poder ser desarrollado, de una gran capacidad de gestión institucional y de conducción de las fuerzas que se manifiestan y se desarrollan dentro de las organizaciones sociales.

El cambio, enfrentará siempre actitudes de resistencia por miedo, incomodidad y escepticismo, las cuales deben de ser enfrentadas con comunicación y participación constante con cada colaboradores, así como con administradores clave - gerentes públicos- dentro del proceso.

2.2 APRECIACIÓN GENERAL SOBRE LA IMPORTANCIA DEL CAMBIO

La finalidad última de los elementos analizados a lo largo de este apartado es comprender la conformación de los procesos que para poner las políticas de desarrollo administrativo al servicio de la ciudadanía .

La identificación de fenómenos de descontento, de verdadera insurgencia ciudadana frente a las limitaciones de la efectividad de los procedimientos de las instituciones públicas ha generado situaciones límites cuya atención exige el pleno desarrollo de los instrumentos técnicos que se reconoce asimismo la administración.

De la necesidad que el Estado tiene de ejercer la administración pública sobre bases plenamente fundamentadas socialmente nace la idea de que la reforma sea un medio y un vehículo de cambio y de transformación legítima y legal. El aparato de la administración no solo debe de ser entendido como una extensión del propio poder político sino como un vehículo que transporte en una perspectiva dinámica,

los elementos de comunicación entre el gobierno y la sociedad transformándose así en una expresión orgánica del poder y de la justicia social.

El Estado, en tanto que es un ordenamiento jurídico y la encarnación de la autoridad debe de contar con mecanismos de control y de autocontrol de su autoridad y de su poder ante las instancias sociales, puesto que de no contar con ellos, existe la posibilidad de que sea víctima de tentaciones autoritarias y totalitarias, las cuales pueden manifestarse no solo en el manejo centralizado de los esquemas políticos de dominación, sino en el desarrollo de los procesos de la administración y de su aplicación en el sistema social.

La necesidad del cambio se entiende así como la puesta en funcionamiento de los mecanismos reguladores de la autoridad estatal ante la necesidad de racionalizar su ejercicio cuidando la efectividad de las labores administrativas en un escenario crecientemente dominado por variables complejas que giran en torno al principio de la complejidad y de la ambigüedad social.

Como elemento y sujeto del cambio, una reforma administrativa puede mantener como su objetivo fundamental el recuperar la capacidad administrativa del Estado y de su perspectiva de uso legítimo del poder: esto significa en términos políticos sumamente concretos que el ánimo reformista de la administración persigue el principio de reconstrucción de la autoridad del Estado, es decir, la autoridad del gobierno sobre el conjunto de elementos del sistema social.

El predominio de las instancias administrativas sobre organizaciones de otra categoría como las privadas o aún las sociales, parte necesariamente del reconocimiento de la diversidad que se presenta en el surgimiento y consolidación de un número progresivamente alto de organizaciones representativas comunitarias y de su inclusión y asimilación por las instituciones establecidas, y significa un ejercicio reconocido del poder, que busca dejar de lado la dicotomía conceptual tradicional entre la autoridad y la libertad, que usualmente se manifestaba en el terreno de las ciencias administrativas, y la cual tendía a ser solucionada a partir de esquemas simulados de participación política ampliada.

En la actualidad la redefinición del concepto de la autoridad del Estado implica necesariamente el reconocimiento de una nueva realidad social y de los compromisos que debe de asumir el gobierno ante esta. Las exigencias de una nueva cultura parten de la sociedad y se ubican en el cambio que debe de experimentar el Estado para ampliar sus capacidades y mejorar su desempeño político y administrativo.

Otro elemento primario que tiende a ser redefinido por la acción de la reforma es el de la autonomía gubernamental; esta, entendida como la capacidad de las instituciones administrativas para hacer frente a sus propios retos. y como la capacidad ejecutiva de hacer efectivas sus decisiones

La relación de la autonomía y la autoridad suponen el aspecto central de la reforma administrativa en el plano teórico - conceptual; en cuanto al ejercicio de un nuevo modelo de gestión y decisión en el que se den cauce los elementos substanciales de transformación de la estructura administrativa.

De la reconceptualización de estos elementos a través de las herramientas que para tal fin facilita el sistema administrativo permite estructurar un eje central del cambio a partir de la refundamentación de la autoridad estatal y de su autonomía para reconstruir el principio de la autoridad gubernamental ante el sistema social.

El cambio solo puede ser operado efectivamente a través de los procedimientos y métodos del proceso administrativo; la reforma supone la estructuración a un nivel superior de decisión, de los procesos que sean necesarios para poder operar la transformación.

En un sentido político, el Estado contemporáneo producto de la reforma, debe de estar orientado a crear , desarrollar y consolidar los consensos sociales como una forma de asegurar su propia supervivencia así como las condiciones más adecuadas de gobernabilidad que permitan el libre ejercicio de la función pública. Debe de conservar los equilibrios del sistema social así como conducir un proyecto amplio de aceptación y asimilación de la diversidad comunitaria.

En un sentido social, la reforma administrativa supone el aumento de la efectividad y funcionalidad del trabajo hacia el ciudadano en la idea principal de favorecer la calificación ciudadana hacia el desempeño gubernamental y provocar de este modo que este sea legitimada en un contexto de aceptación de la autoridad.

El cambio administrativo se ha tornado en el elemento fundamental para recomponer el pacto social. La administración amplía su noción de responsabilidad y su compromiso de mejorar, no solo preservar, el bien común.

Al dejar atrás formas caducas y anacrónicas de funcionamiento, la administración asume una dinámica de transformación que es inherente a ella y al sistema social en que esta se desenvuelve; de hecho, cuando la administración es capaz de aumentar y mejorar sus capacidades, la sociedad avanza progresivamente hacia estadios superiores de satisfacción de sus necesidades y de desarrollo; es de esta manera en que una reforma supone el cambio, transformación y evolución.

2.3 EL SISTEMA ADMINISTRATIVO Y SU ENTORNO SOCIAL

La administración pública es una ciencia que lleva implícita en su esencia el reconocimiento de que las organizaciones son estructuras que resumen gran parte de la dinámica propia de las sociedades actuales, de sus conflictos y de sus potencialidades, de sus prerrogativas y de sus obligaciones.

La administración pública contemporánea se define a partir de las relecturas que del sector público realizan periódicamente las instancias responsables de definir los procesos de toma de decisiones dentro del proceso administrativo. A partir de esto se reconoce que las nuevas organizaciones públicas requieren ser comprendidas plenamente en la perspectiva de las necesidades sociales actuales y pasar de ser concebidas como entidades centralizadas y uniformes con elementos aislados, a organizaciones complejas, con aspectos dimensionales múltiples y de carácter transformador y cambiante.

Según Kliksberg, en la administración contemporánea, la evolución organizacional hacia la excelencia solo se puede materializar a partir de conductas derivadas del establecimiento de relaciones estrechas, amplias, dinámicas y abiertas con el propio entorno: " la adecuada estructuración de la agenda de decisiones, la red de contactos, la implicación del personal, las políticas de imagen organizacional y de relaciones con el medio, la innovación, la flexibilidad, el desarrollo de la capacidad para lidiar con la, complejidad". (Kliksberg, Bernardo: "Como reformar al Estado para luchar contra la pobreza" p.36)

Los enfoques sobre el posicionamiento de la administración como un elemento del sistema social pueden variar dependiendo de la orientación del estudio que se quiera realizar; así, es posible integrar una visión de análisis a partir de la identificación de elementos sociales variables, examinando las modalidades de comunicación de estos con las instancias de la administración o bien, analizar la relación de la administración de la sociedad con el sistema administrativo a partir de los elementos de este.

Este último enfoque es el más válido para nosotros puesto que esta visión nos permite estudiar al sector social a partir de la macroestructura de la administración, y nos permite vislumbrar con claridad la importancia relativa de fenómenos interconectados entre sí y que tienen significación social.

De acuerdo con Kliksberg, un diagnóstico administrativo del sector social, permitiría conocer con plenitud todos los problemas fundamentales de este, concibiéndolos dentro de las amplitudes y restricciones de las categorías administrativas puras.

La visión de Kliksberg se orienta principalmente en torno al objetivo de combatir el atraso social con políticas derivadas de examinar la realidad, en base a este tipo de parámetros de análisis, lo que si bien en principio pudiera parecer limitante, no lo es tanto si concebimos como el objetivo fundamental de la función pública al pleno desarrollo de la sociedad en términos de bienestar económico, generando así una reacción en el resto de las conductas de expresión ciudadana, entre ellas las políticas e incluso las culturales.

En este enfoque en particular, sin embargo, existe el riesgo de crear una apreciación limitada y falsa por momentos al concebir al componente social de la administración como el más débil de los elementos que en conjunto integran a esta, debido a que su influencia directa en el proceso de toma de decisiones sería limitada; este riesgo sin embargo se puede superar fácilmente al ampliar nuestra visión de análisis y concebir al componente social como el determinante en la definición de los rumbos de la administración en el contexto de la complejidad.

Esta concepción deriva de concebir al aparato público típico de regiones en vías de desarrollo como una organización intermedia y atrasada. (Ibid p.36). Sin embargo, esta idea es restrictiva y circunscribe una visión amplia de la realidad a un fenómeno concreto y limitado en tiempo y espacio que no constituye una referencia válida en términos de conformar una categoría general.

De acuerdo a lo que comentamos líneas atrás, desde cierta perspectiva, el sector social se inclina en estos términos, a ser un sector débil pues su injerencia en el proceso de toma de decisiones es limitada. "No controla realmente los recursos de decisión necesarios como para tener alta influencia sobre procesos fundamentales para el cumplimiento de sus objetivos." (Ibid p.36)

Es posible revertir esta visión si concebimos a un entorno social como un escenario complejo, que si bien representa un reto para la administración, es asimismo garantía de que será necesario desarrollar un proceso mas amplio de toma de decisiones para poder responder a los requerimientos de dicho sistema social.

Si bien es cierto que para que este fenómeno particular se presente es necesario contar con sociedades políticamente evolucionadas con estructuras racionalizadas de poder, la acción comunitaria en este tipo de ambientes es muy intensa, aún y cuando no se dé en el marco de un comportamiento plural en la generalidad de las instituciones políticas.

De lo que hemos expuesto anteriormente es posible derivar que el nivel y el tipo de participación política de la sociedad en su propio sistema administrativo

determina el carácter y la fortaleza así como la capacidad de influencia de la misma participación colectiva.

El examen de la debilidad y de la vulnerabilidad de este elemento en el sistema administrativo puede partir de estas premisas lo que nos permitiría asimismo discernir un grado mínimo de receptividad de las políticas oficiales tendientes a lograr el cambio en la administración a partir de modelos no tradicionales (**Ibid p.36**), es decir, los cuales incorporarían al elemento diversidad (complejidad social) en el proceso de toma de decisiones.

Otro de los elementos destacados por Kliksberg en su análisis, es el impacto que en el escenario de la relación entre el gobierno y la sociedad juega precisamente el proceso de definición y aplicación de políticas sociales o hacia la sociedad. (**Ibid p. 36**).

Según una visión política compleja, el conjunto de medidas que resultan en la aplicación de medidas concretas que solucionen situaciones problemáticas, por parte de las instituciones públicas hacia el conjunto social, se encontraría inmersa en un proceso de descomposición política a partir del papel que juegan los elementos que operan como representantes de fuerzas políticas y las cuales contarían con capacidad de ejercer presión política en el sistema administrativo, incidiendo quizá negativamente en el desempeño de la función pública.

Esto significa que el campo de aplicación de las políticas públicas "está abierto fuertemente al juego de los cabildeos de todo orden, clientelares, económicos, especulativos, nacionales, y regionales que tratan de decidir en definitiva en el terreno de la ejecución " que corresponderá a alguien" al margen de los objetivos supuestos de los programas sociales." (**Ibid p.36**) Es decir, que la administración cuando está sujeta al mercado político, mas allá de los compromisos y responsabilidades que supone su participación en él, es campo y objeto de jaloneos entre grupos de interés y de presión que interfieren en el cumplimiento de objetivos primarios.

De este mismo elemento es posible desprender otro fenómeno de gran influencia en el desarrollo de la relación administración-sociedad el cual surge de la influencia que pueden llegar a tener los elementos denominados como "metapoderes" externos, los cuales funcionan como sustractores de poder de las instancias políticas administrativas, generando al mismo tiempo un fenómeno de respuesta de las organizaciones cerradas y fomentando indirectamente un escenario de enfrentamiento entre estas.

Hasta ahora hemos visto como la relación del sistema administrativo con su entorno social debe de ser crecientemente amplia y abierta a partir del reconocimiento de una realidad cambiante; asimismo, hemos mencionado que

una excesiva politización del entorno, acarrea una descomposición del proceso administrativo más que su enriquecimiento.

Sobre este punto sería conveniente insistir en la diferenciación que es conveniente establecer en torno a las vertientes que puede asumir el concepto de participación social: ésta por un lado, puede representar la asimilación de la diversidad en el proceso administrativo, enriqueciéndolo y ampliando la fundamentación legítima de éste. En este sentido, la participación ciudadana es un elemento de profesionalización de la función pública por cuanto supone la transmutación de la demanda y la protesta colectivas, por la definición de propuestas concretas para la solución de problemas específicos y aún más, por la aplicación de estas medidas por parte de la administración.

Las organizaciones públicas asimilando esta dinámica y caracterizándola en una adaptación de sus propias organizaciones al entorno social, favorecen el desarrollo de una óptica, dentro de la cual, la sociedad aparece como impulsora del cambio y como elemento garante de su propia gobernabilidad, es decir de su proa estabilidad y certidumbre. La sociedad de este modo, al involucrarse directamente en los mecanismos y los procedimientos del proceso administrativo ejerce una especie de "gobierno indirecto" de bajo nivel el cual, sin embargo, sería de amplio impacto, puesto que es sobre ella misma sobre quien se reflejaría el efecto de las medidas que ella contribuyó a definir.

Por otro lado, sin embargo tenemos que la participación social en una perspectiva netamente política sobre el proceso administrativo, provoca que este se enturbie, puesto que hace que tengan efecto sobre de él, grupos de presión que no tienen un nivel de decisión específico dentro del ámbito administrativo y que sin embargo buscan la modificación y la transformación de este a partir de objetivos que no necesariamente pueden estar en consonancia con los objetivos generales del sistema administrativo general.

Los efectos de la operación de este tipo de fenómenos, los cuales podríamos calificar como metapoderes externos compartiendo la definición de Kliksberg, pueden ser sumamente negativos para el desempeño de la administración; esta puede llegar a ser rehén de medidas coyunturales de presión social que inmovilicen sus propias fuerzas e inutilicen políticamente la validez de los proyectos desarrollados en la estructura normal de la administración.

Cuestionamientos a la legitimidad y a los aspectos legales del ejercicio de la función pública, que no tengan mas fundamento que el ansia de poder por parte de grupos externos a la administración, definitivamente inciden de un modo negativo en las estructuras administrativas haciendo que estas tengan que responder a impugnaciones temporales que les restan capacidad ejecutiva y dificultan la efectividad de su trabajo cotidiano.

Existe consenso en afirmar que la participación de la comunidad es absolutamente necesaria para la eficiencia de las labores administrativas. Sin embargo es evidente que esta debe de ser convenientemente delimitada y especificada, en la idea de que sea verdaderamente efectiva y práctica.

Ahora, si bien es cierto que la incidencia de la sociedad sobre el proceso administrativo y sobre los recursos de decisión de éste, puede tener el doble carácter del que hemos hablado, la participación social puede ser caracterizada en base a las condiciones estructurales del llamado sector social, el cual es la representación conceptual y "física" de la sociedad, como un elemento dentro de la macroestructura administrativa.

Este suele estar constituido por organizaciones atrasadas técnicamente (**Ibid p.36**), lo que plantea un problema al momento de concebir sus propias posibilidades de participación; en esta óptica el propio sector social, irónicamente, cohibe la participación de la mayor parte de sus integrantes, puesto que sus propias organizaciones y estructuras de participación suelen manejarse con modelos de organización de neto corte piramidal, acentuadamente formalistas, que están totalmente contraindicadas para lograr una participación amplia.

Si bien es cierto que habría que destacar que en su evolución propia, el sector social ha obligado a que las estructuras y organizaciones que se desenvuelven en su seno adquieran un sentido más plenamente democrático, esta no parece ser aún la característica dominante de la mayoría de las organizaciones sociales.

El entendimiento del fenómeno de la participación del sector social en las labores de gobierno puede ser logrado con mayor precisión si destacamos sus potencialidades y debilidades a partir del análisis y la relectura de aspectos específicos de la relación Estado-administración-sociedad.

La debilidad relativa del sector social es el primer punto que hemos de tocar, el cual incluso, ya bosquejamos líneas atrás. Destacamos esta debilidad relativa puesto que de acuerdo con Kliksberg, las organizaciones sociales constituyen instancias atrasadas técnicamente con modelos de organización que restringen la participación lo que les resta capacidad de influir en la administración.

Independientemente de la debilidad relativa del sector público para influir en las decisiones del aparato gubernamental, como ya lo hemos visto, otro elemento del diagnóstico para la comprensión de la participación social en las labores de la administración es la politización del campo de aplicación de las políticas públicas. Como una derivación de la participación de los metapoderes externos en el proceso de toma de decisiones, la excesiva participación de intermediarios en los canales de comunicación entre el gobierno y la sociedad genera una efervescencia excesiva en el terreno de la estabilidad de la administración.

Esto se refleja en la necesidad de negociar excesivamente los términos de aplicabilidad de las iniciativas de gobierno generando una cultura del consenso absoluto, el cual no es necesariamente algo práctico y válido del todo, ya que significa que el gobierno solo podría operar a través de un proceso de transmisión excesiva de sus facultades y de cesión extrema de su propia capacidad ejecutiva.

Otro elemento de claro impacto negativo en la perspectiva de la participación social, es la carencia de una gerencia pública especializada, (*ibid p.37*) que rebase el ámbito de las responsabilidades sectoriales de visiones restringidas y competencias especializadas, para situarse en el de la cultura de la responsabilidad general de gobierno. La apreciación general de un gobierno con participación social, requiere del involucramiento de la población en el proceso de toma de decisiones lo cual solo puede ser logrado a través de la operación, por parte de los responsables del ejercicio de la función pública, de una visión y una práctica del gobierno mucho más amplia, que comprenda las necesidades sociales y las dimensiones y ubique en una perspectiva general dentro del sistema económico y político de una nación.

Uno de los resultantes de no desarrollar esto puede ser precisamente, la carencia de posibilidades de desarrollar consensos por parte de la administración hacia el sistema social. Si bien es cierto que desde nuestro enfoque particular, la cultura del consenso absoluto no es más que un absurdo político, la necesidad de contar con una aceptación general, es decir, mayoritaria, de la sociedad en el ámbito de la complejidad social, obliga a que la gerencia pública negocie intensamente con las organizaciones sociales para lograr la aceptación de las políticas gubernamentales.

Partiendo de esfuerzos de negociación de carácter incluyente en términos del ejercicio del poder político y de aplicación de las decisiones administrativas, es posible desarrollar consensos que resulten directamente en la potenciación del desarrollo de la sociedad civil a partir de legitimar las labores de gobierno dando fundamento a labores administrativas con pleno reconocimiento social.

Por el contrario, un elemento mencionado insistentemente como base y fundamento de la participación social, es la descentralización, (*ibid p.37*) cuya validez y vigencia es permanente en el sentido de las prácticas administrativas que más efecto tienen en la sociedad. La importancia de la descentralización radica en que es un instrumento de democratización del poder. Este término, a pesar de que pueda y deba ser matizado, significa que el proceso administrativo puede ser considerablemente amplio en el sentido de englobar la participación de las instancias sociales representativas y de las fuerzas populares que no necesariamente cuentan con una estructura orgánica, pero que sin embargo están presentes en el terreno político y se expresan dentro de él, ya sea por sí mismas, o a través de otras organizaciones ya consolidadas.

La descentralización es un elemento que facilita el contacto de la administración con la realidad social, puesto que delega autoridad en instancias administrativas que operan en ámbitos territoriales reducidos o con competencias profesionales y responsabilidades más precisas, lo que permite una aplicación de las decisiones mucho más apegada a las verdaderas necesidades sociales.

La evaluación (**ibid p.37**) es otro proceso que desde la perspectiva de un ejercicio público más directo hacia la sociedad, tiene una utilidad muy concreta en términos del fomento a la participación social. Lo anterior, debido a que en la evaluación no solo se destacan los procedimientos tendientes a examinar cuantitativa y cualitativamente el desempeño de las políticas aplicadas por la administración, si no que se orienta en torno a lo que debe de evaluarse y los criterios con que debe de ser hecha esta evaluación. Con esto, en la práctica es posible que se deje un espacio cada vez más amplio a las consideraciones que deben de hacerse para fomentar la participación social y para concebir a esta dentro de una perspectiva adecuada en la efectividad del sector público.

Finalmente, otro aspecto que merece destacarse en el diagnóstico de las condiciones de la administración que incentivan a la participación, es la tendencia creciente a un trabajo gubernamental multiinstitucional. (**ibid p.37**) es decir, a la coordinación operativa entre entidades distintas de la administración, en las que "sus objetivos se cumplirán sólo mediante proyectos que agruparán esfuerzos de diversas entidades de diferentes campos". (**ibid p. 37**)

El trabajo multiinstitucional puede ser definido como un estimulante a la participación social pues parte de la concepción de un servicio público, eficiente y práctico, en la que el objetivo de atención a la demanda ciudadana pasa por la idea de rebasar los tradicionales ámbitos restringidos de la competencia administrativa, para conformar equipos de trabajo de tipo multihabil, los cuales, evidentemente pueden tener niveles de autoridad y de responsabilidad distintos.

La aplicación de soluciones a problemas sociales se hace más efectiva cuando estas se operan desde grupos de trabajo de orientación técnica y de visión centrada en un objetivo preciso. En el funcionamiento de los procesos de decisión que se desarrollan en este tipo de equipos, es indispensable contar con -cuando menos- mecanismos de consulta a la población beneficiaria para hacer más efectivo el esfuerzo desarrollado. Por otro lado, y en este mismo sentido, es más conveniente en todo caso, incorporar la participación social al proceso de aplicación de estas políticas a través de distintos mecanismos que contemplen la injerencia directa de representaciones organizadas de la colectividad en la solución de sus propios problemas.

De hecho, la perspectiva sugerida por Kliksberg puede ser adicionada en la visión del proceso de la participación social, sugiriendo que la multiinstitucionalidad solo

podría ser efectiva como un proceso de gobierno, si y solo si incorpora en alguna de sus fases al mecanismo de la participación social. Esta sería incluso una condición de primera importancia para que un grupo multihabil pudiera aspirar a tener éxito en el cumplimiento de su objetivo central.

2.3.1 Democratización y participación social

A partir de lo tratado anteriormente, es posible ir vislumbrando los alcances e implicaciones de lo que supone la participación social en el proceso administrativo. Sin embargo, hasta ahora no hemos precisado cuál es nuestra idea de la sociedad o de la ciudadanía, entendiendo a esta como objetivo de la acción gubernamental, es decir como el público al que se presta el servicio de la función gubernamental.

El ejercicio de la democracia es un compromiso cotidiano en aquellas sociedades evolucionadas, que, como ya hemos visto, cuentan con estructuras racionalizadas para el ejercicio del poder político. En este sentido, la práctica cotidiana de la democracia solo puede ser ejercida plenamente en la medida en que el sistema gubernamental otorga espacios a las instancias sociales representativas para operar dentro del terreno político.

Tal como hemos visto en los capítulos iniciales de esta investigación, entender la participación social puede ser posible a través de una doble perspectiva: en primer lugar, consideraríamos la dinámica propia de la sociedad que exige una apertura de los procesos de definición de las decisiones que le afectan; en segundo lugar, encontramos que existe una nueva cultura social que busca espacios para expresarse, la cual es delineada por factores tales como la concientización y la politización creciente de la sociedad

Es esta, en última instancia, la única capaz de protagonizar el esfuerzo colectivo cotidiano por la democracia, y la que a través de sus mecanismos de presión, expresión y reacción, puede delinear con claridad las transiciones organizacionales que transitan de la operación dentro de esquemas de funcionamiento cerrados y excluyentes, a los abiertos e incluyentes.

Sin embargo, si bien es fácil comprender cual es el papel de la sociedad en el contexto de la evolución política, ubicar conceptualmente las categorías que conforman el edificio teórico que busca explicar este fenómeno, es un ejercicio un poco mas complejo.

En este juego de definiciones no buscamos insertarnos en una "meta" aún antes de haber comenzado nuestro propio proceso de análisis, por el contrario; con las palabras de Duverger, hemos de reconocer que pensamos que la exposición de términos teóricos muy precisos, puede ser restrictivo en la idea de lograr una

comprensión mayor de conceptos sobre fenómenos cuya ambigüedad, es decir, su predecibilidad, es muy relativa.

El inicio del ejercicio, parte necesariamente de releer a la sociedad en su carácter de sector social dentro del sistema administrativo, analizando las caracterizaciones conceptuales que ésta llega a asumir ante las nuevas dinámicas de la administración, las cuales la personifican a partir de variables un tanto ambiguas, calificándola como cliente, como público o simplemente como ciudadanía.

Es posible que en el estudio de las nuevas tendencias de la administración encontremos referencia a estos términos, sin embargo, en la realidad concreta de la práctica administrativa, estos conducen al mismo camino con apenas ligeras variantes. De estas, nosotros encontramos como una referencia mas concreta para el estudio de este apartado, la noción de la sociedad como público, puesto que esta idea da espacio a otras conformando un concepto muy amplio y fácil de manejar en las explicaciones del fenómeno de la participación.

La conceptualización de la sociedad como público no es una idea encadenada al concepto del servicio público en la perspectiva mas utilitarista que pueda tener esta; corresponde mas bien en todo caso a la asimilación de nuevos elementos por parte del sistema administrativo que le permiten sentar las bases de una nueva cultura de servicio basada, por un lado en la idea del cambio organizacional, y por el otro, en la necesidad de adaptarse a la misma evolución social a partir de dar respuesta a los requerimientos planteados por esta.

George Frederiksson ha esbozado los elementos de una teoría del público para la administración pública, la cual nosotros retomamos por considerarla de gran validez para nuestro propio análisis.

La delimitación inicial del concepto del público es lo que en principio podría representar mas confusión para nuestra explicación del tema, incluso más que el establecimiento de las categorías de diferenciación de esta teoría. Lo anterior se desprende no solo de lo que el mismo Frederiksson nos dice acerca de que la idea del público se circunscribe a la idea del gobierno, la cual incluso, solo puede ser supuesta, al igual que solo puede ser supuesta la aceptación de la idea inicial del público, (Frederiksson, H.George: Hacia una teoría del público para la administración pública. Centro de Investigación y Docencia Económica, Vol. I, No. 1, México, julio - diciembre de 1992 p.9) sino del hecho de que su definición de público está a su vez supuesta a partir del establecimiento de los parámetros de su propia teoría.

Frederiksson nos dice que la mayoría de las teorías sobre el público suponen una comprensión correcta del mismo como resultante de una comprensión correcta del gobierno. (Ibid p.9)

A partir de esta definición un tanto ambigua, podríamos nosotros intentar especificar los términos que delinear y dan forma a este concepto. En principio, la noción del público parte de concebir a la función administrativa como un servicio general que proporciona un gobierno a un sistema social.

La concepción de la ciudadanía como un conjunto de clientes que reciben el servicio prestado por la administración, nos puede servir como un punto de transición para hacer evolucionar nuestra concepción .

Las nuevas tendencias de la administración pública, recogen los planteamientos que la evolución social ha hecho en torno a la necesidad de intensificar y mejorar el desempeño de las tareas gubernamentales para aumentar la eficacia de la labor administrativa. Estos planteamientos han servido para confirmar nuevos cuerpos teóricos que han perfilado a las labores administrativas desde una perspectiva más racional, técnica y funcional. De este modo, la gerencia pública, la calidad total o la reingeniería de procesos (las cuales explicamos posteriormente) han sido bases, nuevas constantes y puntos de referencia para generar una nueva concepción de la ciudadanía.

Las nuevas culturas administrativas han significado que las constantes de operación y funcionamiento de los aparatos gubernamentales se redefinan conformando nuevas bases operativas para el diseño de las políticas públicas.

Estas, orientadas a partir de la premisa del máximo beneficio para la población, racionalizan el quehacer administrativo, involucran a la comunidad en la resolución de sus propios problemas, incorporan elementos de tecnología a las labores de gobierno y conciben a la ciudadanía como un conjunto de entes a los que se tiene que servir de acuerdo a los principios mas altos de la calidad, buscando su satisfacción y aceptación del producto que recibe. Es decir, los ciudadanos son clientes y se manejan como tales en su búsqueda de opciones.

La concepción del público, se ubicaría como un concepto paralelo que transitaría por el escenario administrativo "encimado" sobre el de la ciudadanía como cliente, solo que diferenciándose en su perspectiva y en su significación política.

Concibiendo a la ciudadanía como un conjunto de clientes, entendemos la funcionalidad administrativa y esperamos que esta reciba el trato de cualquier empresa productora de bienes y prestadora de servicios en un mercado determinado. Entendiéndola como "público", podemos trascender este concepto suponiéndolo simple y restrictivo para comprender el comportamiento de esta a

partir de la recepción del servicio prestado por la administración, es decir, en la fase posterior a la conclusión del servicio público. Dicho de otro modo, de cliente, el ciudadano se "convierte" en público, pues al transcurrir las etapas de la labor administrativa, el nivel de evaluación y de satisfacción del ciudadano de lo que está recibiendo, también cambia.

En esta etapa, el ciudadano como cliente, es el objetivo de la administración, mientras que por el contrario, el ciudadano como público hace a la administración su objetivo.

Como público, la idea de ciudadanía se refuerza retomando la noción de clientela pero con una acepción más política, en cuanto a la determinación de un comportamiento esperado o bien, esperando que esta tenga una conducta prevista dependiendo de las condiciones que se manifiesten en torno al escenario político en el que se desenvuelve la administración.

Nuestra idea acerca de eso se fundamenta en el hecho de que concebida como público, la ciudadanía no solo es el objetivo de la prestación de un servicio, sino que se caracteriza incluso como un ente político con responsabilidades y prerrogativas propias las cuales pueden ser estimadas, definidas y aún adicionadas a partir de sopesar las probables reacciones de esta como un conjunto de ánimos a los que debe de satisfacerse de la mejor manera posible.

No deja de ser conveniente que aclaremos que a fin de cuentas, los vericuetos conceptuales por los que nos hemos ido introduciendo nos conducen definitivamente al mismo camino; hemos intentado este ejercicio de reflexión, sin embargo, en la idea de profundizar las categorías conceptuales que dan sentido al quehacer administrativo partiendo de la identificación y caracterización teórica de los principios fundamentales de la administración en el contexto del revisionismo teórico que de unos años a la fecha ha dinamizado a las ciencias administrativas.

Las referencias sobre las que nos hemos orientado para tratar de dar a entender nuestra idea del público, por lo mismo, corresponderían al esfuerzo por comprender la noción del público mas que su definición, puesto que -con las palabras de Duverger y en el mismo camino de investigación de Frederiksson- pensamos que en este caso en particular, la definición del público no debe de ser el principio de la compenetración del significado del término, si no mas bien el inicio del análisis de este.

Así, tras bosquejar una base para concebir mas plenamente lo que puede ser el público, continuamos con las categorías esbozadas por Frederiksson para la elaboración de su teoría; el nos dice que el público puede ser identificado y caracterizado como una serie de entidades con personalidad política propia a partir de su comportamiento en torno a diversas variables que se presentan en la

masa de gobernados, entre las que destacan la noción de ciudadano común, los grupos de presión y los poderes establecidos tradicionales. (Ibid p.98)

Según Frederiksson, las cinco perspectivas desde las que puede ser contemplado el problema del público serían:

- a) el público como grupos de interés
- b) el público como consumidor
- c) el público como está representado
- d) el público como cliente
- e) el público como ciudadano" (Ibid p.8)

La visión de análisis de Frederiksson parte de concebir a un sistema social en el que las principales variables son políticas, y en el que estas son las principales determinantes de la evolución del propio sistema. En esta óptica, los aspectos netamente económicos o culturales del avance social, estarían inmersos dentro del comportamiento político de la ciudadanía como factores más de lo que sería simplemente la preferencia pública y la calificación social del esfuerzo administrativo.

La primera categorización de Frederiksson es la de el público como un grupo de interés, y la denomina como la perspectiva pluralista. (Ibid. p.8) Base de la concepción de la participación ciudadana en el gobierno, el pluralismo sería una categoría principalmente referida al aspecto diverso de la acción social organizada, en la que este último concepto sería "el desarrollo natural de los grupos de interés y una los individuos que tienen intereses similares. Los grupos de interés interactúan y compiten en el escenario gubernamental, buscan ventajas y las preferencias de los individuos que los forman" (Ibid p.8)

La perspectiva pluralista como tal nace en torno al fenómeno de la sociedad civil organizada en grupos, los cuales siempre se constituyen en instrumentos de presión para la obtención de un bien futuro. Esta visión de análisis adquiere validez a partir de la necesidad de definir y describir el comportamiento y los intereses de los grupos de presión, así como para definir sus estrategias y establecer su efectividad en relación con otros grupos de presión existentes, así como con el aparato gubernamental.(Ibid p. 8)

La perspectiva pluralista nos permite entender al público como un ente organizado, que opera en el terreno político a partir de estructuras desarrolladas sobre las cuales es posible interactuar. Desde esta óptica, se concebiría que el público tiene una personalidad política, múltiple y de gran trascendencia a través de la cual es posible que ejerza sus derechos y prerrogativas con gran vitalidad y dinamismo. Las consecuencias políticas de esto son evidentes, puesto que no serían las mismas condiciones las que prevalecerían en el sistema social si éste

buscara expresarse solo a través de movimientos de masas y no por medio de grupos organizados.

El pluralismo quedaría como un punto de referencia y como etiqueta de calificación en tanto que es el fenómeno o la perspectiva que nos permitiría reconocer la diversidad de intereses, objetivos y tendencias de los grupos de presión, y ubicarlos convenientemente dentro del espectro político de un sistema determinado.

Es interesante recordar, que de acuerdo a la diferenciación que hace Duverger de partidos políticos y grupos de presión, estos últimos no buscarían, como objetivo final, la obtención del poder; es en esta perspectiva en la que la visión pluralista adquiere toda su importancia, puesto que buscaría establecer las bases mínimas de comprensión de una modalidad de participación política a partir del principio de democratización del poder, y no de su conquista, o bien, de conformación de algo que bien podríamos definir como el poder social.

En este sentido, la personalidad política de los grupos de presión se dimensiona básicamente como una expresión del interés público, en la medida en que al ser la ciudadanía, la base de acción y justificación de las labores de estos grupos, las demandas, necesidades, requerimientos y expresiones de esta, son canalizadas, condensadas y transformadas en fenómenos concretos de opinión orientada para generar presión.

Por otro lado, los grupos de presión también se caracterizaran como expresiones del interés público, en la medida en que son capaces de asumir el papel de "fieles de la balanza" en el proceso de negociación política para la toma de decisiones dentro de la administración, al momento de ser considerados como variables en el diseño de políticas y en la ejecución de estas.

La trascendencia de este fenómeno, es decir, de esta orientación ideológica de la idea del público, que es la que conforma la llamada perspectiva pluralista, se entiende bajo los términos de lo que supone la negociación política del Estado en la lógica de procesos tales como el de la descentralización. En estos, la dispersión del principio de autoridad, motivado por otorgar un reconocimiento a instancias informales de poder, que no comparten los compromisos jurídicos, administrativos y sociales de los partidos políticos formales puede ser causa de crecientes efectos de inestabilidad administrativa y aún, de ingobernabilidad.

En esta misma lógica de la negociación política, se orientan otras concepciones críticas acerca de la validez de la interpretación de esta perspectiva; se reconoce que la idea misma de la existencia de estos grupos y de su acción en el espectro político de un sistema, implica la prevalencia de conductas poco sanas en la

administración, en la medida en que estas son sujetas al resultado de la interacción de variables no determinables en el proceso administrativo.

Independientemente de estos enfoques circunscritos a la noción de la negociación política, dentro de esta perspectiva se orienta un debate referido a la efectividad de la administración bajo esta modalidad de participación: en principio, los partidarios del pluralismo defienden la validez de la negociación y el posicionamiento político como herramientas dentro de la administración, mientras que por otro lado, los administradores públicos ortodoxos, se orientan más en la idea de mantener a la confrontación política fuera de las herramientas del proceso administrativo. Por otro lado, se afirma que la trascendencia del llamado interés público a través de la perspectiva pluralista, puede plantear una paradoja muy singular, dada por el hecho de que la suma de intereses privados particulares o de grupos pequeños, no necesariamente puede significar la expresión de un interés colectivo, mucho más amplio y de mayor significación. **(Ibid p. 10)**

A pesar de esto, es evidente que si bien estas posturas constituyen el fundamento de lo que podríamos denominar como la crítica a la perspectiva pluralista, no tendrían gran validez en la medida en que las nuevas tendencias en la administración otorgan un espacio considerablemente amplio al uso de herramientas políticas dentro del proceso administrativo, no solo como un medio de enriquecer a este aumentando su efectividad, sino como una forma de aumentar la capacidad de gobierno a través de la asimilación e interacción de la realidad social.

Como segunda perspectiva de análisis del público, Frederiksson identifica a la de la elección pública **(Ibid p.11)** la cual estaría directamente relacionada con la pluralista, en la medida en que constituiría otra forma de expresión del interés colectivo solo que a través de la elección y manifestación de la preferencia individual.

“El supuesto del interés propio proporciona una imagen del público como si este funcionara en el mercado a título del consumidor. Es, en resumen, la aplicación de la economía de mercado al sector público”. **(Ibid p.11)**

La idea fundamental de esta perspectiva es comprender las potencialidades del ciudadano como una entidad definida, delimitable que identifica y persigue la consecución de sus propios intereses. Es natural que esta perspectiva ofrezca varios enfoques de análisis.

La primera, que en nuestra opinión es la más importante, es la que nos permitiría determinar la potencialidad del ciudadano partiendo de examinar su comportamiento político. Se buscaría en todo caso con esto, dar forma a aspectos generales de orientación sobre el comportamiento individual de tal modo que sea

posible establecer parámetros generales de referencia para las labores de la administración.

Suponiendo que la elección pública nazca de la expresión de un interés individual que de algún modo se reproduciría hasta conformar un interés público general, mucho mas cercano a que el que se conformaría por la suma de las opiniones de los grupos de presión (dentro de la perspectiva pluralista) es natural esperar que ese interés general sea determinable y determinante a la vez.

Sería determinable, por un lado, en cuanto a que es posible cambiar los parámetros y las constantes del comportamiento individual que constituyen una cultura, modificándose así las variables consideradas por la administración para su proceso de toma de decisiones, y sería determinante, por el otro, en cuanto a que tendría efectos claros y decisivos sobre la orientación general de las labores del gobierno.

Uno de los aspectos fundamentales de la perspectiva de la elección pública, sería la significación política de la orientación individual, la cual podríamos sintetizar en el aspecto de la ideología. Entendiendo a esta como la postura asumida en base a una afinidad identificada en torno a un determinado modelo teórico de explicación de la realidad, la ideología del ciudadano, se reproduce en los restantes integrantes del sistema social, hasta hacerse la base de expresión de la opinión pública y la razón que determina la acción de la administración hacia la comunidad.

La perspectiva de la elección pública sería la mas cercana al fundamento democrático del Estado contemporáneo y de la visión de una administración de corte popular, puesto que si bien es cierto que dentro de los supuestos planteados por la perspectiva pluralista se reconoce en el gobierno la necesidad de desarrollar esfuerzos de negociación y de reconocimiento de sus interlocutores en un plano político superior, lo que supondría una ampliación y una relativa democratización en el proceso de toma de decisiones, la elección pública representa la posibilidad de que la ciudadanía se manifieste por si misma, de un modo directo, sin intermediarios de ninguna clase entre ella y la administración, haciendo necesario que los operadores administrativos reconozcan la nueva realidad a partir de la manifestación de esta de un modo concreto y práctico.

Esta idea es opuesta a concepciones que ubican al quehacer administrativo como una resultante de la dinámica de la confrontación (en distintos niveles, por lo que no sería conveniente de hablar de enfrentamiento) puesto que plantea que todos los ciudadanos, dentro de la generalidad social y utilizando las posibilidades de la política de masas, puedan ser considerados por el aparato gubernamental.

Los riesgos de esta doctrina son dos, en términos generales al igual que en la pluralista; el primero se relaciona con el desempeño personal de los servidores públicos, los cuales pueden tender a desarrollar un comportamiento poco ético en su relación con las expresiones de diversidad social provocando el surgimiento de prácticas clientelares en su búsqueda de un beneficio propio; el segundo se refiere a la dificultad de poder desarrollar una elección pública definida y clara.

La elección pública se entendería como una posibilidad de gobierno en la medida en que constituyera una base de aceptación popular al desarrollo de la función pública, lo cual solo podría ser logrado a través de la generación de un gran consenso general o bien, modificando substancialmente las constantes de una nueva cultura social. Es natural que esto solo pueda ser conseguido mediante la operación de instrumentos económicos o culturales que homogeneizaran los criterios de apreciación y valoración del ciudadano común en particular, y de la sociedad en general, lo cual, en principio, solo podría ser conseguido por naciones con un alto nivel de desarrollo, en el que la desigualdad económica fuera muy reducida y no constituyera por si misma un elemento de movilización social, o bien por sociedades altamente politizadas en las que las tendencias de participación generales pudieran ser compartidas por una clara mayoría social.

Sin embargo, el problema fundamental que enfrenta esta doctrina, es la credibilidad. Este problema también presenta una incidencia clara en la doctrina pluralista, sin embargo es en la perspectiva de la elección pública en que pueden observarse con mayor claridad sus efectos. Aquí nos hemos querido referir a la dificultad, prácticamente imposibilidad de poder desarrollar políticas por parte de los aparatos gubernamentales, cuando las instituciones de la administración, carecen de la mas mínima credibilidad en la honestidad de sus esfuerzos. Es importante destacar que aplicar decisiones difíciles en un contexto definido por la incapacidad de coordinar al propio sistema social es prácticamente imposible, sobre todo en el sentido de lograr la aceptación de estas. "El público no cooperará en la realización de decisiones difíciles, sobre todo las que entrañan sacrificios que pueden requerirse en momentos de crisis o de escasez, si no tienen fe en las instituciones del gobierno y en los funcionarios designados y elegidos".(Ibid p. 12)

En este sentido sería conveniente recordar la explicación Weberiana al respecto de la dominación y acerca de la necesidad de que esta sea aceptada; esta se entendería como " la probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos", y así "toda dominación sobre una pluralidad de hombres requiere de(...) de que se dará una actividad, dirigida a la ejecución de sus ordenaciones generales y mandatos concretos, por parte de un grupo de hombres cuya obediencia se espera."(Weber, Max. Op. Cit. p.218)

Como tercera visión de análisis, Frederiksson identifica al público como entidad representada, por lo que denomina a esta perspectiva como la legislativa. (Frederiksson, H. George, Op Cit. p.15)

"Puesto que los funcionarios elegidos representan directamente al público tienen la pretensión más legítima de una perspectiva pública en la administración pública. Se espera que los administradores públicos operen las organizaciones que los legisladores establezcan y que obedezcan y hagan cumplir las leyes que los legisladores promulguen" (Ibid p.15)

La comprensión de la perspectiva legislativa, requiere de la contemplación de un doble carácter en el quehacer administrativo, puesto que incorporar teóricamente a las instituciones legislativas, que propiamente no son entidades de la administración pública, a referencias del proceso administrativo, obliga a considerar la intervención del aspecto parlamentario en la función gubernamental..

En principio, se podría considerar que el establecimiento de los marcos normativos generales, así como la integración de entidades y dependencias que han de laborar en el aparato gubernamental solo pueden nacer de la acción legislativa. De esto podemos derivar que la esencia de la administración en tanto institución de gobierno de la sociedad, está relacionada directamente con el espíritu de representación y de participación latente en la integración y funcionamiento del poder legislativo.

En este sentido, podemos derivar que la trascendencia del enfoque de la perspectiva legislativa radica fundamentalmente en el factor de la representación que está presente en la integración del poder legislativo; el cual, en una visión ampliada, legitima la acción administrativa en la medida en que esta es expresión de la comunicación entre el gobierno y la sociedad.

Una "limitante" de este enfoque radica en los requerimientos de profesionalización que del quehacer parlamentario puedan existir en un momento dado; suponiendo que la función parlamentaria encuentre limitantes y restricciones de tipo político o de desempeño profesional para poder ser llevada a cabo a plenitud, no sería posible que pudiera canalizar y transformar la demanda ciudadana en acciones específicas de gobierno, tales como la definición de un marco jurídico o de desarrollo de las instancias administrativas pertinentes, con lo que su injerencia directa en el proceso administrativo sería prácticamente nula. A esto habría que agregar el impacto de fenómenos no muy generalizados, pero frecuentes, de control político del poder legislativo por parte del poder ejecutivo, lo que provoca que el espíritu de la acción legislativa se enturbie al estar subordinado a directrices políticas más que a las necesidades de la representación popular.

Sin embargo, la limitante mas severa para este enfoque en particular, radica en las concepciones que se puedan llegar a tener sobre el fenómeno de la desconfianza democrática que tiene que ver con la modificación de los parámetros tradicionales de participación en la democracia moderna, en la que la marginación de los partidos políticos tradicionales, así como el surgimiento de nuevos movimientos sociales en contextos definidos por un abstencionismo electoral creciente, ha generado fenómenos de desconfianza profunda en aquellos representantes elegidos por el pueblo. En este sentido es asimismo notorio que la población en general tiende a confiar mas en los funcionarios administrativos con niveles altos de gestión y decisión, que en las instancias de intermediación que constituyen los representantes populares.

La cuarta perspectiva de análisis de Frederiksson, considera al público como cliente. Tal como decíamos al principio de este apartado, la conceptualización de el ciudadano como cliente, o bien como público, se "enciman", puesto que ambas encuentran su punto de partida en la caracterización de la administración como una entidad productora de bienes y servicios que tiene un impacto directo en una masa de consumidores que buscan satisfacer sus principales necesidades a partir de ella.

En nuestro punto de vista, esta visión constituye el enfoque mas cercano a la idea de servicio que tienen las actuales corrientes y tendencias administrativas que se caracterizan por destacar la importancia de elementos tales como la eficiencia, la eficacia y la racionalidad, en el terreno de las prácticas administrativas y en un contexto determinado por la revaloración del papel individual en la comunidad.

El origen de esta doctrina se encuentra en la concepción que se busca hacer de las entidades públicas como unidades de producción, con carácter profesional y funcional, las cuales deben de establecer tendencias de respuesta en el marco al que están destinadas; en esta óptica, se espera que "los burócratas a nivel de la calle apoyen a sus clientes y apliquen sus destrezas, educación y conocimientos para procurarles el mejor tratamiento o la mejor posición" (**Ibid p.17**)

Sin embargo, es evidente la magnitud de las limitantes que enfrenta esta visión, las cuales en particular radican en las condiciones prácticamente permanentes de ineficiencia y corrupción que están presentes en casi cualquier cultura burocrática.

De hecho es poco probable que los servidores públicos se desempeñen con la idea en mente de favorecer al cliente, puesto que sus organizaciones funcionan, en término generales, bajo condiciones muy distintas de las que se presentan en otro tipo de organizaciones como las privadas, en las que la idea de la calidad se desarrolla a partir de la inexistencia de esquemas políticos restrictivos y de condiciones laborales profundamente diferentes, sobre todo en lo relacionado con

los ingresos, la preparación profesional y el objetivo (misión) de la misma organización.

Para que esta visión pueda tener efectividad, se debe de contar en todo caso con condiciones mínimas dentro de la cultura de trabajo prevaleciente en el ámbito administrativo, que permitan que pueda desarrollarse una cultura de servicio fundamentada en la calidad y con el objetivo de generar satisfactores de amplia difusión

En la última perspectiva de análisis sobre la significación del público en la idea de la participación social, Frederiksson nos habla del ciudadano.

Así, como hemos visto, mientras que la visión de la sociedad como un conjunto de clientes está aparejada a las ideas de efectividad, funcionalidad y racionalidad dentro de la administración, la idea de la sociedad como un conjunto de ciudadanos está aparejada a la idea de la fundamentación y la legitimidad política de la función administrativa y es, en una perspectiva sociológica pura, la que ofrece elementos mas concretos de entendimiento del fenómeno de la participación social en las labores de gobierno.

Si bien esta doctrina parte, en mucho, de la idea del desarrollo político de la sociedad, que ha generado la caracterización de esta como un ente denominado "sociedad civil" cuyo elemento fundamental es la propia noción de la participación política organizada, es la revalorización del individuo, el fenómeno principal para entender la nueva mecánica del ejercicio de los derechos en los esquemas de poder racionales propios de los sistemas sociales evolucionados.

A partir de esta visión se fundamenta la noción del interés individual para crear un escenario donde se desarrolle la idea de la participación social en el gobierno; sin embargo, es pertinente hacer notar que esta idea no es restrictiva, ya que de hecho, a partir de la delimitación del interés individual, considera la conformación de un interés colectivo, el cual se entendería propiamente como el interés público.

En este sentido, nos dice Frederiksson, que la participación ciudadana ha modificado los métodos habituales de tomar decisiones y se ha ubicado como uno de los rasgos principales de la administración democrática. (Ibid. p. 18 y s.s.)

Esta noción de ciudadanía va aparejada a la idea de la finalidad pública, por lo que es la mas cercana a la perspectiva política de la acción administrativa y de la función pública.

En el sentido mas práctico del ejercicio administrativo, es indispensable contar con una ciudadanía participativa y consciente, de un modo tal que se convierta en un elemento impulsor de su propio desarrollo. "El desarrollo moderno de la

perspectiva de ciudadanía en la administración pública supone que una ciudadanía vigorosa es compatible con una administración pública efectiva" (Ibid p.19)

De acuerdo con esto es natural comprender que la participación como un fin último, solo puede ser desarrollada en la medida en que exista el sujeto capaz de realizar la acción política que supone involucrarse en las labores de gobierno. Aquí radica la importancia de la concepción del público como ciudadano, puesto que es dentro de esta óptica que se entiende no solo la misma dinámica social, sino que también se comprenden las modalidades distintas de ejercicio de los derechos y prerrogativas políticas que son inherentes a él.

Al hablar del ciudadano nos estamos refiriendo a una entidad con personalidad política con una dinámica individual, que reproduce los patrones de comportamiento de la generalidad pero que al mismo tiempo es capaz de definir nuevas modalidades de comportamiento, que tiene una orientación ideológica, y que busca tener acceso a satisfactores básicos que resuelvan sus problemas mas acuciantes, para lo cual no solo busca participar, sino que califica el desempeño de los responsables de servirlo y en torno a ello, vuelve a definir sus pautas de conducta política y de participación.

Los planteamientos de Frederiksson si bien no conforman un cuerpo teórico suficiente para poder hablar de una nueva teoría de público, o bien de una nueva conceptualización de la sociedad como público para, a partir de esto entender su propio desempeño y evolución política, nos proporciona una tipología de clasificación lo suficientemente amplia y completa como para considerar a los principales tipos y modalidades de expresión de la acción cívica, lo que a su vez nos orienta correctamente en la comprensión del fenómeno de la participación.

Hasta el momento hemos hablado de las formas de orientar la participación social en el gobierno y de que formas puede irse dando esta; no hemos tocado sin embargo, los puntos referentes a la integración de este fenómeno partiendo de la delimitación precisa de las instancias que se involucran en él.

Por un lado debemos de ubicar a las instituciones gubernamentales y mas concretamente, a los servidores públicos que se desempeñan dentro de estas y le dan un perfil concreto al trabajo administrativo; por el otro, debemos de ubicar propiamente a la ciudadanía.

El gobierno se legitima desde el desarrollo del acto original de aceptar la participación social dentro de las instituciones formalmente establecidas a partir del marco jurídico de la nación. Un ejercicio de gobierno legitimo solo puede concebirse y comprenderse en la medida en que este permite que todos los

elementos, tanto del entorno administrativo como del sistema social, se manifiesten libremente e influyan en el diseño de acciones de gobierno.

Partiendo de las necesidades planteadas por las sociedades actuales, un estado administrativo moderno no solo es compatible con los fines y con la idea de la participación, sino que está obligado a desarrollar esta, como uno de los principios primarios de su acción y como fundamento de su legitimidad. Dentro de esto, los administradores públicos, como responsables del desempeño de la función pública deben de estar comprometidos con la idea de asimilar la acción de las instancias sociales, y administrar las perspectivas de participación política del público en el sistema de gobierno, convirtiéndose así en los operadores de la conducción de la participación.

El enfoque de esta actitud lo encontramos en los puntos que según Frederiksson son los que dan cuerpo a su teoría: estos puntos son cuatro: el apego a un marco normativo, contar con una ciudadanía "virtuosa", mostrar sensibilidad hacia los públicos "colectivo y no colectivo" y ser "benevolente" o bien tener respeto por los demás. (Ibid p. 112)

Dentro de estos puntos encontramos orientaciones conceptuales para comprender los compromisos y las modalidades de participación que deben de tener -dentro de un tipo ideal- las instancias que intervienen en el fenómeno de la participación para que esta se pueda desarrollar planamente. Unos corresponden a las formas de la dinámica social en este proceso y otras corresponden a los compromisos de las estructuras gubernamentales hacia la sociedad en la misma lógica.

Manteniéndonos por el momento en lo referente a los aspectos que deben de observar los funcionarios públicos, hemos de recuperar dos de estos elementos para fines de nuestra exposición: el respeto a un marco jurídico, así como la sensibilidad hacia el público son actitudes que deben de expresarse a través del desarrollo de una nueva cultura administrativa

El respeto a un marco jurídico establecido no es otra cosa que dar valor al concepto de la legalidad a partir de la acción cotidiana del desempeño administrativo. Este respeto puede practicarse y ejercerse en varias vertientes a nuestro modo de ver: en una primera instancia tendríamos el respeto natural a los límites impuestos por una legislación a la acción administrativa; por otro lado tendríamos la defensa del espíritu de la ley, la cual se tendría que orientar necesariamente en torno a la idea del respeto a los ideales más básicos de la calidad humana, de la ética en el servicio público y aún, en torno y a partir del reconocimiento de realidades históricas o sociales que se presenten en un sistema social determinado; finalmente y en una categoría mucho más delicada y que permite varios enfoques de acercamiento dependiendo de la sensibilidad del

tema, tendríamos el respeto a la dinámica propia de la evolución social, la cual, mas allá de lo parámetros estrictamente jurídicos o éticos, puede llegar a imponer tendencias de moral ciudadana de aceptación y rechazo a los actores públicos en torno a sus propias necesidades, modo de ver las cosas y modo de calificar el trabajo público, conformando una nueva escala de valores que funcione mas allá de las concepciones tradicionales de la honestidad, la calidad y el servicio social de la administración pública tradicional, la cual necesariamente, tarde o temprano, debe de asimilar un gobierno dentro del interminable proceso de administración de la complejidad.

Un ejemplo de lo que podría ser este último caso serian las reacciones de simpatía o de rechazo que expresa una comunidad ante la existencia de grupos que participan en una esfera distinta de acción que la que reconoce la misma sociedad o la política tradicional como propios y naturales de ella, tales como la guerrilla, los activistas políticos individuales y aún los grupos sociales de base (y en general los grupos de presión).

En lo referente a lo que Frederiksson califica de la necesidad de tener sensibilidad hacia el público, debemos de mencionar que es en todo caso, uno de los aspectos de mayor trascendencia del desempeño público en el contexto de un proceso de reconocimiento - y aún fomento- de la participación social.

Este aspecto se refiere al "desarrollo y el mantenimiento de sistemas y procedimientos para escuchar y responder a los intereses tanto del público colectivo como del público incipiente." (*Ibid* pp.21 y s.s.)

En esta definición de Frederiksson encontramos varios elementos que es interesante desmenuzar para tratar de comprenderlos en su correcta dimensión.

En primer lugar encontramos que se hace mención a sistemas y procedimientos para escuchar y responder a los intereses del público. Sobre esto es conveniente hacer mención de la necesidad de contar dentro de los sistemas operadores de los procesos de toma de decisiones, de mecanismos concretos que permitan hacer diagnósticos precisos de la realidad social a partir de consultas directas a la población. Las consultas a la ciudadanía son instrumentos de "alta precisión" al momento de sondear opiniones y buscar propuestas especializadas sobre un asunto en particular. Corren el riesgo de enfrentar un alto grado de dispersión cuando no son conducidas con la sensibilidad política pertinente y necesaria, lo que nos lleva directamente al segundo punto, al cual entraremos en un momento.

El complemento natural de esta modalidad de trabajo público es, contar con instrumentos que permitan sistematizar y conducir por un camino operativo a las opiniones y propuestas recogidas en las consultas. La finalidad de estas puede verse considerablemente mermada si es que no se cuentan con las herramientas

de trabajo coherentes y funcionales que permitan caracterizar al conjunto de propuestas recabadas, en funciones específicas de trabajo que orienten las fases y el sentido del proceso administrativo.

Es cierto que los mecanismos de respuesta a las necesidades del público no se circunscriben únicamente a los procesos de consulta y respuesta, pero es evidente que estos se ven sometidos a pruebas operacionales efectivas solo cuando se les somete a una presión directa que calibre con efectividad su capacidad de respuesta ante los requerimientos sociales.

Ahora, Frederiksson, nos habla de dos conceptos paralelos en torno a la idea del público que hemos ido manejando aparejadamente en torno a su teoría. El nos dice que existe un público colectivo y no colectivo o incipiente. La categoría del "público colectivo", corresponde a la noción de los grupos de interés, de los cuales hablamos al momento de explicar la perspectiva pluralista del público. La dinámica natural de estos grupos como derivaciones de la expresión del interés colectivo que pretenden determinar y canalizar, provoca que cuenten con sus propios mecanismos de expresión y de manifestación de demandas, requerimientos y necesidades, por lo que la administración opera con respecto a ellos de un modo que podríamos calificar de preconcebido o "standard" o "tradicional" en lo referente a la detección y canalización de sus demandas por los mecanismos normales de consulta y negociación cupular, es decir, de negociación personalizada ante un líder representativo.

El público no colectivo o incipiente se orienta en torno a la idea de la perspectiva de la preferencia pública y es por tanto el que representa no solo la idea mas clara de la ciudadanía sino el que significa, en términos concretos, un mayor reto para la acción administrativa, puesto que es el que requiere de la construcción de canales de expresión institucional para expresar sus demandas, pues de lo contrario puede buscar otras formas de acción como la expresión colectiva e incontrolada de su propia energía, es decir: la masa.

En esta lógica, la construcción de un esquema concertado de gobierno entre la sociedad en su estado "puro" y las instituciones del Estado, solo puede ser posible si la administración funciona a través de una cultura de trabajo en la que conceptos tales como la eficiencia, el orden, la racionalidad y el reconocimiento a la complejidad, orienten su evolución.

Finalmente en torno a la "benevolencia", Frederiksson ubica a las conductas del público relacionadas con el respeto a los demás y con la extensión de la protección de los valores del régimen a todos los ciudadanos (**Ibid p.24**)

De acuerdo a esta visión, una noción de benevolencia estaría aparejada a la idea de la honestidad y de la calidad en el servicio público a modo de una ética profesional de amplio impacto en el sentir del conglomerado de ciudadanos.

Esta "bondad" en la óptica del servicio público se mantiene como una idea de gran trascendencia, puesto que a pesar de que su significado aparente nos sitúa en el campo de la moral personal, no muy relacionada con los aspectos técnicos y conceptuales que le dan forma a la ciencia de la administración en su perspectiva de ciencia tecnológica de frontera, su significado "real" en términos de la calidad de la función pública es fundamental para lograr la aceptación y la satisfacción ciudadana.

Esta idea de la benevolencia, relacionada con el concepto de la moral social, parte de la noción de la ética en el servicio público que está presente como uno de los instrumentos permanentes de las ideas de la calidad y la excelencia en las nuevas tendencias y corrientes de pensamiento administrativo que buscan desarrollar condiciones plenas de satisfacción en la ciudadanía.

La orientación del pensamiento administrativo en relación con el significado de los términos recién analizados nos indica que existen esfuerzos teóricos por explicar y orientar el trabajo público desde perspectivas racionales y efectivistas y cuidando mantener una relación sensible, abierta y plural con las instancias representativas del sistema social.

Sin embargo, tal y como nos dice Frederiksson, un gobierno no puede ser mejor que el pueblo que representa, de lo que se desprende que resulta apropiado que una concepción fortalecida de la ciudadanía sea la condición básica e indispensable del proceso de participación social en el gobierno.

Así, ya que hemos visto los aspectos de conducta que exigen de los servidores públicos el desarrollo de una nueva cultura para el trabajo en el sentido de promover y administrar lo que significa el fenómeno de la participación, pasamos a contemplar los aspectos equivalentes en la ciudadanía.

Es por esto que si bien es cierto que la participación en el gobierno requiere de ser contemplada a partir del doble enfoque que suponen las modalidades de expresión de la administración y de la sociedad, es esta última la que otorga sentido y coherencia al proceso de participación puesto que es la que lo define y lo determina.

La idea del público como un conjunto de ciudadanos se define con mayor precisión a partir de la comprensión de lo que serían sus características de acción. De acuerdo con Frederiksson, las condiciones que presentaría un ciudadano que corresponda a la noción de una participación efectiva.

Estas características son:

- “ Creencia en los valores del régimen
 - Comprensión de los documentos normativos fundamentales
 - Capacidad para hacer filosofía moral
 - Asumir la responsabilidad moral individual
 - Practicar la civilidad (la cual incluye la indulgencia y la tolerancia)”
- (Ibid. p.21 y ss.)

La primera característica nos remite de nueva cuenta a los principios de una dominación aceptada en los términos que plantea Weber con respecto a la actitud que debe de prevalecer en un sistema social con respecto a la integración y a la validez del ejercicio del poder.

Así mismo, dentro de esta aceptación de la dominación, un ciudadano participativo debe de reconocer la vigencia de los llamados documentos normativos fundamentales, los cuales se circunscriben fundamentalmente a las Constituciones, las que conforman el marco jurídico de los Estados contemporáneos.

Por otro lado, estos principios hacen referencia al compromiso que debe de existir en la ciudadanía para involucrarse animicamente con su propio papel de actor político, para reconocer sus posibilidades de acción y para establecer sus parámetros éticos de desarrollo en su relación con el aparato gubernamental.

En este mismo sentido, el asumir la responsabilidad moral individual de la acción política dentro de la colectividad, implica desarrollar un ejercicio de toma de conciencia crítica para interrelacionarse con las obligaciones del sistema social.

La participación en las labores de la administración por parte de la comunidad implican que el individuo particular, así como la colectividad , desarrollen mental y animicamente los principios sobre los que deban de orientar su desarrollo y sus modalidades de acción.

En este sentido, la práctica del civilismo entendido como la capacidad de desarrollar acciones de interrelación política con pleno respeto y reconocimiento al resto de las instancias participantes en el devenir político de la sociedad. se manifiesta como una condición indispensable para asegurar no solo la “calidad” de la participación política, sino para delimitar reglas claras de participación.

La indulgencia y la tolerancia son conductas y prácticas que un ciudadano promedio debe de asumir como naturales en su conducta en un contexto definido por el avance y desarrollo de las instituciones políticas y democráticas de la sociedad. El civilismo como doctrina parte del desarrollo y la práctica constante de

actitudes que permitan que el resto de los integrantes de la sociedad puedan expresarse sin temor a verse sometidos a una pérdida de derechos, o bien, a ver restringido el ejercicio de los mismos por la intolerancia y la falta de compromiso con las ideas de la participación que puedan llegar a atener otras instancias del mismo sistema social.

Partiendo de los puntos que hemos tratado para darnos una idea mas clara de lo que son los compromisos ciudadanos con la participación, y tras ver las conductas que a las que debe de circunscribirse esta para poder generar la dinámica completa del fenómeno de la participación, es decir, generar la respuesta gubernamental tendiente a considerar como viable esta expresión comunitaria, recapitulamos un poco los puntos referentes al gobierno.

El compromiso de los responsables de la administración es entender los conceptos cambiantes dentro del campo de las ciencias administrativas y conducirlos a su materialización desde una perspectiva operativa que sea funcional y que se desarrolle a partir de la noción de la calidad en el desempeño y en la de satisfacción ciudadana.

La comprensión del fenómeno de la participación social en las labores de gobierno, dentro de un proceso que bien podríamos calificar como de democratización de la toma de decisiones, el cual se lleva acabo a partir de las fases del proceso administrativo y en torno a categorías bien identificadas de la dinámica de la acción social, tiene como objetivo central, proporcionar una mejor comprensión del gobierno en los mismos responsables del desempeño de este y en el conjunto de los ciudadanos.

La participación social en las labores de gobierno es en la actualidad una de las principales características de la administración pública contemporánea y es asimismo uno de los principales retos que supone la confrontación y la adaptación al cambio y a la evolución social.

El correcto dimensionamiento del fenómeno de la participación es indispensable para poder aspirar a generara condiciones adecuadas de trabajo en el aparato gubernamental de modo tal que provoquen, a su vez, resultados medibles y cuantificables en el desempeño y en el trabajo comunitario.

La expresión ciudadana en torno a las labores de la administración, tal y como hemos visto, se orienta básicamente en dos categorías, que son la de la perspectiva pluralista y la de la elección pública; en estas se incluyen las modalidades de acción popular organizada y la "espontanea", individual o popular,

En el sentido mas puro de la democracia directa, la perspectiva de la elección pública es la que tiene un significado mas amplio y a la vez de mayor contenido social. ya que representa la conformación de un canal directo de comunicación entre las instituciones de la administración y los ciudadanos, sin interferencia o intermediarios de ninguna especie; sin embargo, la perspectiva pluralista suele ser la opción mas "política" de la expresión ciudadana por lo que implica en términos de organización formal, manejo de una plataforma de acción e integración de un cuerpo concreto de demandas y de propuestas.

Ahora, si bien es cierto que la existencia de organizaciones informales, con todas las limitantes orgánicas que analizamos anteriormente, se arrojan el derecho de representar el sentir general y desarrollan una idea un tanto ambigua -ambigua por lo relativo- de lo que seria el sentir ciudadano, tienen una utilidad política y administrativa muy amplia que se puede orientar convenientemente en beneficio del gobierno y de la misma ciudadanía.

Las organizaciones populares, estables y comprometidas con sus propios representados constituyen elementos politicos de intermediación confiables e incluso necesarios para las instituciones administrativas puesto que representan la posibilidad de comunicarse directamente con los gobernados de un modo gradual, progresivo y previsible, a través de la existencia de puentes que de otro modo seria muy difícil y complicado construir desde las instituciones gubernamentales, sobre todo cuando las condiciones socioeconómicas de un sistema y de una sociedad, no marchan del todo bien y el sentir general se orienta de un modo contrario al desempeño gubernamental.

En este sentido, la dinámica social ha conformado organizaciones de estructuras que a veces se manifiestan con complejidad pero que otras son mucho mas simples, pero que en ambos casos mantienen un nivel alto de efectividad en la gestión que realizan ante las instituciones gubernamentales. A partir de su capacidad organizativa y de movilización es posible determinar sus fines, sus métodos de trabajo y sus posibilidades de acción así como perspectivas de posicionamiento en el contexto del sistema político.

Dentro de esta visión funcional de la organización social, un formato de agrupación que ha sido muy utilizado dadas sus altas posibilidades de expresión política y bajo costo de responsabilidades jurídicas es el de la organización de movimientos sociales de base. Estos, muy cercanos a la idea de la perspectiva de la elección pública, pero ya dentro del campo de la doctrina pluralista, constituyen una fase primaria de organización social la cual depende en gran medida de su capacidad de movilización y convocatoria para la obtención de sus fines.

Por otro lado, existen las llamadas organizaciones no gubernamentales, que son la expresión mas acabada de las posibilidades organizativas de la sociedad civil,

por lo que propiamente constituyen una institucionalización del cambio social a partir de la lógica y compromisos de una comunidad política racional y participativa.

Este tipo de organizaciones son intermediarios de primer nivel entre el gobierno y la sociedad puesto que desarrollan una trascendencia y permanencia dentro de la organización social, que las hace puntos de referencia para el desarrollo amplio de la función pública en el contexto de la diversidad y la complejidad.

Totalmente dentro de la perspectiva pluralista, las organizaciones no gubernamentales han generado por si mismas fenómenos administrativos, sociales y políticos muy particulares que es necesario comprender para asimilar el concepto de la participación social en el desarrollo de las tareas de la administración pública.

El análisis de estas dos modalidades de organización social es fundamental para poder comprender en su perspectiva real el reto que supone la idea de lograr, desarrollar y administrar la participación de la sociedad en su propio gobierno.

Como materializaciones del cambio, la existencia de organismos sociales formales, establecidos y operativos en el acontecer político, supone asimismo la obligación de repensar y de releer las condiciones, los parámetros y los aspectos principales de funcionamiento del sistema administrativo a partir de la existencia de un nuevo tipo de variables que pueden llegar a tener un significativo impacto en aspectos tan trascendentales como lo son la gobernabilidad y la certidumbre en el diseño de las políticas públicas.

2.3.1.1 Organizaciones No Gubernamentales y Grupos Sociales de Base

Las Organizaciones No Gubernamentales y los movimientos sociales de base son dos categorías similares de asociaciones voluntarias que encuentran su esencia y su razón de ser en la dinámica de la acción social y en las formas de expresión que adopta esta, ya sea a partir de los movimientos sociales espontáneos dentro de una comunidad, generados a partir de la existencia de problemas graves que por lo general se refieren a la carencia de los satisfactores básicos para el desarrollo de una vida digna, o bien, a partir de la organización de agrupaciones comprometidas con la resolución de problemas concretos y específicos que atañen a una comunidad, los cuales no necesariamente implican una necesidad inmediata o relacionada con la disponibilidad de satisfactores básicos.

Este tipo de asociaciones voluntarias conforman la expresión más actual de las organizaciones que la sociedad misma ha desarrollado para que operen como vehículos comunicadores del sentir popular ante la falta de credibilidad en las

instituciones políticas de participación tradicionales, y ante la diversidad y la complejidad de los problemas que pueden presentarse en el sistema social

Las asociaciones voluntarias se han erigido como un nuevo concepto de análisis dentro del terreno de las ciencias sociales. Definidas como "una manera mas formal de organizar la acción colectiva" (Siisiainen, Martti: **"Movimientos Sociales, Asociaciones Voluntarias y el Desarrollo del Estado Benefactor en Finlandia, en Kliksberg, Bernardo(compilador): EL REDISEÑO DEL ESTADO UNA PERSPECTIVA INTERNACIONAL, Instituto Nacional de Administración Pública, Fondo de Cultura Económica, México. 1994. p.208**)este tipo de agrupaciones han conformado una categoría general dentro de la cual se han desarrollado orientaciones específicas de acción, dependiendo de su origen y objetivos, tales como las O.N.G' s y los propios movimientos de base.

El surgimiento de este tipo de agrupaciones sociales encuentra sus orígenes históricos mas inmediatos en la implantación y funcionamiento de un modelo de desarrollo instaurado a partir de la conclusión de la Segunda Guerra Mundial.

Entendemos como un modelo de desarrollo a las "formulaciones políticas que se elaboran para proponer grandes objetivos a la sociedad" (Labra M, Armando: **MODELOS DE DESARROLLO en Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1985, p.4**). En este sentido, podemos establecer que en la definición de un modelo de desarrollo se encuentra el proyecto de sociedad que se desea construir, así como en la definición de los procesos de trabajo y de las políticas de acción específicas a efecto de lograr los objetivos planteados.

Armando Labra nos dice que por definición, un modelo de desarrollo se trata del establecimiento de un proyecto ideal al que tienden los países en la búsqueda de su idea de desarrollo. Esta búsqueda estaría orientada a través de la herencia social y las experiencias históricas, de modo tal que la definición de un método de acción hacia el futuro incorporaría los aspectos fundamentales del sistema social y sus perspectivas hacia el futuro.

La importancia de los movimientos sociales y su relación con un modelo de desarrollo, radica en la capacidad que tengan aquellos para la definición de este.: "los modelos mas cercanos a la realidad son aquellos que emanan de movimientos sociales profundos, destacadamente las revoluciones populares" (Ibid p.4).

Sin embargo, la definición de modelos propios contruidos a partir del diseño e instrumentación de variaciones en países que buscaban una identidad individual, fue un proceso que no logró extenderse con amplitud dentro del terreno de la historia social; de hecho, para todo fin específico de conocimiento, durante la

época de la posguerra y aún hasta nuestros días, las ciencias sociales solo reconocen dos modelos de desarrollo y no permiten concepciones matizadas o alteradas de estos: uno es el modelo capitalista, sustentado en la empresa privada y el interés individual y el otro es el socialista, basado en la propiedad colectiva de los medios de producción y que busca desembocar en una nueva sociedad de tipo comunista. Y en este esquema, pocas variaciones son válidas. Aún el concepto de la economía mixta, se encuentra restringido a las interpretaciones de estos modelos como una derivación de ambos.

Ambas nociones de desarrollo resultaron claramente restrictivas en un sinnúmero de sistemas económicos, políticos y administrativos que no podían fundamentar su operación en base a principios generales aplicables a realidades diversas. La característica fundamental de sus deficiencias radicaba en que su implantación en la mayoría de países en los que fueron vigentes, no respondía a una dinámica de creación de características propias del modelo en base a una realidad concreta, es decir, fueron implantados en base a compromisos generados por una red de intereses mundiales que poco o nada reconocía de los universos específicos en que se desenvolvían sistemas políticos específicos que encerraban grandes contradicciones.

Si un modelo de desarrollo vigente ofrece la certeza de que resulta insuficiente para satisfacer los anhelos que lo motivaron directamente, plantea por sí solo, la reflexión sobre la definición de un modelo de desarrollo alternativo que busque alternativas políticas, económicas y sociales, que los países puedan seguir en la búsqueda de un mayor bienestar.

Este principio de conservación social fué lo que motivó el auge de los movimientos sociales. En ambos modelos se dieron las condiciones para el surgimiento de entidades representativas que plantearon la necesidad de repensar las condiciones fundamentales y primarias de operación de las estructuras políticas y económicas aplicables en realidades distintas, aunque no se abandonaran los principios teóricos que fundamentaban la existencia misma de los modelos. Este proceso se desarrolló con particular energía en los sistemas que funcionaban en la lógica del modelo capitalista, debido a la apertura mayor existente en sus instituciones políticas y debido, sobre todo, a la idea existente en torno al individuo y sus capacidades de expresión y participación política. En el sistema socialista, este tipo de movimientos no podrían ser desarrollados sino hasta que las características fundamentales del modelo hicieran crisis completamente y este fuera sustituido por otro, por lo que propiamente no hubo movimientos sociales graduales de los que se desarrollaron en países capitalistas; en estos casos más bien se trató de cambios radicales generados por movimientos revolucionarios de distintos tipos y magnitudes.

En los países que seguían la lógica capitalista, el auge y consolidación de los movimientos sociales, concebidos a partir de la idea del activismo social y de la dinámica política de los individuos organizados se da, fundamentalmente, en los años setenta. Si bien es cierto, que las asociaciones voluntarias existieron desde hace mucho tiempo atrás, estas no adquirieron un carácter específico de participación política sino hasta que precisamente el modelo económico y político generalizado comienza a mostrar fisuras amenazando con ello los conceptos tradicionales de estabilidad, certidumbre y calidad de vida. Así, esta década es vista "como el momento de aparición de nuevos movimientos históricos y nuevos sujetos sociales, que desde distintas perspectivas, impugnan y critican al sistema y plantean nuevas utopías. (Movimientos de) jóvenes, minorías étnicas, pacifistas, ecologistas, estudiantes se van sucediendo en los distintos países del mundo desarrollado" (De Barbieri, Teresita: **MOVIMIENTOS FEMINISTAS en Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1985, p.3**).

De este modo, se integra un fenómeno muy particular de participación social, que utiliza los espacios de expresión que reconocen los sistemas políticos a la comunidad. Se desarrollan movimientos ciudadanos en base a ciertos mecanismos de acción, de gran potencial político y que tienen como objetivo fundamental cuestionar la validez de las políticas aplicadas en la consecución de un ideal de desarrollo y proponer, en sus ámbitos específicos de acción, propuestas alternas de principios y métodos de trabajo para lograr el bien común.

Esta participación, como mencionábamos anteriormente, se estructuró en asociaciones ciudadanas que se denominaron Organizaciones No gubernamentales y Movimientos Sociales de Base. Ambas categorías, representan, como su propio nombre lo indica la alternativa de opinión ciudadana independiente ante el cuerpo del Estado.

Las características generales de este tipo de organizaciones son, de acuerdo a Siisainen, "el voluntarismo y la naturaleza no hereditaria (adscrita) de la membresía, así como la independencia con respecto al Estado" (*Ibid* p.208).

Asimismo, mantienen como propósito fundamental, sustraerse a un logro directo del lucro. (*Ibid* p.208-209). Nosotros podríamos agregar en un punto que seguramente será un tanto controversial, considerando la ampliación del universo práctico de las llamadas organizaciones no gubernamentales, que este tipo de asociaciones voluntarias, caracterizadas

Como organizaciones no gubernamentales o movimientos sociales de base, solo podrían ser tales si es que se involucran directamente en la transformación del entorno político (es decir público de una comunidad), o bien, buscan transformar los valores y la cultura de un grupo social determinado.

Las asociaciones voluntarias son una forma de canalizar el fenómeno de la protesta ciudadana a partir de conducir los impulsos de los movimientos sociales. Estos, fundamentalmente parten de la necesidad de reconocer las diferencias, es decir, las irregularidades en el ejercicio de la función pública que se manifiestan en el desempeño de las labores de un sistema administrativo hacia la sociedad.

(Weffort, Francisco: "Los nuevos movimientos sociales: la reestructuración de la política y el Estado", en :LAS AMÉRICAS EN EL HORIZONTE DEL CAMBIO, Coloquio de Invierno, Vol. II. UNAM, CONACULTA, FCE, México, 1992 p.103)

Al intentar establecer una base justificativa al fenómeno de las asociaciones voluntarias, Siisiainen afirma que los movimientos sociales pueden tener un carácter de clase **(Siisiainen, Martti, Op.Cit p. 208-209)** lo que les otorgaría un compromiso con ciertos sectores de la sociedad dependiendo de su génesis, carácter y objetivos finales, lo que a la vez permitiría explicar con mayor facilidad el surgimiento de las organizaciones no gubernamentales y de los movimientos sociales de base.

Sin embargo, Francisco Weffort, nos dice, en una posición un tanto mas objetiva, que si bien los movimientos sociales pueden ser identificados con sectores sociales, pues tendrían que ver "con la condición de la pobreza o la condición de los que están abajo en la sociedad" **(Weffort Francisco. Op. Cit, p. 103)** es decir, de aquellos que por razones intrínsecas al funcionamiento de un sistema político - administrativo se encuentran alejados de las condiciones más básicas de una vida digna), son mas bien una expresión política motivada por un fenómeno de insurgencia popular "diversificada, a veces difusa, necesariamente policlasista y en todo caso, no reducible del todo a una estructura de clases" **(Ibid p. 102)**

En este sentido, podemos establecer que los movimientos sociales parten de la pluralidad y de la capacidad de movilización de los sectores sociales dependiendo de las causas que den origen a esta.

La relación existente entre los movimientos sociales y las asociaciones voluntarias radica no solo en el hecho de que estas últimas constituirían una fase avanzada del mismo movimiento en términos de organización y capacidad de diálogo e intermediación con el poder político, sino que incluso pueden ser la evolución natural de los movimientos sociales que buscan transformar los valores sociales convirtiéndose en movimientos culturales **(Siisiainen, Martti: Op. Cit. p.209)**

Incluso los movimientos sociales pueden llegar a ser concebidos como una resultante de procesos de desarrollo y de modernización social (particularmente de las condiciones políticas), que no necesariamente signifiquen un avance en las condiciones económicas de la población.

En este sentido, los movimientos sociales y su caracterización práctica que son las asociaciones voluntarias, representa la materialización efectiva del fenómeno de la democratización social y de los procesos que reivindican el reconocimiento de un enriquecimiento de la individualidad humana en el contexto de la complejidad y de la diversidad comunitaria.

De acuerdo a Weffort, es posible establecer una tipología básica que explique la naturaleza de los movimientos sociales: esta se integraría a partir de las siguientes modalidades:

- movimientos por derechos globales (relacionados fundamentalmente con aquellos aspectos que determinan las condiciones de una vida digna)
- movimientos por condiciones de vida civilizada (relacionados con los derechos civiles y las condiciones físicas del entorno natural y físico del hombre)
- movimientos por relaciones sociales igualitarias (relacionados con la demanda de derechos por parte de grupos minoritarios y marginados tradicionalmente de la sociedad) (Gilly, Adolfo: "América Latina, Abajo y Afuera", en **LAS AMÉRICAS EN EL HORIZONTE DEL CAMBIO P.117**)

Estas causas generales del fenómeno de la movilización social, constituyen no solo motivantes de la acción ciudadana, sino que en términos sociológicos prácticos, ayudan a la comprensión de la dinámica de la organización social a través de las organizaciones no gubernamentales y de los movimientos sociales de base, considerando a estas instrumentos con funciones y objetivos específicos dependiendo de la naturaleza de la propia movilización social.

Dentro de esta tipología, los movimientos sociales de base y las organizaciones no gubernamentales son asociaciones voluntarias que corresponderían a las características del primer y del segundo modelo respectivamente, mientras que ambas encontrarían en el tercero, un punto de partida común y similar.

Los movimientos sociales constituyen una forma de expresión muy específica de la ciudadanía para generar soluciones organizacionales en momentos de crisis (esto básicamente debido al carácter de estas como "situaciones límite") a fin de "satisfacer los requerimientos de eficacia de una actividad" determinada (Siisainen, Martti. Op. Cit. p.208). y buscan la modificación de las pautas tradicionales de comportamiento, es decir, de una cultura, en un sistema político administrativo.

En este sentido, la asociación voluntaria adquiere una importancia trascendental como un proceso superior de la dinámica y de la evolución organizacional social, lo que permite ubicarla como un rubro específico de análisis dentro de la definición del público, ya sea dentro de la perspectiva pluralista, o bien dentro de la de elección pública, que analizamos anteriormente.

A partir de la relación existente entre los movimientos sociales y las asociaciones voluntarias, es posible determinar que estas derivarían su potencial y sus perspectivas de desarrollo a partir de la fortaleza de los propios movimientos sociales y de la dinámica cívica y política que estos generan en la colectividad.

Los movimientos sociales se presentan ante la existencia de periodos de crisis que afectan el desempeño de las labores gubernamentales y los espacios de expresión del sistema político, lo que motiva que las fuerzas de la comunidad luchen por transformar las bases de trabajo del gobierno, o bien abrir más los canales de comunicación entre la sociedad y la administración. Como protagonista principal tendríamos a la sociedad política o sociedad civil la cual sería la responsable de conducir el proceso de reclamación ante las instituciones gubernamentales.

Aquí sería pertinente diferenciar la naturaleza de dos términos intimamente ligados al desarrollo y evolución de las condiciones de participación dentro del sistema social. Hemos visto en apartados anteriores de esta investigación como ha surgido una nueva categoría de participación democrática en el sistema administrativo llamada democracia social, y como es la sociedad civil caracterización de una comunidad comprometida con la idea de la transformación y el cambio, la que ha conducido y desarrollado este esfuerzo orientado en torno a la recuperación del valor de lo individual en la esfera de la colectividad, reestableciendo así la importancia de la iniciativa ciudadana particular.

En un afán de precisar conceptos, la sociedad civil sería propiamente la sociedad política "(donde civil, de civitas, recordémoslo una vez más, significa política)" **(Bovero, Michelangelo:"Lugares clásicos y perspectivas contemporáneas sobre política y poder", en Bobbio, Norberto; Bovero, Michelangelo:ORIGEN Y FUNDAMENTOS DEL PODER POLÍTICO, Editorial Enlace - Grijalbo, México,1985, p.39)** es decir, una sociedad que se ha involucrado directamente con el conocimiento y ejercicio pleno de sus derechos y prerrogativas de participación las cuales pueden estar sustentadas tanto en un marco jurídico como en prácticas tradicionales de expresión dentro de una comunidad.

Sin embargo, en nuestro enfoque particular, la sociedad civil podría diferenciarse de la llamada sociedad política, partiendo del supuesto de que no son el mismo concepto en el contexto de las actuales condiciones de evolución y desarrollo social.

En nuestro particular punto de vista, la sociedad civil propiamente constituye la totalidad del espectro social, el cual en un ambiente mundial y localmente determinado por la creciente complejidad de las relaciones políticas que se construyen en torno a las fuerzas predominantes y representativas de los sistemas sociales está integrado por entes (ciudadanos) políticos, que

colectivamente constituyen una sociedad participativa y consciente de sus necesidades y posibilidades de actuación.

En otro sentido, la sociedad política sería una derivación directa de la anterior, y se referiría básicamente a los individuos que en consonancia con un esfuerzo de mayor significación e impacto colectivo, integran las llamadas asociaciones voluntarias desde una posición de mayor organización como un camino para lograr un mayor desarrollo social.

Las diferencias en torno a estas dos apreciaciones serían decisivas, puesto que incluso nos permitirían identificar una tipología básica de la idea del ciudadano que nos permitiría explicar con mayor precisión las similitudes y las diferencias entre las O.N.G.'s y los movimientos sociales de base.

En primer lugar, podríamos identificar al ciudadano convencional, promedio, preocupado por su calidad de vida, el cual es consciente de su potencialidad política y de los espacios que en términos generales ofrece el ámbito administrativo así como el marco jurídico fundamental de la nación para poder expresarse. En este sentido es convenientemente aclarar que no necesariamente se trata de un ciudadano que conoce profundamente las modalidades y restricciones que la ley reconoce a aquellos que desean hacer ver su sentir ante el gobierno en torno al desempeño de las labores de este, sino más bien un ciudadano "práctico", que solo conoce los mecanismos más básicos contemplados por la ley y que conforman el carácter del ciudadano activo políticamente, el cual, si bien no comprende con rigor teórico conceptual el significado de los acontecimientos políticos administrativos que transforman el rostro de una nación, si es capaz de involucrarse moralmente con el contenido de las principales tendencias políticas y sociales que inciden directamente en su comunidad.

Este tipo de ciudadano sería el que integraría fundamentalmente los movimientos sociales de base, los cuales estarían circunscritos a un ámbito de acción restringida, con una estructura organizacional muy simple y cuyas labores girarían en torno a un objetivo definido por la obtención de un beneficio común, el cual estaría relacionado fundamentalmente con la obtención de un servicio para la atención de necesidades básicas de primer nivel tales como vivienda, agua potable, drenaje, etc.

En segundo lugar podríamos identificar al ciudadano , que ha rebasado el umbral simple de la practicidad cotidiana y de la concientización relativa para constituirse en un ente político individual con un conocimiento más profundo de su propio espacio y de su entorno, ante lo cual es capaz de desarrollar un proceso de socialización más complejo que el de la ciudadanía en general. En este caso estamos hablando de un individuo político plenamente responsable y coherente

con sus propias metas, lo cual logra partir de un proceso cognoscitivo racional de análisis de su propia realidad la cual busca transformar por los canales que la misma sociedad y la administración le otorgan.

Este tipo de ciudadanos serían los que en primera instancia, integrarían las organizaciones no gubernamentales, las cuales en este sentido, serían la representación física de un esfuerzo colectivo por desarrollar organizaciones sociales complejas, más comprometidas con la consecución de logros generales relacionados con el bienestar general que con la obtención de satisfactores de primer nivel.

Es importante señalar que propiamente ninguna de estas dos modalidades de personalidad política de la ciudadanía y de sus manifestaciones prácticas en organizaciones voluntarias tienen como un objetivo último la conquista del poder, sino más bien la modificación de las condiciones bajo las cuales es ejercido, lo cual lograrían partir de la incorporación de sus propuestas en el desempeño de las labores de gobierno.

En este sentido, su principal compromiso proviene, parte y se posiciona en la ciudadanía y en las demandas más urgentes y sentidas de esta; por esta razón, nosotros hemos enlazado la comprensión del fenómeno del surgimiento y desarrollo de las asociaciones voluntarias con la necesidad de satisfacer alguna demanda social de primera magnitud y de alto impacto.

En la lógica del desarrollo y evolución de las organizaciones sociales como instancias representativas y como mecanismos de intermediación entre la sociedad y las instituciones del gobierno, tanto las organizaciones no gubernamentales como los movimientos sociales de base constituyen nuevos fenómenos de expresión social que mantienen un carácter eminentemente contestatario y un perfil autogestivo que las caracteriza políticamente como elementos decisivos de expresión social tanto dentro del fenómeno general de la participación política activa de la sociedad civil, como dentro de los procesos particulares de protesta ciudadana.

La protesta social tiene implicaciones políticas trascendentales, puesto que es a partir de ella que se ha conocido el verdadero nivel de desempeño y los alcances de los compromisos de los espacios tradicionales del escenario político y de los actores que se desenvuelven dentro de ellos.

Naturalmente la protesta social se explica por la existencia de situaciones límites e insatisfacción creciente en el sentir general ante el deficiente desarrollo de las actividades públicas por parte de un sistema administrativo.

Este fenómeno se entiende, asimismo, por el desarrollo cotidiano de una contienda social en la que se manifiestan las diferencias de satisfacción económica y de acceso a bienes y servicios por determinados sectores -clases- sociales.

La protesta social se entiende como causa y razón de la existencia de movimientos sociales autogestivos debido a que es a través de estos que amplios sectores sociales, algunos de los cuales son muy particulares y tienen un público específico y un ámbito de acción restringido, tratan de suplir la acción del Estado en aquellas áreas que no son objeto de consideración o de atención, o aún incluso de interés por parte de las estructuras gubernamentales.

Dependiendo de la situación económica y política de un sistema social, la protesta puede orientarse en el mismo modo en que lo haga la contienda social cotidiana, ya que esta puede ser motivada fundamentalmente por razones económicas o bien por razones eminentemente políticas, aunque de todos modos es claro que pueden darse experiencias a partir de la conjunción de ambas situaciones.

Podemos comprender a la contienda social como una lucha de intereses si concebimos a la arena política de un sistema administrativo como un espacio limitado espacial y temporalmente, en el que las instancias que se desenvuelven dentro de él, solo podrán crecer en la medida en que pierdan terreno otras agrupaciones o instancias representativas, lo que plantea un conflicto prácticamente permanente de existencia de satisfactores y de preeminencia de intereses económicos y políticos.

A partir de la diferenciación de actitudes y actividades de la sociedad civil y de la sociedad política, podemos ir trazando las líneas que separan el carácter de las organizaciones no gubernamentales y de los movimientos sociales de base.

Podemos intentar el ejercicio a partir de establecer criterios de diferenciación en torno a estos dos tipos de asociaciones voluntarias; conceptos tales como el nombre de la agrupación, su objetivo, las formas de comprometer la participación de sus agremiados o de sus partidarios, las formas de desarrollo de sus labores, la permanencia que le dan a su esfuerzo cotidiano, los mecanismos de selección de sus líderes y los lineamientos que orientan su participación en el gobierno.

Nombre y etiqueta.- Esta categoría sería necesariamente muy ambigua y no ofrecería mayores posibilidades de orientación y de conocimiento sobre las asociaciones voluntarias de no ser por que la naturaleza de estas, la cual corresponde a la caracterización de impulsos dinámicos sociales espontáneos, busca de algún modo generar una sensación de propósito y compromiso entre sus miembros a partir de la generación de un elemento común de identificación y

de etiquetación.

Sería difícil tratar de establecer criterios "normativos" que establezcan con precisión el por que una organización no gubernamental o un movimiento social de base seleccionan una nomenclatura de un modo o de otro, ya que estos son aspectos tan variables como la conducta social misma, sin embargo, podemos arriesgarnos a establecer tres características generales que orientan este aspecto particular del comportamiento de estas organizaciones.

Sobre los movimientos sociales de base podemos establecer que estos se deciden por nombres que hagan mención a un carácter renovador con un claro sentido de identidad en términos del espíritu de desarrollo social que trata de estar presente en ellos. En este mismo rubro incluiríamos a los movimientos que mantienen una orientación de "liberación nacional".

Por otro lado, en los nombres de estos movimientos es posible encontrar términos relacionados con héroes políticos, guerrilleros o revolucionarios, es decir, figuras caudillescas, mitos, que dan sentido a la organización popular en pos de un ideal.

Como última característica, es común encontrar referencias al lugar de origen del movimiento, lo que culmina un proceso que podríamos denominar de involucramiento inicial del ciudadano con la causa que el mismo movimiento promueve.

Por otro lado, las organizaciones no gubernamentales, en la medida en que constituyen asociaciones mas específicas con un objetivo mas preciso y una estructura jerárquica mas "racional" que el otro tipo de asociación colectiva, prácticamente incluye en su nombre el objetivo de su lucha y de su acción; tal es el caso de las agrupaciones ambientalistas y de defensa de los derechos humanos.

Estos casos son aún más concretos cuando hablamos de asociaciones autogestivas que si bien no están directamente involucradas en el desarrollo político de su comunidad, si están directamente vinculadas al ejercicio de actividades culturales o de desarrollo comunitario, tales como las asociaciones de fomento a las artes o de auxilio a la población minusválida.

Objetivo.-

Sin duda este es el punto fundamental de diferenciación y a la vez de conocimiento de las asociaciones del tipo de las organizaciones no gubernamentales y de los movimientos sociales de base.

Retomando algunos de los puntos tratados anteriormente es posible identificar algunos aspectos básicos inherentes al desempeño de estas organizaciones en relación con sus objetivos finales.

Los movimientos sociales de base suelen tener objetivos tan precisos como lo puede ser las demandas ciudadanas de primer nivel, tales como la necesidad de vivienda, agua potable, drenaje, etc. al igual que otro tipo de organizaciones. Sin embargo, su diferencia sobre otro tipo de asociaciones voluntarias radica en la forma de coordinar su acción en torno a un programa de actividades, una declaración de principios o un acta constitutiva.

En el sentido estricto, un movimiento social de base no necesariamente tiene alguno de estos documentos normativos y por tanto no necesariamente cuenta con una declaración de principios escrita y formal, que oriente el actuar de sus miembros, aun y cuando estos sepan perfectamente bien que es lo que desean obtener de la autoridad pública y sepan también de las dificultades que entraña el proceso de gestión para lograrlo.

De esta ambigüedad "normativa" es posible destacar, sin embargo, que sus propósitos pueden perderse un poco dentro de la generalidad que significa el proceso y el fenómeno de la protesta social, ya que al carecer de un principio jurídico interno que sea un instrumento normativo claro de sus propias actividades, un movimiento social de base puede tomarse en una expresión mas descompuesta e incluso un tanto mas visceral, no solo de sus propias demandas iniciales, sino de sus métodos de acción y decisión.

Formas de comprometer la participación.-

Las asociaciones voluntarias pueden diferenciarse entre si dependiendo de las formas que utilicen para generar una sensación de compromiso y militancia efectiva entre sus partidarios y sus agremiados.

Partiendo de las explicaciones que hemos dado anteriormente acerca de las diferencias existentes entre los "tipos" de ciudadano, nos es un poco mas fácil determinar las modalidades de acción que estos pueden asumir en los diferentes entornos ofrecidos por asociaciones voluntarias de distinta naturaleza.

La naturaleza de las modalidades de participación dentro de las asociaciones voluntarias depende del tipo de movimiento social que haya dado origen a estas asociaciones. Asimismo, dependiendo de esto es posible determinar las características de la motivación que experimentan los activistas que se encuadran en este tipo de organizaciones.

Retomando la tipología de movimientos sociales que ha formulado Adolfo Gilly, así como nuestra diferenciación acerca de los "tipos" de sociedades políticamente

activas, podemos identificar a las asociaciones voluntarias dependiendo del origen social de las causas que las anima en su acción.

En una primera instancia, los movimientos sociales de base corresponderían a los llamados movimientos por derechos globales, es decir, se identificarían como la caracterización de la lucha por la obtención de satisfactores básicos relacionados con la calidad de vida. Así, es común encontrar asociaciones voluntarias surgidas de grupos comunitarios carentes de vivienda, de trabajo, de agua potable y drenaje, etc.

Aventurando un juicio que necesariamente debe de ser posicionado convenientemente en función de la diversidad de casos y experiencias que se puedan presentar, podemos afirmar que en los movimientos sociales de base suelen organizarse ciudadanos que se identificarían con un modelo puramente cívico de la actuación social. Es decir, estaríamos hablando de individuos conscientes de su realidad, que ofrecen una capacidad de respuesta y de movilización para la obtención de satisfactores, pero que -en términos generales- pueden desconocer las dimensiones y las posibilidades reales de los instrumentos jurídicos y administrativos susceptibles de ser utilizados para la consecución de sus objetivos, lo cual es paliado por una dirigencia más profesional en términos políticos.

La militancia que genera este tipo de grupos suele ser muy combativa al exterior y comprometida a su interior, por dos razones fundamentales; la primera es que su movilización responde a la promesa de la obtención de un bien futuro el cual a veces puede figurarse como extremadamente necesario y en segundo lugar, debido a que los grupos sociales que integran las fuerzas de estas asociaciones surgen de los sectores más desposeídos y marginales de la escala social, los cuales por lo general suelen hacer gala de una beligerancia extrema ante su afán de responder a agravios reales o supuestos de que han sido víctimas ya sea por parte de instituciones del gobierno, o por representantes de otras clases sociales (dentro de la contienda social). Sus estrategias de presión y acción no necesariamente suelen ubicarse dentro de las posibilidades que ofrecen el marco jurídico o los mecanismos administrativos: suelen comprometerse más con el enfrentamiento en la lógica de la acción y posterior negociación a partir de una movilización inicial la cual puede llegar a ser muy combativa e incluso agresiva.

Esto, sin embargo, merece matizarse dependiendo de los casos que se lleguen a analizar por separado, sobre todo en aquellos en que es posible identificar elementos culturales dentro del fenómeno de la protesta social.

Por otro lado, las organizaciones no gubernamentales corresponden más bien a los movimientos que buscan condiciones de existencia más civilizadas.

Es importante aclarar aquí, que de algún modo, al no considerar a esta tipología como un esquema o un formato de análisis rígido y restrictivo, tanto los movimientos sociales de base, como las propias organizaciones no gubernamentales, pueden identificarse o "acomodarse" dentro de las características o que ofrecen tanto las modalidades de movimientos por derechos globales como los movimientos por condiciones de existencia civilizada.

Sin embargo, en el ánimo de precisar a estas categorías convenientemente, sería justamente a este último tipo de movimientos al que corresponderían las organizaciones no gubernamentales.

Estas por lo general están más comprometidas con satisfactores de orden "moral" que con satisfactores de tipo eminentemente material; así, suelen apoyar causas tales como el desarrollo, ejercicio y respeto a los derechos civiles, el apoyo a actividades culturales y recreativas y la protección al medio ambiente y a la naturaleza, o bien demandas de tipo material pero que no representan necesidades inmediatas y urgentes, tales como el mejoramiento de la imagen y la infraestructura urbana, la ampliación de servicios públicos o la mejora en el desempeño de funcionarios administrativos, etc.

De acuerdo con lo anterior y en consonancia con este tipo de cometidos, la movilización que suelen generar este tipo de organizaciones se ubica más bien dentro de las modalidades de la acción cívica y la resistencia pasiva y de tipo gradual ante las instituciones de gobierno. A diferencia de movimientos protagonizados por sectores populares más combativos, los militantes y activistas de este tipo de organizaciones suelen hacer efectiva una visión más gradualista y racional, es decir, progresiva de su actuación pública. Sus estrategias corresponden más bien a la utilización institucional de los espacios que reconoce el aparato administrativo y el marco normativo de un sistema político por lo que sus instrumentos de presión, suelen ser la negociación, la protesta restringida o la resistencia civil.

2.3.1.1.1 Las asociaciones voluntarias y el ejercicio del gobierno en el contexto de la reforma administrativa

Las asociaciones voluntarias significan que la sociedad se está organizando. Significan que la comunidad está dispuesta y deseosa de actuar directamente en la construcción de su propio futuro y en la delimitación de un entorno bajo condiciones que ella misma pueda definir.

Constituyen asimismo una de reorganización de las fuerzas sociales bajo un principio político y organizativo mucho más racional que el que ha animado, por ejemplo, a métodos más tradicionales de expresión social, tales como la manifestación pública y el mitin político, que si bien pueden ser sumamente

poderosos en la lógica de la movilización total de la sociedad y del activismo individual, quizá no lo sean tanto al momento de buscar la transformación de las labores de la administración.

Sin embargo, si bien los movimientos sociales gozan de una validez histórica que incluso obliga a considerarlos al momento de diseñar políticas de desarrollo económico, político y social, enfrentan una gran limitación. Si bien estos movimientos son sumamente dinámicos, poseen una enorme agilidad y eficiencia al momento de plantear críticas y demandas dentro de los sistemas sociales en los que surgen y pueden generar una concientización generalizada en torno a algún problema específico, así como movilizaciones y participaciones racionales de núcleos sociales concretos " los movimientos sociales, a diferencia de los partidos políticos, no pueden plasmarse en organizaciones capaces de tomar el poder del Estado y desde ahí provocar el cambio social" (De Barbieri Teresita: **MOVIMIENTOS FEMINISTAS** p. 19).

En este sentido, entendemos como el principal compromiso de la administración pública ante las asociaciones voluntarias, el diseñar los canales, los conductos y en general los procesos de trabajo y la metodología para incorporar las demandas y los requerimientos planteados por estos grupos a las estructuras gubernamentales. Este compromiso, debe de entenderse como permanente, es decir, mas allá de lo que puedan representar las reformas administrativas como un camino para asimilar la demanda ciudadana a las labores de la administración.

De la eficiencia y el compromiso con que este proceso sea llevado acabo dependerá que el ejercicio expresivo del voluntarismo social se convierta en una aportación efectiva al mejoramiento de la administración y no en un activismo político de bajo nivel que mine y erosione gradualmente la base social del Estado. Esto, debido a que al no tener las asociaciones voluntarias la capacidad para luchar por el poder, establecerían estrategias de cuestionamiento e increpación política en base al principio de dismantelar, poco a poco, la legitimidad del gobierno en los distintos aspectos de la vida social, dificultando el funcionamiento de las labores del gobierno.

La existencia y el desarrollo de las asociaciones voluntarias plantea asimismo varios retos para las instituciones gubernamentales en el contexto de la reforma administrativa; en un principio, reconocemos que está en observación y calificación constante la capacidad del gobierno para asimilar y administrar la complejidad social y su representación física, que son precisamente estas organizaciones. En una segunda instancia, estos movimientos, al igual que suele ocurrir con las corrientes de innovación y de transformación dentro de los sistemas sociales, hacen uso de las mas novedosas tecnologías de la información y de la comunicación, adaptándolas a sus propias estrategias y a la obtención de sus metas, por lo que la necesidad de que el gobierno "entienda" y asimile la

existencia y la actividad de estas organizaciones y de sus demandas es aún mayor.

Por otro lado, el esfuerzo que debe de llevar acabo un régimen político en su trabajo con este tipo de agrupaciones se amplía considerablemente si consideramos que en el mismo escenario de la complejidad social en el que estas se desenvuelven no solo juegan un papel activo este tipo de asociaciones, sino que también operan otras agrupaciones políticas como son los grupos de presión, los sindicatos y los mismos partidos políticos, lo que dificulta la aplicación de las labores de gobierno en la medida en que se hace necesaria la implementación de esquemas de negociación constante para la construcción de consensos y mas aún, la necesidad de ceder poder gradualmente a las mismas instancias representativas de la sociedad.

En este sentido, los gobiernos en la actualidad, más que nunca, deben de ser capaces de poner en marcha iniciativas tendientes a flexibilizar y mejorar el ejercicio de las labores de gobierno y la prestación de servicios a la ciudadanía.

Así, en cierto modo el esfuerzo de las asociaciones voluntarias y de las agrupaciones políticas de ciudadanos, se ha orientado en torno a la reconstrucción de las redes de comunicación y de acción existentes entre la administración pública y sus instituciones y la ciudadanía, para mejorar y transformar la acción del Estado. En la visión de Adolfo Gilly, se trata de reestructurar la política "concebida como actividad de todos los que hoy han quedado abajo y afuera" y reestructurar al Estado "concebido no como su aparato administrativo y represivo o su personal gobernante, sino como una relación social entre gobernantes y gobernados en la cual el ideal democrático es que ambas figuras, en el horizonte, terminen por fundirse en una sola". (Gilly, Adolfo. Op. Cit. p.118)

El desarrollo y la consolidación de las asociaciones voluntarias es un fenómeno de relativamente reciente aparición en el terreno de la política y de la administración; corresponde a la evolución de los mecanismos que la sociedad ha creado para ampliar su propio espacio de expresión. En su naturaleza se encuentra implícito el debate acerca de su articulación con los procesos de gobierno y su interrelación con las instituciones de la administración pública.

Mas allá de las diferencias que existan entre las organizaciones no gubernamentales y los movimientos sociales de base en cuanto a sus modalidades de acción o entre las características promedio de sus integrantes, es claro que estas forman parte de un esfuerzo social que se identifica con los fenómenos de la modernización y del desarrollo político en la idea de construir espacios mas amplios e igualitarios para que todos tengan voz. En términos prácticos constituyen la materialización y la caracterización del esfuerzo cotidiano

llevado a cabo por una ciudadanía deseosa de participar en la construcción de su propio futuro y que no acepta la posibilidad de ser un espectador pasivo de los procesos históricos que están transformando su realidad.

En un sentido efectivo mas claro, estas agrupaciones han representado el derrumbe de las concepciones autoritarias y cerradas del ejercicio de la función pública, debido a que en el desempeño de su labores ofrecen una visión de futuro que se integra a partir de la existencia una administración pública que reconoce la complejidad de su propia base social y que convive con ella reconociéndole la capacidad para intervenir directamente en el diseño y operación de acciones de gobierno plenamente reconocidas y aceptadas por la ciudadanía.

Como expresión de los movimientos sociales, las asociaciones voluntarias parten de la existencia de crisis en los aparatos gubernamentales y entrañan y ofrecen no solo la posibilidad de reconocer la misma crisis, sino de también contar con las herramientas necesarias para administrar el cambio social.

2.3.2.- Legalidad y Legitimidad

La confrontación de los términos de legalidad y legitimidad entraña un debate muy antiguo en el campo de la definición conceptual de las referencias teóricas que integran el cuerpo de las ciencias administrativas.

El debate en torno a estos dos términos, ha sido muy intenso y a la vez preciso, por lo que su relectura, sin la aportación de nuevos puntos de vista para reorientar el significado de estos en torno a las nuevas corrientes en la administración puede tomarse en un ejercicio tedioso, redundante y poco redituable en el terreno de esta investigación.

Por esta razón, ha sido de nuestro interés, profundizar en el enfoque social de estos términos en el ánimo de comprender su significado en el contexto de los procesos de movilización social que buscan obtener una mayor participación en las estructuras del gobierno.

El punto de partida principal de la legalidad y la legitimidad lo identificamos en la noción del poder político y de su acepción como instrumento de dominación en la conformación del sistema social. La aproximación a estos conceptos y a sus distintas interpretaciones puede realizarse desde muy distintos enfoques, todos los cuales sin embargo, convergen en la idea del poder, la dominación y el ejercicio de la política entendida como la posibilidad de desarrollar y construir un orden colectivo fundamentado en condiciones consensadas libremente.

Podemos definir una posición a partir de las múltiples posturas que nos hablan de la relación entre las nociones de política y poder, en el que este último es la

materia fundamental de trabajo de aquella y a partir de la cual es posible establecer centros de decisión y redes interactuantes y multicomunicantes entre los principales actores del sistema político, las cuales pueden o no contar con un sustento normativo y con una aceptación social.

Los principios de la legitimidad y de la legalidad se entienden con claridad desde el momento en que concebimos a la política no solo como la práctica del poder, sino como una posibilidad de conflicto susceptible de ser superado, el cual es determinado por los aspectos antagónicos que se encuentran en el y que lo modelan y redefinen dentro de los parámetros que reconoce la acción social. **(Bovero, Michelangelo, Op.Cit p. 38)**

La constitución de un orden determinado aceptado por los miembros particulares y organizados de una entidad colectiva constituye la base del ejercicio de la autoridad desde las instituciones de gobierno y la posibilidad de desarrollo de la función pública a partir de una base de aceptación social.

Como punto de partida en la definición de estos términos, encontramos las nociones de mandato y obediencia, las cuales es posible ejercer, dentro de las sociedades modernas, a partir de los mecanismos previstos por una constitución estatal, la cual se erige así en el canal a través del cual, el Estado se transforma en un ente concreto capaz de intervenir y transformar la dinámica social. **(Ibid p.43)**

A través de un orden jurídico constitucional establecido y aceptado es posible determinar estructuras racionales de ejercicio del poder en las que se delimita con precisión la personalidad y las atribuciones políticas de las figuras de los gobernantes y de los gobernados, es decir, de los sujetos políticos que desarrollan las acciones de mandato y obediencia en un proceso social aceptado mutuamente.

La capacidad de ejercer un mandato se entiende así, por las posibilidades de que este sea obedecido, por lo que nos volvemos a posicionar en el concepto Weberiano de dominación, el cual nos dice que esta se refiere a la "posibilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos" **(Weber, Max. Op.Cit. p.170)**

De acuerdo con lo anterior, tanto la legalidad como la legitimidad se caracterizan como elementos del ejercicio del poder político, es decir, del poder público, desde una perspectiva racional; es decir, hablaríamos de una dominación aceptada por parte de los elementos integrantes del sistema social, y la cual es ejercida por un mando o una cabeza administrativa y legal representativa.

Las categorías fundamentales de la dominación legal, son, según Weber,

- “1.- Un ejercicio continuado, sujeto a ley, de funciones, dentro de
- 2.- una competencia, que significa:
 - a) un ámbito de deberes y servicios objetivamente limitado en virtud de una distribución de funciones,
 - b) con la atribución de los poderes necesarios para su realización, y
 - c) con la fijación estricta de los medios coactivos eventualmente admisibles y el supuesto previo de su aplicación.” (Ibid p.174)

Los dos puntos principales en la concepción Weberiana de la legalidad se circunscriben a la existencia de un marco normativo fundamental y a la posibilidad de ejercer una dominación a través de los mecanismos que este mismo marco reconozca a la labor del gobierno, manteniendo como una herramienta fundamental para el ejercicio del poder, el monopolio del uso de la fuerza.

En estos principios fundamentales del concepto de la legalidad encontramos el fundamento de la función pública, puesto que se reconoce la existencia simultánea de operadores del marco jurídico a partir de la existencia de competencias, las cuales pueden ser entendidas como ámbitos restringidos de atribuciones y de funciones específicas de trabajo reconocidas por la ciudadanía y por la necesidad de desarrollar una división del trabajo que responda a los principios de la funcionalidad y efectividad.

En el sentido administrativo mas puro, este aspecto de la dominación política es el mas cercano a la idea de las sociedades modernas , las cuales según algunos autores (ver nuestros comentarios al respecto en el primer apartado de esta investigación), cuentan con estructuras racionales de poder.

Como un principio complementario e intrinsecamente relacionado con la legalidad, se encuentra el de la legitimidad, el cual se explica a partir del concepto puro de la dominación, según el cual, una colectividad reconoce a una figura representativa la capacidad de conducir los asuntos públicos.

De acuerdo con Weber, existen tres tipos puros de dominación legitima, estos serían:

- * 1.- De carácter racional. que descansa en la creencia en la legalidad de ordenaciones estatuidas(...)
- 2.- De carácter tradicional. que descansa en la creencia cotidiana en la santidad de las tradiciones (...)
- 3.- De carácter carismático: que descansa en la entrega extracotidiana a la santidad, heroísmo o ejemplariedad de una persona (...)" (Ibid p.172)

Independientemente del significado particular de cada uno de estos principios, la dominación legítima se entiende como la posibilidad de desarrollar un trabajo público a partir de la aceptación social a este.

Nuestro enfoque en torno a la valoración de la legalidad y de la legitimidad en el contexto de los esfuerzos tendientes a impulsar las reformas administrativas, se orienta en torno a reconsiderar la noción y el concepto de ciudadanía y de su significación ante las labores gubernamentales.

En la dinámica de la evolución social, la participación de la comunidad en las labores del gobierno se ha logrado a partir de la redefinición del concepto del ciudadano, el cual se entiende ahora como un ente politizado, participativo y exigente ante el trabajo gubernamental.

Del empuje de la ciudadanía política surge la posibilidad de establecer verdaderos regímenes democráticos, en los cuales, el desempeño de las labores administrativas tienen que partir de ideas renovadas de la legalidad y de la legitimidad, las cuales se reconstruirían a partir de las nuevas necesidades de la población.

Una legalidad contemporánea que reconozca la complejidad social parte de asimilar las demandas de la ciudadanía y de canalizar los fenómenos de protesta colectiva a través de los mecanismos administrativos más efectivos para transformar los ordenamientos fundamentales del Estado y de la acción administrativa de modo tal que pueden ser capaces de responder plenamente las necesidades de la misma población.

La actualización constante del marco jurídico de la administración y en general del sistema normativo de una nación es una de las condiciones principales del desarrollo social y administrativo en un sistema que busque hacer de la reforma un vehículo y un camino hacia la obtención de estados mayores de satisfacción ciudadana.

En este mismo sentido, la idea de la legitimidad en el contexto de las sociedades modernas se conforma a partir del reconocimiento de la complejidad social, la cual es por sí sola un escenario demasiado inestable para poder aspirar a dominar legítimamente a la totalidad del espectro social.

En un sentido contemporáneo y racional de estos términos dentro de los ambientes políticos y sociales determinados por la aplicación de las reformas administrativas, en los que se plantean nuevas exigencias al Estado y a la sociedad,

La legitimidad y la legalidad en la actualidad, es decir, en los contextos sociales determinados por la creciente complejidad de las estructuras institucionales, internacionales y nacionales significan la obligación del aparato estatal de asimilar los procesos de demanda ciudadana y actualizar los aspectos jurídicos relacionados con las posibilidades de participación social dentro de las estructuras administrativas. Implica asimismo, la necesidad de reconocer la necesidad de ejercer un gobierno mas consciente y coherente con las realidades sociales que han hecho su aparición dentro de los fenómenos de modernización y de desarrollo de una nueva cultura democrática social.

El desarrollo de nuevos modelos económicos y políticos para encauzar los avances de la sociedad en términos de democracia y calidad de vida obligan al Estado a redefinir muchas herramientas que la administración pública posee y ejecuta para la atención de los problemas de la ciudadanía. En este sentido, la revisión constante de las estructuras jurídicas y normativas que rigen el desempeño de los asuntos públicos, así como el replanteamiento de los elementos de socialización de los líderes políticos, conllevan a replantear las bases mismas del fenómeno del gobierno social y del gobierno racional y moderno.

Los nuevos ciudadanos representan en la actualidad retos y perspectivas para la acción gubernamental; retos, en la medida en que son entes fiscalizadores y vigilantes de las tareas del gobierno, exigentes de la eficacia y de la funcionalidad de este, así como de un papel mas activo en el diseño y la aplicación de las políticas gubernamentales; perspectivas, puesto que engloban el potencial de una sociedad y constituyen el impulso dinámico, el empuje, que es capaz de transformar y de modificar las bases y las constantes de la cultura social predominante.

La formación de los gobernantes en las sociedades actuales pasa necesariamente por el desarrollo de nuevas nociones de gobierno y de servicio que permitan reconocer al conjunto de la comunidad las nuevas capacidades del profesional encargado de conducir los asuntos del público.

El apego al sentir ciudadano, el reconocimiento a los límites jurídicos de la acción gubernamental y el conocimiento de los espacios de acción que otorgan tanto los elementos de legislación administrativa, como la tradición y la acción política ciudadana son ahora, más que nunca, elementos que determinan la capacidad de implantar decisiones dentro de sistemas sociales complejos y participativos.

Las perspectivas de sobrevivencia de los sistemas políticos y/o administrativos depende de su capacidad de asimilar las condiciones cambiantes de su entorno. En este sentido, dentro de los procesos de reforma administrativa, los principios de la legalidad y de la legitimidad son mas importantes que nunca, puesto que

ellos determinan y conducen el tipo de esfuerzo desarrollado para implantar el cambio, para administrarlo y evaluarlo en un contexto de auténticas posibilidades de realización.

La legitimidad, así, se convierte en una herramienta indispensable para poder construir una base mínima de aceptación social y generar así un consenso político efectivo que facilite la implantación de medidas novedosas que puedan aspirar a transformar las estructuras existentes de gobierno existentes dentro de una nación.

La legitimidad es la posibilidad democrática plena de conducir el cambio y de aplicarlo con el respaldo social.

Por otro lado, la legalidad, ahora, significa no solo la capacidad de actualizar los marcos jurídicos, sino de renovarlos a partir de un nuevo conjunto de valores que ofrezcan la posibilidad de transformar las conductas, los comportamientos y el sentir de la población, hacia su propio gobierno, y hacia las formas de ser ciudadano y de desarrollarse en las sociedades políticas contemporáneas.

2.3.3 Nuevas tendencias administrativas (La profesionalización del servicio público)

La idea de la profesionalización en el terreno administrativo supone un incremento en la calidad y en la eficiencia de las funciones específicas de trabajo que son desarrolladas por las instituciones de gobierno.

La idea de mejorar e incrementar la calidad el trabajo administrativo supone necesariamente la transformación y la actualización no solo de los propios procedimientos de trabajo, sino también de los operadores, de los profesionales, de los administradores, de los gerentes públicos, encargados del diseño, desarrollo e implantación de estos.

La necesidad de que la administración pública "trabaje bien", es una cuestión que rebasa la simple obviedad en función de su importancia social, para posicionarse como un elemento primario en términos del desarrollo de una nación ante la complejidad del sistema económico mundial en el que es indispensable que las instituciones de gobierno dominen a plenitud el conjunto de herramientas y procedimientos políticos y económicos que garanticen que el conjunto de sus gobernados podrá desarrollarse plenamente en un nuevo ambiente local y global determinado por la complejidad y la incertidumbre.

La profesionalización del servicio público significa que los responsables del ejercicio de la función pública deben de incrementar sus capacidades laborales , y adaptar su lógica de servicio a las condiciones cambiantes del entorno social.

La profesionalización del servicio público se entiende en una doble acepción; comprendemos su necesidad interna en la medida en que las instituciones gubernamentales deben de hacer frente a los nuevos fenómenos que se desarrollan en el seno de nuestras sociedades ; establecemos su necesidad externa en la medida en que las instituciones de una nación se encuentran sometidas a una gran cantidad de presiones externas por parte de organismos supranacionales.

Los principios generales que orientan el propósito de renovación administrativa es el de la racionalización de los recursos, por un lado, y el de la administración de la diversidad, por el otro.

La racionalización de recursos, si bien es un fundamento administrativo básico , en la actualidad supone más que el aprovechamiento y el ahorro de estos, su administración bajo el principio de ingresos decrecientes - compromisos crecientes. Este conflicto se ha planteado debido a que en términos generales, los ingresos gubernamentales han experimentado una tendencia a disminuir, sobre todo en función de su relación con algunos indicadores económicos(es decir, si bien es cierto que hay incrementos nominales, en relación con el crecimiento del PIB, de la inflación y de ciertos índices como el de la inflación y el desempleo, los incrementos casi se anulan hasta desaparecer).

Las razones de que los ingresos de un gobierno disminuyan las encontramos, en una crisis económica generalizada que ha ido afectando gradualmente a prácticamente todas las áreas geográficas y todas las ramas principales de actividad económica a nivel mundial, así como en la disminución constante de las obligaciones gubernamentales ante el avance de políticas privatizadoras que han retirado del ámbito gubernamental, no solo obligaciones, sino también mecanismos de recaudación y financiamiento.

El que los compromisos gubernamentales aumenten se entiende debido al constante aumento de la población en casi todos los países, al creciente nivel de conflicto que permea al sistema social global y a la consiguiente dificultad de atender plenamente las demandas de una diversidad abrumadora de grupos de interés, grupos de presión y de asociaciones voluntarias ciudadanas.

La administración de la diversidad parte, de hecho, de este punto, hasta alcanzar el aspecto, un tanto mas complejo, de la falta de credibilidad en las labores administrativas; significa precisamente la dificultad que enfrentaría un gobierno para hacer aplicar las políticas y las decisiones diseñadas por él ante situaciones en constante transformación y cambio y en escenarios dominados por la incertidumbre y la imposibilidad de desarrollar planificaciones complejas a largo plazo. En estos entornos, es no solo la diversidad propia de la sociedad, sino la falta de confianza y la falta de credibilidad

La Administración pública ha desarrollado tendencias de mejora, sintetizadas y caracterizadas en un conjunto de técnicas de trabajo que han permitido desarrollar esfuerzos de renovación, de transformación y de reforma de las estructuras administrativas, ante el compromiso de hacer frente a los retos que plantea una sociedad mas plural y democrática.

Las doctrinas de desarrollo administrativo se entienden como etapas o fases de un proceso lineal de desarrollo de Las ciencias administrativas en pos de la búsqueda de la calidad y de la excelencia en el servicio público.

Las corrientes históricas y evolutivas del devenir social han establecido una serie de tiempos y de fenómenos a los cuales se ha buscado adaptar la administración dentro de los principios de la reforma administrativa.

A partir de la necesidad de racionalizar recursos y de administrar la diversidad en entornos locales e internacionales, podemos afirmar que las principales corrientes de desarrollo de la administración han girado en torno a dos fenómenos generales que han replanteado las formas de actuación del Estado.

El primero de ellos se refiere a la tendencia creciente a "redimensionar" el tamaño de los organismos públicos (evidentemente este redimensionamiento significa el achicamiento, es decir, la reducción del tamaño de la administración pública a través de diversos mecanismos tales como la descentralización, la desconcentración y la privatización). El segundo se refiere a la necesidad de contar con profesionales administrativos capaces de conducir los negocios públicos desde una perspectiva de funcionalidad y eficacia; se trata de desarrollar las nociones de la gerencia pública en las nuevas concepciones de servicio al ciudadano. Este fenómeno está intrínsecamente ligado al desarrollo político de la sociedad, la cual ha generado sus propios mecanismos para participar activamente en los procesos de definición de políticas de gobierno, en las que ella misma exige que operen funcionarios responsables y capaces.

En torno a este marco general dado por los principios de racionalización de recursos, administración de la complejidad, redimensionamiento de las estructuras administrativas y necesidad de aumentar la calidad del servicio público, se han generado corrientes de pensamiento en torno al trabajo administrativo; estas se refieren a la mejora continua, a la calidad total, a la reingeniería de procesos y a la gerencia pública.

2.3.3.1 El Servicio Civil de Carrera

Si bien el Servicio Civil de Carrera dista mucho de ser una nueva tendencia en el manejo de la administración pública, definitivamente es una herramienta para lograr la profesionalización del servicio público, sobre todo si consideramos que

existe un gran número de sistemas administrativos que aún no han desarrollado plenamente este sistema

El servicio civil de carrera implica la existencia de un sistema normativo racional para orientar el proceso de formación y de reclutamiento de los responsables de ejercer la función pública dentro de un sistema administrativo. Asimismo, parte del supuesto de que existen los órganos reguladores capaces de vigilar el desarrollo de las labores de aquellos que se desenvuelvan profesionalmente en la lógica de este sistema

Un sistema de este tipo significa que existe, o bien, existe la capacidad para establecer un método de reclutamiento, entrenamiento y desarrollo profesional de los empleados públicos, el cual es altamente institucionalizado y funciona en base al principio del mérito; requiere de normas fijas reguladoras de las promociones y los ascensos, así como los derechos y deberes de los empleados públicos.

La tendencia del servicio civil es la de considerar al personal público, como el principal recurso dentro de la administración pública; esto no se trata de la retórica académica y teórica que en la administración suele plantear este argumento para sobreconsiderar el factor humano sobre otros elementos operativos. En esta caso se trata de promover la especialización en cada una de las ramas profesionales del servicio público, mediante la selección basada en la cantidad y la calidad de conocimientos específicos que domine el aspirante a ejercer un puesto público, lo que genera otra situación fundamental que es la de construir una estabilidad permanente en la situación laboral de los funcionarios públicos.

Así, se trata de desarrollar una serie de conductas y valores que permiten que las instituciones administrativas cuenten con un capital humano renovado y deseoso de comprometerse con el cambio y con los propósitos de su organización. Se desarrollan intereses comunes en función de objetivos y perspectivas formuladas a largo plazo sobre el principio de la certidumbre.

"El servicio civil promueve la generación de un espíritu de grupo entre los servidores públicos, debido a que los procedimientos comunes de selección y entrenamiento, por un lado, y la creación de un status especial al pertenecer a un grupo con un prestigio social particular, por el otro, contribuyen a generar entre los funcionarios públicos una serie de expectativas que comparten entre sí"(Serna de la Garza, José María: "El servicio Civil de carrera: un elemento de la posible reforma del Estado", en UNIVERSIDAD DE MEXICO, Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México, Julio- Agosto 1995.Núm. 534 - 535 p.59).

Las posibilidades del servicio civil de carrera se inscriben en el marco del mejoramiento de la función administrativa por cuanto que representa la posibilidad

real de hacer mas efectivo el trabajo público dado el compromiso existente con el cambio, con la mejora y con las expectativas de desarrollo personal. Representa la posibilidad de desarrollar un trabajo comprometido con los propósitos organizacionales y con los objetivos nacionales mas allá de los personalismos que se derivan de los manejos partidistas y políticos de las áreas administrativas y de las funciones del gobierno.

Los niveles de funcionamiento de un servicio civil varían considerablemente de un sistema administrativo a otro, dependiendo de sus dimensiones y su naturaleza política. Sin embargo, constituye la primera y gran herramienta que debe de considerarse cuando se piensa en el ideal de la reforma y en los métodos para hacer del cambio un instrumento de trabajo mas que un propósito a largo plazo.

2.3.3.2. Mejora Continua

Dentro de las técnicas de aprovechamiento y de aumento de la calidad en el servicio de la administración, la mejora continua es una de las técnicas mas empleadas, debido a su sencillez y su facilidad de implementación y aplicación.

Basicamente, la mejora continúa supone aprovechar al máximo los procesos de trabajo ya existentes, sin redefinirlos totalmente. En términos simples, la mejora continúa, significa que se debe de mejorar una organización a partir de los recursos disponibles y de los procesos de trabajo ya existentes.

La mejora continua se entiende como un proceso de renovación, de actualización y de transformación constante de una organización con respecto a su entorno; parte del desarrollo de una cultura de trabajo ya existente, para poder crear mejores condiciones de operación y de servicio ante los receptores de los productos desarrollados por las instituciones gubernamentales.

La mejora continua supone un proceso regular de administración del cambio; sus implicaciones con respecto al cambio radical son por tanto menores, en una primera instancia, con respecto al resto de tecnologías de desarrollo organizacional, sin embargo, la mejora continua es la que puede llegar a tener, a la larga, un efecto mas saludable sobre la estructura institucional de la organización. debido a que su desempeño e instrumentación tiende a ser constante.

La visión de la mejora continua es de que lo que se tiene en la organización es suficiente para poder desarrollar un trabajo de mayor nivel y de calidad, y de que lo único que hace falta, es reorganizarlo y en todo caso redefinirlo. En esta lógica, busca primero, crear nuevos elementos de cultura de trabajo y, posteriormente, analizar y reestructurar las áreas operativas y de apoyo para que estas sean plenamente funcionales entre si. Así, la diferencia fundamental con otras técnicas de implantación del cambio, radica en que la mejora continua no considera una

reconstrucción total del ambiente organizacional, el cual incluso podría requerir de transformar plenamente a la misma organización y sus procesos de trabajo, sino mas bien incidir con efectividad en el marco general del ambiente de trabajo y en sus condiciones, indicadores y referencias mas significativas y de mayor impacto, para de ahí, provocar un efecto de mejoramiento constante y comprometido en todas las labores desarrolladas.

En la medida en que el cambio dentro de un esquema de mejora continua se opera todos los dias, cotidianamente, en base a la capacidad existente en las unidades de la organización para renovarse a partir del reconocimiento de la existencia de problemas que afectan el trabajo administrativo, sus efectos visibles son muy pocos, ya que no opera transformaciones abruptas, ni parte de la existencia de situaciones limite que forzen la aplicación de un modelo alterno que sustituya, en un proceso de alto impacto y de cierto trauma, al modelo organizativo existente.

Los efectos administrativos de la mejora continua son tan amplios como afirmar que una organización pueda gozar, permanentemente, de la capacidad de desenvolverse en su entorno con todos sus órganos, sus herramientas y sus posibilidades de trabajo desarrolladas a plenitud.

La operación de la mejora continua necesita de la existencia de elementos constantes en la cultura de trabajo, que garanticen la posibilidad de la adaptación constante del trabajo a las necesidades cambiantes de un medio ambiente incierto en el que predomina la incertidumbre

Por esta razón, se supone que la mejora continua solo puede presentarse como tal en la medida en que una organización cuenta con los órganos reguladores y vigilantes de su propio trabajo.

Dentro de la noción del desarrollo organizacional, la mejora continua es un proceso de alto nivel, y de alta funcionalidad, que sin embargo, podría considerarse como de bajo perfil debido a su naturaleza operativa, sus instrumentos de aplicación, y los objetivos que busca.

Decimos que es un proceso de alto nivel, puesto que a pesar de que no requiere de la instrumentación de complejos procesos y proyectos técnicos para determinar su necesidad, su viabilidad y su implantación, requiere del apoyo comprometido de los responsables de la estructura directiva en una organización, así como de un constante esfuerzo de gestión, decisión y acción por parte de los gerentes públicos.

Asimismo, nos referimos a ella como un proceso de alta funcionalidad ya que sus objetivos tienen que ver con el mejoramiento constante del trabajo en las

organizaciones administrativas y suele ofrecer resultados sumamente satisfactorios en relación con las perspectivas que se le reconocen al ser instrumentada.

Sin embargo, decimos que es de bajo perfil, ya que su impacto en la asimilación del cambio es muy poco visible, y de hecho, casi no debe de ser notorio, sino hasta el momento mismo de reconocer las nuevas capacidades desarrolladas por una organización.

Al ser estructurada paralelamente al desarrollo de las labores cotidianas de la organización, la mejora continua debe de ser impulsada para que se haga parte integrante de los procesos de trabajo, como una parte mínima indispensable para asegurar el buen desempeño de estos. Así, su esfuerzo debe de ser parte del esfuerzo cotidiano y por tanto , mas que una técnica de desarrollo organizacional o una doctrina dentro del conjunto de las ciencias administrativas de punta, debe de considerarse como un elemento de la cultura de trabajo.

La naturaleza de la mejora continua se perfila en toda su magnitud si podemos sostener este último enfoque: contemplándola como un valor, y al suponer que esta reside permanentemente en el conjunto de impresiones que orientan el esfuerzo y el compromiso laboral y de servicio de todos aquellos que se desempeñan en una organización social, la mejora continua se caracteriza como la primera fase o etapa, susceptible de ser aplicada, para permear del espíritu del cambio a una organización. Por otro lado, se constituye como un elemento necesario e indispensable para poder considerar la implantación y desarrollo de proyectos mayores de transformación y cambio organizacional.

Como un elemento de cultura de trabajo, la mejora continua sería la garantía de, por un lado, el desarrollo de un trabajo comprometido que responda a las necesidades de un sistema social complejo y cambiante; por el otro, representaría la existencia de condiciones mínimas suficientes para promover proyectos de mayores dimensiones para implantar el cambio , en otras modalidades y con otros niveles, que mas que la fiabilidad mínima del trabajo cotidiano, se empeñen en lograr condiciones mucho mas complejas y de mayor nivel en la idea de la calidad en el desempeño de los gerentes públicos.

2.3.3.3 Calidad Total

La calidad total es una doctrina de aprovechamiento de los recursos, la cual ha determinado el desarrollo de las conductas gerenciales y productivas en la administración contemporánea. De acuerdo con Alfredo Acle Tomasini, la evolución de las actividades de control de la calidad, concibiendo a esta como proceso productivo y administrativo, comienza a partir de la década de los años veintes, en los que es la inspección la primera herramienta implementada para

asegurarse el desempeño en el trabajo de gobierno con una perspectiva de calidad.

Así pues, es claro que los procesos de calidad, orientados a partir del significado racional y administrativo del término, son relativamente nuevos, si bien hay interpretaciones que ubican los orígenes del concepto en los primeros núcleos productivos de las sociedades humanas.

La definición de la calidad total, si bien no es compleja, requiere de integrarse a partir de la definición de ciertos elementos tales como, el control de procesos de trabajo, el aprovechamiento de los recursos y la satisfacción del cliente. Esto debido a que la idea de la calidad se ofrece como una resultante, una derivación natural de procesos productivos dentro de las organizaciones sociales, ante los compromisos que suelen enfrentar estas ya sea por su origen o por los compromisos a que estas deben de hacer frente.

La calidad total ha sido definida como "El sistema estructurado para conocer y responder a las necesidades y expectativas del cliente a través de la participación de toda la organización en la planeación e implantación de procesos de adelanto inmediato y de mejora continua" (cita al **Total Quality Management Master Plan, Goal/QPC Research Report No. 90-12-002, Metuen Mass, 1990**; en: **Cross Kelvin F.; Feather, John J.; Lynch, Richard L.: Corporate Renaissance: The art of reengineering. Blackwell Business, Massachusetts, USA 1995 p.6**)

La idea central de esta definición es mantener a la cultura administrativa de trabajo como la principal base y punto de orientación para los esfuerzos de renovación organizacional.

Acle Tomasini nos proporciona una definición amplia y a la vez equilibrada del concepto de la calidad; él la enlaza a la idea del control de la calidad, el cual se supone como un proceso más avanzado a partir de las nociones más elementales del significado de la calidad, sin embargo, nosotros la recuperamos en este momento pues la idea del control de la calidad es la idea de la operación de esta, de su puesta en marcha, y de la asimilación de la cultura del aprovechamiento y de la eficiencia en el trabajo. Él nos dice que el "Control Total de la Calidad es un concepto administrativo que busca de manera sistemática y con la participación organizada de todos los miembros de una empresa o de una organización, elevar consistente e integralmente la calidad de sus procesos, productos y servicios, previendo el error y haciendo un hábito de la mejora constante con el propósito central de satisfacer las necesidades y expectativas del cliente" (Acle Tomassini **Alfredo: Retos y Riesgos de la Calidad Total, Grijalbo, México p.50 - 51**).

Sustrayendo la interpretación del proceso de calidad total, podemos terminar definiendo a la calidad como la mejoría en la integración de los procesos productivos, como la prevención del error y de los vicios que mas afecten al trabajo y como la asimilación , en una cultura general del trabajo, de la idea de la mejora continua como una conducta implícita en todo proceso de trabajo.

En este siglo, es decir, en la época contemporánea, la calidad encuentra referencias cronológicas que son incluso puntos de partida sobre los que esta se va posicionado como una doctrina de punta en las tecnologías administrativas, y que a la vez nos orientan sobre el significado de esta tendencia en términos de sus implicaciones productivas.

En 1920, la Western Electric, compañía de l ramo de la electricidad en los Estados Unidos, instala una nueva central, la cual tuvo que ser reformada dentro de esquemas de supervisión sumamente estrictos, fundamentados en el desarrollo de la noción del aseguramiento de la calidad y el uso de la estadística como un medio de gestión de la calidad.(**Ibid. p.40**)

Hacia 1945, Feigenbaum publica su artículo "La calidad como gestión", el cual, de hecho, se erige en una especie de génesis de la revolución que significó la instauración de los llamados controles de procesos dentro de las cadenas productivas y dentro de las áreas portadoras de servicios (**Ibidem. p.40-41**)

La consolidación de las concepciones acerca del usos de la estadística como un instrumento del control de los procesos se lleva acabo en 1950, a partir de una conferencia impartida por Edward Deming, el cual incluso, propone un modelo de análisis de la calidad, basado en técnicas relacionadas entre si y "encerradas" en un circulo de procedimientos, el cual adopta el nombre de su creador. (**ibidem p.40 y 54**).

Ya en la década de los sesentas, y en lógica con la tendencia a optimizar diseños, como una nueva fase de los procesos productivos, Philip Crosby , lanza el concepto de cero defectos, que parte del supuesto de que las fallas inherentes a todo proceso de prestación de servicios o de producción de bienes, radica en el desempeño personal de los funcionarios responsables de llevarlo acabo. (**Ibidem. p.40**).

Una conclusión en principio sencilla y un tanto obvia que podemos discernir de los casos expuestos anteriormente, es que los primeros ejemplos prácticos y las primeras experiencias sustanciales en torno a la validez de la aplicabilidad del concepto de la calidad, las encontramos en la dinámica económica capitalista de principios del siglo, y mas en particular, en la fase histórica de la consolidación de las grandes corporaciones norteamericanas internacionales. Esto es sin lugar a

dudas uno de los principales indicadores que deben de ser tomados en cuenta para asegurarse una equilibrada comprensión del fenómeno de la calidad, cuando menos en los inicios de este, es decir, en los momentos en que se definió conceptualmente en el contexto socioeconómico de la administración y de la economía mundial.

En esta lógica, la calidad, en tanto proceso productivo, está íntimamente ligado a la cultura del máximo aprovechamiento de los recursos y lleva en su propio origen, cuando menos en la perspectiva más contemporánea de este, la idea de la racionalización y de la validez suprema de la relación de costo - beneficio en los procesos productivos.

De manera paralela a estos avances, la administración fue escenario del desarrollo y evolución de prácticas tradicionales tales como el desarrollo gerencial y la implantación de la planeación estratégica, lo cual implicó que la idea misma de la calidad se insertara hasta el inicio mismo de los procesos productivos, lo que gradualmente derivó en la creación del Despliegue de la Función de Calidad (Quality Function Deployment, QFD). (Ibid. p.40) el cual es un proceso que parte de la integración, en la fase primaria del desarrollo de una actividad productiva, del concepto mismo de la calidad, con lo que se inicia propiamente el proceso de planeación, a partir de identificar el fin último y el propósito mismo de la actividad productiva que se va a llevar a cabo y de visualizar el objetivo de satisfacción hacia el cliente que se pretende lograr.

El método en el que se apoya la calidad total, parte de cuatro principios fundamentales: control, procesos estadísticos, trabajo en equipo y capacitación. (ibid. p. 53)

Desde cierta perspectiva, estos cuatro puntos, identificados por Deming y que son los que conforman las etapas del "círculo" procedimental elaborado por él -como ya hemos dicho anteriormente- constituyen una adaptación de las fases del proceso administrativo (planeación, integración, dirección y control). Evidentemente se trata de racionalizar convenientemente el uso de las herramientas de la administración posicionando objetivos y fines a partir de una visión específica y concreta en términos del trabajo a desempeñar.

Control.-

La naturaleza del control como una técnica administrativa, evidentemente es de validez prácticamente universal. El control significa tener la capacidad de coordinar y determinar el alcance de las funciones, las atribuciones y las labores de todos y cada uno de los elementos reguladores, productivos y creativos de cualquier proceso de trabajo. El control solo puede manifestarse como tal en la medida en que previamente al inicio de las fases operativas del trabajo a

desarrollar se hallan desarrollado mecanismos de planeación y de valoración estratégica acerca de los objetivos que se pretenden lograr.

La idea del control se entiende a partir del "desarrollo de una serie de actividades para lo cual debió haber una capacitación y un adiestramiento previo" (*ibid.* p54)

Procesos estadísticos.-

El desarrollo de procesos estadísticos tiene que ver con la necesidad de transformar en resultados fácilmente medibles y cuantificables, los procesos de trabajo de una organización.

La profesionalización del servicio en las instituciones públicas nos obliga a desarrollar procesos de toma de decisiones fundamentados en la lógica de la anticipación y de la previsión más que en la de la improvisación y la intuición. Solo puede ser posible aspirar a instrumentar procesos de calidad a partir del ejercicio de herramientas funcionales de identificación de factores que inciden sobre los escenarios en los que se desenvuelve la administración y el análisis detallado de estos. Aquí es donde podemos dimensionar la importancia de la estadística como una fase del desarrollo de los procesos que buscan la obtención de la calidad total

De acuerdo con Acle Tomasini, "los métodos cuantitativos permiten identificar y analizar los problemas y no los síntomas. A partir de esto se pueden aplicar y dar seguimiento a soluciones permanentes y llevar una historia estadística" (*ibid.* p.55) de procesos tales como los de mejora continua y de calidad total.

Trabajo en equipo.-

Las interpretaciones en torno a lo que significa el trabajo en equipo varían notablemente desde apreciaciones en torno a la simple mejoría de la integración laboral, hasta la conformación de equipos multihábiles de alto desempeño.

De hecho, todos estos puntos de vista convergen y se ubican en torno al principio del trabajo en equipo dentro del concepto de la búsqueda y obtención de la calidad total. En esta óptica puede ser tan importante para el desarrollo de un proceso productivo el que los responsables de la ejecución de funciones específicas de trabajo se integren convenientemente unos con otros, así como que estos, en su totalidad, sean capaces de manejar herramientas técnicas e instrumentos de trabajo, en campos y áreas de especialización bien definidas y muy concretas

Sin embargo, en un sentido puro, el trabajo en equipo dentro de la perspectiva de la calidad no solo se refiere al correcto ordenamiento de las energías laborales en pos de un objetivo común, sino mas bien a las maneras y a las formas de lograr

que los trabajadores comprometidos en un equipo de trabajo, desarrollen sus habilidades y sus potencialidades plenamente de modo tal, que no solo ayuden al proceso puramente productivo, sino que sean capaces de desarrollar desde una perspectiva individual, mecanismos creativos e innovadores que respondan a las necesidades planteadas por el trabajo en conjunto y por los requerimientos de un constante mejor servicio.

En esta lógica, el uso de las técnicas del llamado "empowerment" (es decir, "empoderamiento", entendido como la capacidad para reconocer y fomentar el poder y las capacidades personales, así como las habilidades de cada trabajador en el desarrollo de sus labores) (**Matamala Ricardo S.; Muñoz C. Jesús Antonio: Administración por Políticas Hoshin Kanri. McGraw HILL México 1994 p.101 y s.s.**) es una condición casi indispensable para asegurar el avance de los procesos de mejora continua y de calidad total.

En una visión mas netamente funcional, la concepción del trabajo en equipo dentro de la perspectiva de la calidad total, se refiere a que, a partir de elementos como los que hemos comentado en los párrafos anteriores, se pueden integrar grupos multihábiles de trabajo y equipos de trabajo de mejora (**Acle Tomasini, Adolfo:Op. Cit p56**).

Este tipo de grupos de trabajo, son aquellos, "cuya misión es realizar proyectos de control o mejora relativos a su área de trabajo" (**ibid. p.56**). En ellos descansa una doble responsabilidad; no solo se trata de fomentar el desarrollo de un trabajo serio y cada vez mas profesional, sino que de hecho, deben de sentar las bases para una nueva cultura de trabajo.

Compartir el trabajo significa dividir el esfuerzo para hacer a este mas racional en la lógica del máximo aprovechamiento de las habilidades y de los recursos disponibles para la consecución de un objetivo dentro de la organización.

Capacitación.-

"El proceso educativo hacia la calidad total es una de las piezas clave en la implantación de Calidad Total y, por tanto, debe de considerarse como una actividad permanente" (**ibid. p.56**). Este comentario de Acle Tomasini nos dá una idea muy precisa de lo que significa la capacitación dentro de la administración cuando se pretende lograr el desarrollo de la calidad en las labores que se desarrollan.

Los procesos de trabajo dentro de una administración pública que se enfrenta a los retos planteados por una sociedad cambiante requieren del uso de herramientas de tecnología de punta.. Para que esto pueda ser posible, los profesionales responsables del ejercicio de las tareas públicas, es decir, los administradores, los gerentes públicos, deben de asumir, como una de sus

principales obligaciones y necesidades, la de tener acceso a una capacitación constante para poder profesionalizarse realmente y aumentar su nivel de desempeño en el servicio público.

La capacitación debe de representar una filosofía de evolución y desarrollo organizacional convenientemente orientada y dirigida para que mantenga su propósito de creación de una base sobre la que se pueda desarrollar la calidad total.

Implica que en una organización deban de existir los medios para proporcionar a todas las personas involucradas en el manejo de la organización, el entrenamiento necesario para elevar la calidad del trabajo. Así, la capacitación, si bien es una herramienta del desarrollo institucional, es asimismo una filosofía gerencial dinámica, la cual es de hecho, una especie de garantía de la consolidación y permanencia de la organización en virtud de que suele significar la posibilidad de tener la capacidad de administrar la complejidad y enfrentar los retos sociales.

Dentro de los procesos de reforma administrativa, la calidad total significa elevar la capacidad del gobierno para que este no permanezca al margen de los cambios. La funcionalidad gubernamental trasciende los ámbitos de las posturas ideológicas y de las apreciaciones personales de las realidades políticas de una nación para ubicarse dentro de la necesidad de lograr el bien común a través de la consolidación de satisfactores sociales.

La calidad total ha significado en la segunda mitad del presente siglo, una verdadera revolución en cuanto a los enfoques de apreciación acerca de los entornos profesionales de la administración pública; al innovar puntos de vista también ha desarrollado técnicas, herramientas, procesos, y en general toda una metodología de trabajo diseñada para transformar el rostro y el perfil de las organizaciones en aras de incrementar su noción de servicio y la disposición de sus esfuerzos productivos hacia una clientela sumamente sensible y exigente de lo que está recibiendo y consumiendo.

Si bien es cierto que la calidad total como doctrina o como principio conceptual dentro de las ciencias administrativas es apenas una etapa más del proceso teórico general que está derivando en la profesionalización de las ciencias administrativas, constituye sin lugar a dudas, el principal punto de referencia para la estructuración de esfuerzos que busquen el desarrollo organizacional. En esta misma lógica, la calidad total ha servido como base para el desarrollo de procesos administrativos de mejora mucho más refinados y evolucionados que incorporan una mayor complejidad en sus perspectivas de transformación, pero que también ofrecen mayores perspectivas de mejoramiento e incremento de la funcionalidad y profesionalización administrativa.

2.3.3.4 Reingeniería

En los procesos de reforma administrativa, la herramienta mas utilizada y que mayores posibilidades ofrece de renovar y de transformar a fondo los procesos de trabajo de una organización es la reingeniería, la cual, supone una fase mas desarrollada -superior- del cambio organizacional, razón por la cual, es considerada, mas allá de las restricciones que para su operación enfrentarían organizaciones de dimensiones relativamente pequeñas o medianas, el principal instrumento de cambio, de renovación, y por ende de profesionalización.

Hasta el momento hemos visto como la mejora continua y la calidad total suponen técnicas de mejora gradual a partir de elementos ya existentes dentro de una organización; para su instrumentación y funcionamiento no es del todo necesario reestructurar las áreas operativas, las áreas de apoyo o los procesos de trabajo desarrollados por estas, sino mas bien, las condiciones del entorno en los que estos se desarrollan.

La reingeniería, por el contrario, parte del supuesto de que los procesos físicos y concretos de trabajo, son los causantes de que una organización cumpla o no, plenamente, con sus objetivos. Su tesis principal es que los procesos de trabajo, es decir, el conjunto de procedimientos encaminados a lograr un resultado o un producto determinado, deben de ser redefinidos, reordenados y rediseñados en función de varios principios administrativos elementales tales como el de racionalización de recursos, eficiencia, eficacia, calidad y satisfacción del cliente, para lo cual, propone una metodología que implica la revisión profunda de los principios y los objetivos de la organización para transformar la acción de esta a fin de hacerla recuperar la coherencia que debe de existir entre sus orígenes, sus métodos de trabajo, sus propósitos profesionales y los objetivos que esta busca cumplir.

La Reingeniería de Procesos es una técnica administrativa que define las herramientas para el control y la planificación del cambio organizacional. Su campo de acción es el rediseño de procesos de trabajo y la implantación de nuevos esquemas operacionales.

"La Reingeniería involucra al rediseño radical y al repensamiento fundamental de los procesos de negocios para lograr mejoras dramáticas en asuntos críticos y contemporáneos del desempeño tales como costo, calidad, servicio y velocidad"
(Cross Kelvin F.; Feather, John J.; Lynch, Richard L.: Corporate Renaissance: The art of reengineering. Blackwell Business, Massachusetts, USA 1995 p.5)

La reingeniería de proceso busca reinventar los procesos de trabajo, es decir, hacer nuevos, no mejorarlos. "Requiere llegar a la raíz de las cosas y rediseñar a

ese nivel(...)La reingeniería de procesos se refiere a la consolidación de mejoras importantes y no a un cambio gradual" (**The Institute of Industrial Engineers and Quality Resources: Mas allá de la Reingeniería: Tácticas para el siglo XXI**" CECSA, México, 1995, p.4-5).

La reingeniería de procesos es considerada como una de las principales herramientas de cambio: para poder ser llevada a cabo requiere de transformar los principios de trabajo y los valores de las personas que trabajan en una organización actuando directamente sobre sus entornos operativos y sobre sus instrumentos y materias de trabajo.

El ámbito de operación de la reingeniería se orienta en torno a tres niveles o dimensiones jerárquicas en una organización: el nivel físico técnico, el nivel de la infraestructura y el nivel de los valores. (**Andrews, Dorine C.; Stalick Susan K.: Business Reengineering: The Survival Guide. Yourdon Press, New Jersey USA 1994 p. 3 y s.s.**)

En el primer nivel se ubicarían los aspectos estrictamente técnicos de los procesos de trabajo, los cuales serían redefinibles a partir de una metodología concreta de actualización normativa. Entre estos, estarían la estructura de los procesos, la tecnología de la estructura de trabajo y la estructura de la organización. Evidentemente estos son aspectos susceptibles de ser reformados a partir de la reelaboración de marcos y referencias técnicas - jurídicas - normativas dentro de la organización. Constituyen el aspecto formal implícito en la naturaleza de toda red jerárquica racional que funciona por la obtención de un objetivo.

Pudiera parecer irónico, pero sin embargo, precisamente por eso, no son el objetivo final de los procesos de reingeniería; es cierto que son su principal materia de trabajo, e incluso su tema central, pero su validez y su operación dependen de la forma en que opera la cultura de trabajo dentro de la organización, y esta, como veremos más adelante, se ubica propiamente en el tercer nivel. Estos factores pueden ser redefinidos tantas veces como sea necesario a partir de reformas de bajo nivel de tipo normativo, las cuales obtendrían resultados de forma en el conjunto de la organización a partir de que se realizarían sobre elementos que deben de ser observados y respetados por la totalidad de los integrantes de esta.

En el segundo nivel encontramos los aspectos relacionados con la infraestructura de trabajo, la cual se refiere a los sistemas de otorgamiento de incentivos, medición del desempeño y a los métodos gerenciales de manejo en la organización.

La importancia de este nivel radica en que en él se ubican los llamados mecanismos reguladores, cuya función es la de lograr consolidar el compromiso de trabajo de cada elemento dentro de la organización. Dado su papel de elementos verificadores, tanto los sistemas de evaluación como los de manejo gerencial, adquieren una relevancia trascendental dentro de los procesos de reingeniería, puesto que sobre estos descansa la responsabilidad de motivar y de incentivar a los responsables de operar los procesos de trabajo, por lo que mucho de los propósitos de aumento de la calidad y de la eficiencia están íntimamente ligados a ellos.

Finalmente en el tercer nivel estarían los aspectos más importantes, relacionados con los valores de trabajo y de desempeño. Aquí ubicamos al cambio organizacional, al poder político interno inherente a toda organización jerárquica racional y a la creencia individual en los sistemas de trabajo. Este nivel es el de mayor importancia en los procesos de reingeniería, puesto que engloba a los elementos que más importancia presentan al momento de definir el nivel de compromiso y profesionalización con el trabajo que se está desarrollando: definen la cultura organizacional, el comportamiento general ante el entorno institucional y la estabilidad y certidumbre del escenario interno de la misma organización.

La reingeniería requiere, para ser exitosa, de la actualización de los valores y de los compromisos de los responsables del ejercicio de la función pública, para que las reformas a los procesos tengan sentido y validez. Los procesos de reingeniería no solo buscan reestructurar simplemente los procesos de trabajo, sino también modificar los aspectos culturales relacionados con el ejercicio de estos, así como con los compromisos que se reconozcan en la idea del servicio eficiente y profesional.

En el núcleo de las ideas de reingeniería se mantiene al cliente, es decir, al receptor del producto o el servicio elaborado por la organización, como el centro de todas las consideraciones operativas. A partir de aquí, se debe de lograr la planeación y operación estratégica del negocio que se está desarrollando para poder iniciar el proyecto de reingeniería, a efecto de diseñar nuevos procesos de trabajo y facilitar la transición del negocio a etapas superiores de desempeño.

Concebida inicialmente como una herramienta de la administración privada, ha sido incorporada crecientemente dentro de los procesos de desarrollo organizacional del sector público, para integrar los conceptos de eficiencia y calidad en las labores de la administración pública hacia el ciudadano.

Los proyectos de reingeniería son la herramienta principal del cambio organizacional y de las reformas administrativas en la actualidad. Al mantener como objetivos de renovación, al tiempo de servicio, calidad de la atención, número de trámites a realizar y fases operativas de los procesos de trabajo,

representa la posibilidad de transformar con efectividad y a fondo, a las estructuras operativas y de apoyo de las instituciones públicas.

La aplicación de proyectos de reingeniería representa asimismo la conjugación de técnicas de incentivación del desempeño y de alta dirección a efecto de consolidar el cambio a partir del elemento humano presente en toda organización.

La reingeniería de procesos ha significado una verdadera revolución en el manejo de las organizaciones a partir de la década de los noventas; al incorporar técnicas de transformación organizacional y de modificación de los valores del responsable de ejercitar la función pública, es decir, el gerente público, ha desarrollado una metodología capaz de garantizar, hasta un cierto punto, la renovación de la idea y de la acción del servicio público sobre nuevas bases mas a tono con los nuevos requerimientos de la sociedad actual.

2.3.3.5 Gerencia Pública

La gerencia pública es , en términos de gestión y ejercicio directo de la función pública, el principal auxiliar de la administración contemporánea. Se define "como el conjunto de conocimientos y prácticas que permiten mejorar la racionalidad de la dirección administrativa del Estado en términos sociales y políticos" (Plasencia Díaz Adriana: **Gerencia Pública: Bases Teórico Conceptuales** Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública México, 1994 p.99)

La gerencia pública se dimensiona como un proceso de gobierno y como un proceso del Estado a partir de tres vertientes: su conocimiento o definición teórica, su práctica y finalmente, la unión de estos dos aspectos en la delimitación de un perfil profesional para el gerente público.

En su conocimiento y definición teórica, parte de la diferenciación existente entre las esferas de lo público y de lo privado, tal como han quedado divididas en los procesos históricos de creación y consolidación del Estado moderno. A partir de esta acepción, la gerencia pública se define como la administración racional y pura de los procesos de trabajo referentes al manejo de los asuntos públicos y de los recursos del Estado. En este sentido, la gerencia pública se caracteriza como "la suma de los procesos diferenciados y especializados que permiten la organización interna de la administración para cumplir con oportunidad los objetivos del Estado" (Ibid. p.107).

En su práctica, la gerencia pública lleva implícito el compromiso de asegurarse un ejercicio del gobierno a partir del reconocimiento de la complejidad y de la diversidad

dad social, cuidando al máximo el aprovechamiento de los recursos públicos y buscando siempre la obtención del bien común. Su ejercicio se fundamenta en los siguientes objetivos: colaborar y mejorar los procesos de toma de decisión;

desarrollar la planeación estratégica como un instrumento fundamental del desarrollo comunitario; reconocer y asimilar las capacidades y las posibilidades creativas de todos los integrantes de la sociedad; transformar las demandas sociales en acciones específicas de gobierno y desarrollar a plenitud las prácticas políticas de la administración pública (ibid p.107-108).

En esta lógica, la gerencia pública es un instrumento sumamente concreto y efectivo de mejoramiento de la capacidad de gobierno y de aumento de la gobernabilidad , ya que su teatro de acción es el escenario social y de hecho, se enriquece de la diversidad del espectro de las fuerzas sociales que en el se desarrollan.

Al tratarse de una rama especializada de la acción gubernamental, la gerencia pública requiere de ser aplicada a través de profesionales capacitados en su ejercicio, los cuales no son otros sino los administradores públicos con una formación amplia y equilibrada en el manejo de herramientas tecnologías administrativas de punta y conscientes de la complejidad y la diversidad del espectro social en el que van a desenvolverse.

Los profesionales de la gerencia pública encarnan en si mismos la importancia del fenómeno de la evolución gerencial de fines del siglo XX. Se trata de políticos y administradores especializados en el manejo de las herramientas del gobierno y en los instrumentos de la administración, cuya existencia se entiende a partir de la creación de una nueva cultura de renovados valores de trabajo y de responsabilidad social con su propio desempeño.

Mas que de ningún otro profesional, es del gerente público la responsabilidad de construir con la sociedad y a partir de los mecanismos que para tales fines prevea el Estado, los consensos necesarios para lograr una plena aceptación de las labores del gobierno así como esquemas de participación social en el ejercicio de la administración pública. Este tipo de profesionales deben de imbuirse no solamente de las nuevas realidades y de los nuevos problemas a los que deben de hacer frente las estructuras gubernamentales, sino que también deben de ser capaces de vislumbrar los retos futuros y de anticiparse a las necesidades de la población.

En esta lógica, la negociación política, la realización continua de análisis prospectivos y la planeación estratégica así como la alta dirección, son herramientas de práctica cotidiana para el gerente público, que en su propósito de mejorar el desempeño administrativo, deberá de utilizar y aplicar la reflexión científica profunda dentro de las posibilidades de las ciencias administrativas.

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO:

- Acle Tomassini, Alfredo: *RETOS Y RIESGOS DE LA CALIDAD TOTAL* Grijalbo, México, 1994
- Andrews, Dorine C.; Stalick Susan K.: *BUSINESS REENGINEERING: THE SURVIVAL GUIDE*. Yourdon Press, New Jersey USA 1994
- Bovero, Michelangelo: "Lugares Clásicos y perspectivas contemporáneas sobre política y poder"; en Bovero, Michelangelo, Bobbio Norberto: *ORIGEN Y FUNDAMENTOS DEL PODER POLÍTICO*. Grijalbo, México, 1991
- Caiden, Gerald: *ADMINISTRATIVE REFORM*, Aldine Publishing. Co., Chicago, 1969
- Cross Kelvin F.; Feather, John J.; Lynch, Richard L.: *CORPORATE RENAISSANCE: THE ART OF REENGINEERING*. Blackwell Business, Massachusetts, USA 1995
- Crozier Michel: "El cambio en las organizaciones públicas", en *GESTION Y POLITICA PUBLICA* Vol. 1 Núm. 1, México, julio - diciembre de 1992
- De Barbieri, Teresita: *MOVIMIENTOS FEMINISTAS* en Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1985
- Kliksberg, Bernardo: "Como reformar al Estado para luchar contra la pobreza"; Frederiksson H., George: "Hacia una teoría del Público para la Administración Pública" en *GESTIÓN Y POLÍTICA PUBLICA* , Centro de Investigación y Docencia Económicas, Vol. I, Num.1, México, julio - diciembre de 1992
- Kliksberg, Bernardo: "Introducción"; Siisiainen, Martti: "Movimientos Sociales, Asociaciones Voluntarias y el Desarrollo del Estado Benefactor en Finlandia", en: Kliksberg, Bernardo (compilador): *EL REDISEÑO DEL ESTADO: UNA PERSPECTIVA INTERNACIONAL*, Fondo de Cultura Económica - Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1994
- Labra, M. Armando: *MODELOS DE DESARROLLO* en Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1985

CAPITULO III

EL PROCESO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

3.1 EL PROCESO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA	124
3.1.1 El proceso de la Reforma	124
3.1.1.1 Apreciación general sobre el proceso de Reforma	135
3.1.2 Tipos de Reforma Administrativa	136
3.1.2.1 Reforma para el mejoramiento del orden: el énfasis en los procesos	137
3.1.2.2 Reforma para el mejoramiento de los métodos: la importancia de la técnica	138
3.1.2.3 Reforma para el mejoramiento del desempeño: la trascendencia de los programas	139
3.1.3 Adaptación de los modelos burocráticos en el contexto de la Reforma Administrativa	141
3.1.3.1 Modelo burocrático cerrado	142
3.1.3.2 Modelo burocrático mixto	143
3.1.3.3 Modelo burocrático abierto	144
3.1.4 Desarrollo de modelos para burocracias cerradas, mixtas o abiertas	145
3.1.4.1 La Reforma en una burocracia cerrada	145
3.1.4.2 La Reforma en una burocracia mixta	146
3.1.4.3 La Reforma en una burocracia abierta	148
3.1.4.4 Las principales variables en el proceso de Reforma Administrativa y de conducción del cambio	149
Bibliografía del Capítulo	153
Conclusiones	154
Bibliografía General	164

CAPITULO III

EL PROCESO DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

3.1 El Proceso de la Reforma Administrativa

Las reformas administrativas son procesos complejos que requieren de una gran cantidad de apoyos para poder ser llevadas a cabo.

Al inicio de esta investigación, hablábamos de la importancia y de la trascendencia de la idea y del concepto de la reforma administrativa como un instrumento de supervivencia y renovación del Estado contemporáneo ante los enormes retos que plantea la evolución y desarrollo de los sistemas sociales ante prácticas políticas cada vez más abiertas, plurales y comprometidas con el avance democrático.

En los apartados anteriores, hemos visto como los procesos de reforma deben de operar sobre escenarios determinados por una gran incertidumbre y una gran variabilidad en lapsos muy reducidos de tiempo, debido al desarrollo de una gran complejidad en el sistema social. En este sentido, hemos conocido algunas de las tendencias administrativas que enmarcadas en un cuerpo teórico y en doctrinas metodológicas, constituyen los esfuerzos y las posibilidades más viables de conducir y administrar el cambio organizacional en la idea de lograr el objetivo de contar con una aceptación y una satisfacción generalizadas en las funciones del gobierno.

Hemos visto como el desarrollo de la sociedad civil y de la sociedad política ha motivado y favorecido la cooperación creciente entre la misma sociedad y las estructuras de gobierno como una forma de desarrollar mecanismos de gobierno más plurales y equilibrados. También hemos visto como la cultura administrativa de trabajo, referida a los valores prevaletentes en una colectividad, suelen ser el punto de partida para llevar a cabo esfuerzos de mejora y desarrollo administrativo.

A partir de este trasfondo ahora intentaremos profundizar un poco más en el significado del concepto de la reforma administrativa, a partir de su especificidad práctica y de las referencias que la teoría administrativa reserva como orientaciones metodológicas para el análisis y el diseño de casos concretos de aplicación.

3.1.1 El proceso de la reforma

El proceso de la reforma como tal, se refiere al conjunto de procedimientos que se desarrollan en el seno de una organización y que buscan transformar y actualizar

los elementos de la cultura de trabajo y de servicio prevaleciente, así como los procesos específicos de trabajo y las herramientas técnicas previstas para el desarrollo de estos, a efecto de adaptarlos a las nuevas condiciones prevalecientes en la sociedad.

La construcción de un proceso de reforma no parte de un procedimiento preciso y de un conjunto de pasos rígido que deba de ser observado rigurosamente para poder ser llevado a la práctica. Si bien es cierto que debe de existir una metodología precisa de acción, este debe de ser determinada y variada en función de caos concretos y de experiencias particulares, a efecto de que el esfuerzo de cambio se oriente en torno a condiciones operativas reales y por tanto, ofrezca ciertas posibilidades de éxito.

Los matices en la instrumentación en la reforma deben de ser establecidos por los equipos de trabajo responsables de la planeación, implantación y evaluación de estos procesos; sin embargo, es posible establecer una base general de apreciación en torno a algunos elementos permanentes que orientan el desarrollo de la función administrativa en el contexto de una reforma.

En la lógica de la teoría de los escenarios, en la que la acción política se identifica como un espacio delimitado espacial y temporalmente y en el que los actores políticos crecen o disminuyen en función del desempeño de sus contrapartes, la reforma administrativa supone el desarrollo de un proceso considerado como de alta inestabilidad e incertidumbre por lo que representa en términos de destrucción, modificación y reconstrucción tanto de variables como de constantes en el entorno organizacional y funcional de las instituciones públicas

Una reforma, considerada como un proceso radical de reordenación, solo puede ser llevada a cabo en la medida en que los distintos elementos y actores del proceso administrativo se desenvuelvan de acuerdo a un propósito general aceptado globalmente dentro de sus propios ritmos, cadencias e intereses, favoreciendo así que la dinámica y la operatividad tradicional de trabajo, se permee con las ideas y los aspectos prácticos del cambio.

De acuerdo con A.F. Leemans, (**Leemans, A.F. (compilador): Como Reformar la Administración Pública. Fondo de Cultura Económica, México 1979 p.89**) los principios de acción y de compromiso con un objetivo final previamente establecido dentro de una reforma, se engloban en tres categorías específicas:

incentivos - impulso - acción

Estos principios, orientarían la acción del conjunto general de los actores administrativos internos y externos de una organización, y representarían el marco

general de referencia sobre el que se orientarían las políticas de administración del cambio.

Desde una lógica de análisis político y administrativo amplio, este esquema puede parecer restrictivo o demasiado simple, sin embargo en nuestra opinión ofrece un esquema válido de apreciación en la medida en que permite diversas interpretaciones en el análisis de variantes dentro del mismo proceso de aplicación de la reforma.

En el esquema planteado por Leemans, los incentivos son considerados como parámetros de análisis y como una base de estimación de las posibilidades del cambio ; son considerados como los principales alicientes para los participantes en el proceso de reforma, puesto que los vincula directamente con este e incluso los compromete con un nuevo espíritu de trabajo y de compromiso con la organización.

Por otro lado, el impulso se refiere a la dinámica propia que debe de tener cada individuo integrante de la organización para integrarse con efectividad al proceso de reforma.

Finalmente, la acción, corresponde a la integración de esfuerzos ya sea de tipo individual o bien dentro de grupos y equipos de trabajo establecidos para el cumplimiento de proyectos específicos (ver apartados anteriores referentes a tendencias administrativas de mejora y actualización).

Como podemos ver, estas categorías aún no rebasan del todo el plano netamente individual del trabajador, es decir, continúan posicionando al concepto de la reforma en torno al desempeño y a las posibilidades de expansión del individuo en particular en torno a la colectividad que representa la organización. Esta tendencia conceptual obedece al hecho de que es sobre el trabajador, sobre el funcionario en particular, sobre el que descansan, repetidas en ciertos niveles y con algunos matices, dentro de la mayoría de los integrantes de una organización, los principios y las conductas mas importantes de la cultura administrativa, la cual es uno de los objetivos principales a modificar por parte de un proceso de reforma administrativa, pues encuadra todas las visiones y actitudes ya existentes en la noción de servicio alrededor de asuntos tales como la atención a los clientes, la rapidez del trabajo, y la calidad y la eficiencia del mismo.

Sobre este particular, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, a través de su servicio de administración pública, ha establecido diversas tendencias en torno a la instrumentación de reformas administrativas, que si bien no establecen una vinculación directa con este esquema (el cual, incluso, podría parecer poco estricto en términos analíticos), lo reconocen y aceptan indirectamente a través de puntos de vista similares.

Reconocen tres objetivos fundamentales a partir de las cuales sería factible reconocer líneas de acción :

- Flexibilidad en el manejo de recursos,
- Administración encaminada a resultados y
- Concepción del ciudadano como un cliente.

(GOVERNANCE IN TRANSITION :REFORMS TO PUBLIC SECTOR IN OECD COUNTRIES OCDE Francia 1995) Pags. 10-25

Estos tres puntos, si bien permiten conceptualizar variables tales como técnicas de racionalización de las finanzas gubernamentales ; establecimiento de parámetros de evaluación de la gestión pública y replanteamiento de conductas de servicio hacia el público , las cuales son estratégicas en la administración, evidentemente están relacionados de un modo particularmente directo con la apreciación particular de las realidades gubernamentales hechas por una organización con una naturaleza económica tan clara como la OCDE.

La validez de sus planteamientos queda manifiesta por el hecho de que su principal objetivo es el de centrarse en los mecanismos operativos, y ejecutivos de la gestión administrativa ; aunque, es pertinente aclarar, son estos mismos aspectos los que marcan su debilidad, ya que actuar en estos rubros durante una reforma, suele provocar las resistencias mas directas en la medida en que no nada mas se actúa sobre procesos o métodos de trabajo, sino sobre los valores individuales y colectivos del servidor público.

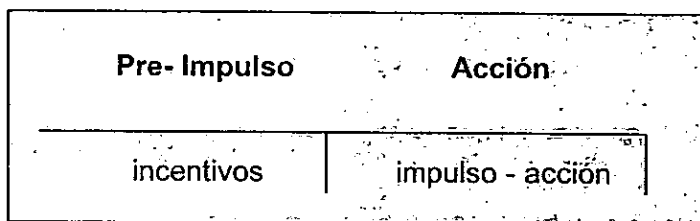
En este mismo sentido es factible suponer que la visión de la OCDE esta intrinsecamente relacionada con su apreciación particular acerca del desarrollo económico de las naciones, razón por la cual, a pesar de que este esquema es mas amplio y preciso que el de Leemans, en la práctica lo consideramos mas restrictivo en términos de adaptabilidad y de variabilidad para un entorno que no corresponda con el modelo básico de análisis supuesto por esta organización internacional.

De hecho y como nota curiosa, es necesario mencionar que en el reporte emitido por esta organización tras la reunión del Comité de Administración Pública que evaluaría el informe antes citado, se recomendó : "La instrumentación de tal estrategia de reforma (administrativa), no obstante, está lejos de haberse concluido y ha motivado una serie de controversias que cada país deberá tratar si se desea que la misma alcance todo su potencial", reconociendo con ello, no solo la variabilidad de enfoques y apreciaciones que aún persistirían en torno a sus recomendaciones para la instrumentación de procesos de reforma, sino la probable adaptación y modificación de estas para incorporar nuevas

apreciaciones. (**GOBIERNOS EN TRANSICION ;REFORMAS AL SECTOR PUBLICO EN PAISES DE LA OCDE (Conclusiones del Comité de Administración Pública) OCDE-DDF, México 1996 p.10**)

Es por esta razón que mantendremos nuestra explicación sobre el modelo general esbozado por Leemans, el cual ofrece posibilidades mas amplias de valoración fuera de interpretaciones ideológicas.

De acuerdo a lo expuesto por este autor, los principios generales de incentivo-impulso-acción dentro del proceso de la reforma, se ordenarian de acuerdo a dos fases que el denomina de pre-impulso y de acción (**ibid p.89**). En ellas, se engloba a los principios de incentivos-impulso-acción, y se establecen etapas de que permitirían conocer y establecer la viabilidad y el impulso de la reforma.



Distancia
Molestia
Viabilidad

La influencia y el poder
Inercia
Disponibilidad de recursos
Costos y Beneficios

En la primera etapa, es decir, el pre-impulso, solo se encuadraría a los incentivos como una forma de conformar una fase general que podríamos denominar como de estimación de las posibilidades de la reforma.

En esta se parte de considerar la situación existente y sus perspectivas para delimitar con posterioridad la situación deseada, a través de la determinación de tres indicadores básicos, los cuales son la "distancia, la molestia y el grado de viabilidad" (**ibid p.89**).

La distancia es referida como el espacio que se ubica entre "la estructura y operación existentes y las que se requieren, como un instrumento con el cual alcanzar la situación de influencia que se busca" (**ibid p.90**).

La distancia es la brecha existente entre el ser y el deber ser, por decirlo de algún modo, en el proyecto de reforma. Constituye un incentivo de acuerdo con el autor

puesto que supone un punto de partida y una referencia final para la ubicación de los esfuerzos y de los objetivos últimos de la reforma. En este sentido, la distancia constituye asimismo una motivación al representar el lugar a donde se quiere llegar, es decir, el punto que se quiere alcanzar con la reforma; esta sería una representación un tanto amplia y general de la meta final, caracterizada como tal, no en función de la delimitación de los objetivos finales, lo cual se hará con precisión en otras etapas, sino en base a una idea general del avance y la evolución que supondría el logro final de la reforma. Favorecería la concepción de un "tipo ideal" de organización a partir de la visualización de una meta final, a pesar de que los objetivos particulares aún puedan definirse y transformarse.

La molestia, por otra parte, se refiere a los aspectos personales de frustración y de desmotivación que puede enfrentar el funcionario público ante los resultados negativos del proceso de cambio. Suele ser un indicador sumamente preciso de las posibilidades de éxito de este, puesto que al estar intimamente ligada al aspecto emotivo-motivacional de compromiso con la reforma, puede ser un indicador acerca de la disposición personal del factor humano ante el propio proceso de reforma; en principio, su determinación no dejaría de ser un tanto empírica, mientras que su influencia sería determinante en el contexto de la situación general de la organización ante los aspectos más conflictivos de su transformación.

De acuerdo con Leemans (*Ibid.* p.92 y 93) la molestia se haría evidente a través de conductas tales como la deslealtad, la deshonestidad y la falta de compromiso con el trabajo y con los propósitos, ya sea internos o externos de la organización.

La molestia, surgiría a partir del grado de afectividad que existiría en un momento dado entre el trabajador y la organización, lo cual determinaría la forma en que esta se presentaría, como una reacción emocional y personal.

El comportamiento variaría dependiendo del nivel de compromiso con el trabajo de acuerdo al nivel jerárquico de decisión que se ocupe en la estructura orgánica o bien en función de la relación de interés que exista con las áreas productivas o de apoyo por parte de elementos externos hacia una organización, o de acuerdo a la naturaleza y al tipo de trabajo que se desempeñe en el interior o en el exterior de esta, el cual facilitaría el contacto del trabajador con ciertas áreas o con cierto número de personal; en ambos casos existirían lazos afectivos profundos dado el contacto cercano entre responsables operativos de las labores a desarrollar.

De acuerdo a este autor, dependiendo de los niveles jerárquicos o de la relación existente con los procesos de trabajo de la organización, las personas pueden sentirse agraviadas al encontrar que sus entorno familiares de trabajo sufren modificaciones en las que subitamente intervendrían elementos novedosos y

desconocidos con valores nuevos que pueden llegar a ser incluso radicalmente contrarios a los existentes hasta ese entonces.

La molestia, concebida a partir de estas posibilidades, ofrecería un doble espectro de comportamiento entre los entes involucrados en el proceso de cambio: por un lado encontraríamos a aquellos defensores de la evolución que no verían satisfechas sus expectativas en caso de que el cambio no prosperase; del otro, estaríamos viendo a personal reacio al cambio, por lo que supondría de transformación de su ambiente tradicional de trabajo. En ambos casos encontramos que la llamada molestia no es sino otra forma de caracterizar a los aspectos menos exitosos del cambio; de hecho, la molestia en parte, ya es una caracterización de la resistencia a la reforma.

En la óptica estricta de la funcionalidad, la molestia es considerada un indicador intimamente ligado a la noción de la distancia, puesto que ambas, en una interpretación conjunta, ofrecerían elementos suficientes para estimar la viabilidad de la reforma. Permitirían establecer una relación entre propósitos de la reforma y reacciones a esta, o bien entre desempeño de los medios y objetivos de la reforma.

La viabilidad es una resultante de ambos fenómenos aunque no pierde su carácter de indicador independiente en base a situaciones propias.

La determinación de la viabilidad estaría considerada como el principal incentivo en la medida en que establecería el punto de partida y el impulso principal en caso de que se desarrolle el proyecto de reforma; Leemans establece que se entiende por noción de la viabilidad "una percepción general (...) de que las estructuras organizacionales, los procesos y las relaciones pueden ser cambiados por acciones inducidas y dirigidas" (*ibid.* p 95).

La viabilidad se consideraría así como una idea general referente a las posibilidades de éxito del proceso de cambio. Esta podría ser estimada en virtud del análisis del desarrollo de los elementos expuestos anteriormente: la distancia y la molestia.

Dentro de la segunda fase, a la que se ha denominado como de acción, se enmarcarían los principios de impulso y el mismo de acción, entendidos como fases operativas y de desarrollo activo del proceso de la reforma.

Dentro de estas categorías se englobarían aspectos variables de tipo práctico (a diferencia de los factores emocionales que se incluían en la fase del pre-impulso como incentivos) tales como la influencia y el poder de la autoridad y de los grupos de presión que se desarrollen dentro de la organización ante el avance del proceso de reforma; la inercia de la estructura burocrática al cambio; la

disponibilidad de recursos y la estimación de una relación entre el costo y el beneficio final del proceso de cambio.

El significado de la influencia y el poder se relaciona con la disposición y con la actitud de la jerarquía administrativa con respecto al cambio . Asimismo se entiende con la capacidad que tengan las estructuras de dirección para instrumentar y conducir el proceso del cambio.

En una visión eminentemente funcional del proceso de reforma, la influencia y el poder representan la capacidad de inducir y de desarrollar los mecanismos y el rediseño de los procesos dentro de la organización.

La capacidad de conducción del proceso de reforma implica que las unidades directivas responsables de desarrollar el proceso establezcan una red de alianzas: tienen que buscar apoyos de individuos, grupos y áreas de la organización que se consideran determinantes en la aplicación del cambio.

Con respecto a esto, es importante destacar que la capacidad de administrar el cambio a partir de la construcción de un consenso amplio es determinante para enfrenar otro de los principales factores negativos que son manifestación de las conductas de distancia y de molestia: la inercia.

Esta es un fenómeno natural propio a toda organización en la medida en que existen procesos de trabajo que son indispensables para el cumplimiento de los objetivos de la organización y que no deben de estar sujetos a alteraciones y variaciones coyunturales; en este sentido, cierta inercia es garantía de que algunos procesos vitales no serán objeto de interrupciones en su desarrollo.

Por otro lado, sin embargo, en su acepción negativa, la inercia significa que las constantes en la cultura administrativa, es decir, los códigos de conducta, operan y se desarrollan a partir de la dinámica inherente a los procesos de trabajo en la organización y por tanto, no poseen elementos variables susceptibles de modificarse a partir de la conjunción de elementos sustantivos dentro de la organización.

La inercia es consecuencia de que "la maquinaria gubernamental y sus operaciones están sujetas generalmente a una red extensa y compleja de leyes, decretos, reglamentos y ordenamientos ejecutivos que establecen posiciones, poder y relaciones, y eventualmente hasta la conducta." (ibid. p.101)

Debido a su doble significación, la inercia se convierte en un elemento que debe de ser administrado en función de su importancia y trascendencia para los procesos de trabajo; en cierta perspectiva debe de ser mantenida para que la reforma administrativa tenga éxito puesto que puede ser un elemento que

represente cierta seguridad y certidumbre en la conservación de la idea de la organización como "casa de todos" y en el mantenimiento de aspectos morales y normativos tan precisos y claros como son la permanencia y el respeto del orden jurídico interno y de los propósitos originarios (históricos) que puede llegar a tener la organización. Sin embargo, es evidente que debe de ser -cuando menos- limitada, o acotada en la medida en que llegue a representar un obstáculo para los esfuerzos de transformación de los procesos de trabajo.

En una apreciación final basada en la validez de los propósitos que suelen orientar una reforma, es necesario que, en términos generales, la inercia sea lo suficientemente limitada como para que no llegue a representar en ningún momento un punto de rompimiento para el propósito de cambio.

El posicionamiento de este concepto dentro de los principios de la etapa de la Acción, dentro del proceso general de la reforma administrativa, debe de realizarse de tal modo que en el análisis de las condiciones generales del entorno a reformar no resulte una interrupción de los procesos de cambio motivada por la falta de disposición de los principales actores del sistema administrativo, a asimilar nuevas condiciones de trabajo y nuevos valores culturales para el ejercicio de la función pública.

Otro de los indicadores principales en el marco general del proceso de la reforma es la disponibilidad de los recursos; estos indican las posibilidades operativas reales de llevar a cabo la transformación y la reestructuración operativa de una organización.

La disponibilidad de recursos se entiende desde una perspectiva múltiple; por un lado, se refiere a la disponibilidad del factor humano y a la disponibilidad de recursos técnicos y financieros; por otro lado, se refiere a los recursos políticos y de gestión que posean las áreas responsables de la conducción del proceso de cambio.

La importancia de la disponibilidad del personal es determinante; constantemente se dice que los recursos humanos son los más importantes dentro de una organización, puesto que representan la posibilidad de avance y desarrollo de los elementos constantes de la cultura de trabajo y de servicio dentro de una organización. En él descansa el futuro de la organización y sus perspectivas de desarrollo en función de la creatividad y del compromiso que se demuestre con los principios originales de esta.

La importancia del personal en las modalidades de aplicación de la reforma, se basa, asimismo, en las habilidades y capacidades técnicas de que este pueda hacer uso al ejercer sus funciones.

Por otro lado, la disponibilidad de recursos técnicos y financieros es uno de los aspectos de mayor trascendencia en la reforma; hemos insistido en que las posibilidades de éxito de esta se circunscriben en mucho, a la capacidad que se tenga de redefinir la cultura prevaleciente en el ambiente laboral.

Sin embargo, en el terreno estrictamente operativo, la disponibilidad de recursos técnicos y financieros es lo que permite el desarrollo de procesos complejos de cambio y lo que facilita el rediseño y la reordenación de los ambientes operativos de la organización.

Entendemos que la reforma supone una adaptación de la administración al cambio; entendemos también que la administración pública es considerada como una ciencia social tecnológica. En este sentido, en un contexto de fin de siglo determinado por el desarrollo de la diversidad y el auge de la técnica y de la cibernética (ciencia del control), la administración está obligada a hacer uso de todas las herramientas y procesos disponibles a efecto de mejorar su desempeño y elevar la calidad de su servicio.

En la perspectiva de la modernización, el cambio solo puede ser posible si se opera a partir de la adaptación a las estructuras administrativas y a los procesos de trabajo de las herramientas e instrumentos de tecnología de punta.

Por otro lado, la disponibilidad de recursos financieros tiene una importancia que es evidente. Estos significan la capacidad operativa y ejecutiva de conducir el proceso de cambio y de reestructurar a la organización plenamente, puesto que permiten la disponibilidad de elementos externos que puedan tener incidencia en el proceso de cambio.

Finalmente, como un recurso aparentemente no tan decisivo para la reforma como lo serían los recursos humanos y los recursos técnicos y financieros, se encuentran lo que denominamos como recursos políticos; en otra acepción, estos serían entendidos más bien como "capital político".

Aquí nos estamos refiriendo a las posibilidades que tengan los responsables de la instrumentación y administración del proceso de cambio, para gestionar, negociar y desarrollar escenarios para favorecer la implantación de nuevos modelos y esquemas de trabajo.

La capacidad de acción política y el tipo y nivel de liderazgo que ejerza la directiva responsable de la reforma representa la posibilidad de encontrar una organización y una planificación en el proceso de cambio.

A partir de la disponibilidad de los recursos y de su integración coherente en la conducción del cambio se desarrolla una estimación de rendimientos en base a la relación costo - beneficio derivada del uso de los recursos y la consecución de objetivos.

La determinación de la relación costo y beneficio permite establecer la relación de los actores administrativos con otros indicadores de desempeño tales como la distancia y el grado de molestia, así como con la viabilidad del mismo proceso.

Es necesario para la valoración precisa de la reforma considerando el alto nivel de conflicto que en ella se puede llegar a desarrollar, que se desarrolle una estimación correcta de la relación costo - beneficio en relación con el impulso y las capacidades del proceso y el desempeño de los actores y de los factores administrativos comprometidos en el cambio.

Lo anterior adquiere mayor importancia, debido a que el impacto del aprovechamiento de los recursos comprometidos en el proceso tiene una relación sumamente estrecha con otros efectos internos y externos de la transformación organizacional.

Finalmente el aspecto que quizá sea más importante de tomar en cuenta con respecto a la estimación del aprovechamiento de los recursos, es precisamente su valoración en el escenario de la viabilidad definitiva de la reforma; los parámetros de apreciación deben de establecerse en torno a las posibilidades de realización de los propósitos con los recursos disponibles.

Leemans nos dice que la viabilidad puede ser definida como " la posibilidad de que una situación organizacional nueva y específica se realice" (**ibid. p107**)

Su estimación se establecería en torno a la probabilidad razonable de que la reforma tenga éxito. Así, la viabilidad se refiere a:

- " a) la decisión formal de adoptar un programa de reforma (resultado nominal);
- b) la realización efectiva (instrumentación) de un programa de reforma (resultado formal " (**ibid p. 107**).

Leemans nos dice que la viabilidad en una reforma es un concepto relativo; en efecto, su estimación y su definición, dependerá de la variabilidad de los objetivos y de la seguridad que ofrezcan ciertos medios para alcanzarlos.

3.1.1.1 Apreciación General sobre el proceso de la Reforma

El proceso de la reforma administrativa es un fenómeno social originado por la necesidad del cambio; como una resultante de este, es una variación racional del mismo fenómeno, por lo que aún a pesar de contar con un importante proceso de planeación y de estructuración, posee un alto grado de incertidumbre.

En palabras de Simon y March , la incertidumbre sería el desconocimiento de "la distribución probable que relaciona la selección de conducta con los resultados del medio ambiente" (**March, James; Simon Herbert: Organizaciones. Wiley and Sons , Nueva York, 1958 p.89; citado por A.F.Leemans. Op Cit. p 108**).

La incertidumbre, al ser el principal elemento del cambio, representa el fenómeno de mayor incidencia y significación en la reforma. Esta, debe de ser administrada y conducida de un modo tal en que no represente un punto de inestabilidad dentro del proceso general de reforma.

Los principios de acción y de orientación de la reforma que hemos expuesto anteriormente, pueden incluso ser interpretados sobre el patrón general que supone la existencia de la incertidumbre en el cambio.

En principio, las dos etapas generales de la reforma identificadas como de "pre-impulso" y de "acción" dependen para su instrumentación de la complejidad y la imposibilidad de establecer parámetros relativamente constantes que permitan la implantación de nuevos procesos de trabajo.

A partir de ahí, los demás elementos tales como los incentivos, o bien los aspectos de las etapas de impulso y de acción, referidas a los indicadores de aplicación y desarrollo de la reforma, evidentemente, también dependen la existencia y la administración de la incertidumbre. En la administración de esta incertidumbre la reforma debe de plantearse los siguientes elementos:

" a) el grado de experiencia (de los instrumentadores de la reforma): a menor experiencia, mayor es el grado de incertidumbre;

b) el enfoque e intensidad del cambio: en tanto una alternativa difiere mas de la situación existente, resulta mas difícil predecir sus consecuencias

c) la disponibilidad de información (si la información es confiable es menor el grado de incertidumbre)

d) la complejidad del esquema o situación decisorios (a mayor complejidad del esquema de la reforma, este se dispersa mas y hay mayor incertidumbre)" (ibid p.108).

Como condiciones de incertidumbre, estos aspectos son los que inciden sobre lo que denominamos como proceso de reforma: este termina definiéndose como una medida necesaria, como un fenómeno sumamente complicado, en el sentido de la incertidumbre y del cambio, y por ende de alto riesgo político.

El proceso de la reforma, que a fin de cuentas no es sino la referencia metodológica general (particular cuando ya se cuenta con un caso concreto a analizar y evaluar) para el proceso de toma de decisiones orientado en la perspectiva del cambio, se convierte así en un marco general de consideración de condiciones de peligro, riesgo e incertidumbre para la posibilidad del desarrollo, el cambio y la adaptación del entorno administrativo al entorno social.

3.1.2 Tipos de Reforma Administrativa

La reforma administrativa representa al cambio y a la posibilidad de desarrollo económico y social. Entendida como un proceso, la reforma es un medio conductor de la transformación, y sus instrumentadores, los profesionales de la administración encargados del ejercicio de la función pública, es decir, los gerentes públicos, son agentes y promotores del cambio, comprometidos con la idea del avance histórico del sistema social.

La reforma es un concepto general que ofrece variantes (y matices) dependiendo de los objetivos que busque cubrir en virtud de las necesidades que le dieron origen. En base a esto, es posible establecer una tipología mínima fundamental para el análisis y comprensión de lo que verdaderamente supone un objetivo de cambio a través de la reforma.

En esta tipología encontramos los elementos de disposición de los instrumentadores de los procesos, así como claras orientaciones de las iniciativas de cambio dependiendo de sus entornos culturales y sociales así como en función de algunos determinantes históricos y aún económicos.

De acuerdo a Hahn Been Lee (**Modelos burocráticos y Reforma Administrativa, en Leemans, A.F. (compilador): Como Reformar a la Administración Pública p. 127**) esta tipología se establecería en torno a tres categorías fundamentales: "a) mejoramiento del orden; b) mejoramiento de los métodos; c) mejoramiento del desempeño".

Cada uno de estos tipos pueden orientar un proceso de reforma, dependiendo , como hemos dicho anteriormente, de condiciones variables del ambiente sociopolítico de un sistema social.

Es importante aclarar que hemos recuperado la tipología y la apreciación metodológica de Been Lee, debido a que la consideramos como válida,

equilibrada y coherente; sin embargo es conveniente hacer notar que ésta originariamente se refiere casi exclusivamente a países en vías de desarrollo, (enfoque que no compartimos nosotros, puesto que así, esta se pierde en consideraciones acerca de los orígenes de los sistemas políticos tercermundistas) por lo que la hemos "abierto" en nuestro planteamiento, puesto que consideramos que sus parámetros de análisis son válidos como referencia general para una contemplación global de estos fenómenos.

3.1.2.1 Reforma para el mejoramiento del orden: el énfasis en los procesos

Podemos caracterizar a esta reforma como de tipo "básico". De acuerdo a su naturaleza, esta se operaría en países o en sistemas que estén en las fases terminales de procesos de independencia o de guerra civil.

Se afirma que el orden se entiende como un principio intrínseco a la esencia del Estado y del Gobierno. La construcción del bien común parte del establecimiento de un sistema de gobierno aceptado por todos a partir de la construcción de consensos sociales dirigidos por una autoridad general y observados por la colectividad.

Su principio fundamental es el de la racionalidad legal y el del orden jurídico. Parte de la necesidad de la actualización de los marcos normativos y de los principios reguladores que rigen el ejercicio de los procesos de trabajo dentro de la administración.

Al establecer la relación entre la administración y el orden, este tipo de reforma propiamente busca construir la base del ejercicio de la función pública y de la noción de servicio a la ciudadanía. "En este nivel, la reforma por lo general enfatiza en lo procesal, en el sentido de establecer y de construir rutinas" (*ibid* p.128).

La preocupación con el orden y el control de los procedimientos y los procesos de trabajo es una característica -"síntoma" incluso podríamos decir- de la aplicación de la modernización en el ejercicio de las labores gubernamentales, del reconocimiento de la necesidad de la administración para adecuarse al cambio y para generar condiciones de estabilidad mínimas, así como de certidumbre para el desarrollo de los trabajos elementales de atención a la ciudadanía.

El desarrollo de sistemas, la creación de ambientes de trabajo y el impulso a una nueva cultura de trabajo en base a la conformación de constantes en las conductas de los administradores públicos, es el objetivo central de este tipo de reformas.

Debe de entenderse que como una fase primaria de los procesos de cambio, esta es operada fundamentalmente en sistemas carentes de cualquier tipo de base o principios tradicionales de servicio y trabajo, por lo que constituye de hecho, un proceso de construcción de un orden legal.

A modo de una conclusión anticipada, podemos decir que la principal necesidad a la que busca responder este tipo de reforma, es la necesidad del Estado, la necesidad del fundamento racional del ejercicio del poder.

3.1.2.2 Reforma para el mejoramiento de los métodos: la importancia de la técnica

En contraposición total al tipo anterior de reforma, la redefinición técnica de los procesos de trabajo constituye una etapa superior y muy avanzada del desarrollo administrativo; suele ser operada en sistemas en los que la dinámica del trabajo público ya ha alcanzado estándares satisfactorios de desempeño y en los que el crecimiento y evolución de las tareas de gobierno se orienta en torno al concepto de la especialización, la especificidad y la máxima funcionalidad del servicio público.

Al presentarse en naciones en los que el nivel socioeconómico es relativamente alto, los operadores gubernamentales son, por regla general, técnicos de la administración convenientemente capacitados al punto de conformar una verdadera generación de gerentes públicos, con amplias posibilidades técnicas de acción y con claras orientaciones a la definición de metodologías concretas y muy específicas para reorientar o rediseñar los procesos de trabajo.

Mas que la creación de una nueva cultura, este tipo de reforma define fundamentalmente principios y programas de acción de acuerdo a nuevos entornos que están determinados, mas que por un conjunto de necesidades sociales de primer nivel, por la necesidad de actores importantes dentro del proceso económico y político del mismo sistema, por contar con nuevos estímulos e impulsos para el desarrollo económico y el crecimiento y la expansión mercantil y comercial.

El principio lógico de este tipo de reforma se establece a partir de considerar que si "los objetivos principales se encuentran bien articulados y traducidos eficazmente en diversos programas de acción, el mejoramiento de los métodos mejorará, a su vez, la instrumentación de los programas, lo cual incrementará el grado de realización de los objetivos básicos" del sistema. (ibid p.129)

Concebida así como una etapa superior de reorganización, es evidente que requiere para ser instrumentada de estructuras gubernamentales ya existentes y eficientes así sea en un mínimo grado y de desarrollo de procesos de trabajo ya

estructurados que ofrezcan la posibilidad de mejora ante una necesidad equivalente.

Como un detonante e instrumento para la consolidación de estadios superiores de desarrollo social, la orientación del mejoramiento y la ampliación del contenido técnico de los procesos de gobierno mantiene como un objetivo central la elevación de la calidad de vida de la población en términos cuantitativos y cualitativos.

Así, esta reforma encuentra incentivos y motivantes de gran magnitud al interior de su propio sistema, pero si mantenemos el enfoque que manejábamos hace un momento acerca de la importancia del entorno económico como una causa o como una necesidad general del proceso de reforma, debemos advertir incluso el hecho de que en esta perspectiva, esta reforma puede ser incluso motivada o sugerida por los actores económicos externos que tengan una clara relación de intereses o bien de dependencia económica, tanto de las redes de trabajo y de intercambio económico como de los actores administrativos puros (tales como instituciones de la administración) de un sistema determinado.

La necesidad sobre la que se orienta la acción de este tipo de reforma, es la de la racionalidad y especificidad del desempeño gubernamental en labores especializadas ante contextos de alta complejidad al interior y al exterior del sistema administrativo.

3.1.2.3. Reforma para el mejoramiento del desempeño: la trascendencia de los programas

Reforma de tipo medio. Moderada. Estable. Estos podrían ser los calificativos que estableciéramos en torno a esta reforma. "El mejoramiento del desempeño tiene su objetivo en la sustancia de los programas de trabajo mas que en los ordenamientos procesales o en los métodos técnicos de trabajo" (ibid p.130) como era el caso en los otros tipos de reforma.

En una visión de análisis un tanto simplista, podemos afirmar que este tipo de reforma corresponde a los sistemas que se encuadran dentro de los modelos económicos de los países que se encuentran en vías de desarrollo. Decimos que es quizá un enfoque simplista, puesto que es evidente que este punto de vista puede resultar restrictivo para considerar casos un tanto ambiguos que no se identifiquen con las características establecidas en los otros dos modelos o tipos de reforma, que tiendan mas bien a acercarse a las características de sistemas administrativos de desarrollo medio y que sean herencia de pasados coloniales o bien sean sistemas económicos semidesarrollados pero con estructuras de gobierno arcaicas (por ejemplo, países maquiladores de alto ingreso y alta corrupción).

Por lo general estas reformas derivan directamente de propósitos de cambio estructural de alto nivel en sistemas que enfrentan fenómenos tales como el incremento de la protesta civil y la necesidad de ampliar los canales de participación de la sociedad política en el diseño de las acciones de gobierno, los cuales en si mismos alcanzan situaciones límites tales como la rotación y la sustitución de élites en los mandos administrativos y políticos del Estado.

Este último punto es de particular importancia, puesto que de darse en ese sentido, la reforma significa que se establece un proceso de transición entre nociones de modelos de desarrollo y de conceptos de nación y de país, con lo que el centro de gravedad del cambio, es decir, su énfasis, se posiciona en la renovación de la capacidad de ejecución programática y procesal de la administración.

Siendo en nuestra opinión un justo punto medio entre acepciones radicales del término y del significado de la reforma, el rediseño programático del gobierno es la perspectiva mas funcional y a la vez mas amplia de la mejora administrativa; por lo demás, debe de considerarse que dadas las condiciones socioeconómicas mundiales y debido a la dinámica histórica del fenómeno de la dependencia, con sus implicaciones calificativas de "centro" y de "periferia", la cual ha sido decisivamente poco favorecedora para los ideales de desarrollo de un gran número de sistemas administrativos, este tipo de reforma se ofrece como el mas recurrente en los esfuerzos de implantación del cambio a nivel mundial.

Así, podríamos decir en este caso que las necesidades a las que este proceso de cambio busca satisfacer, se orientan basicamente en torno al bienestar del público, es decir, en torno a su calidad de vida; en torno a la obtención del bien común.

Ahora, de la instrumentación de los tipos de reforma y de las condiciones variables del entorno socioeconómico sobre el que se presentan puede establecerse otro parámetro de análisis y contemplación de la reforma; dicho parámetro orbita alrededor de un factor administrativo que es conjunción y sincretización de una gran cantidad de elementos que hemos desglosado en apartados anteriores de esta investigación por su gran importancia en el proceso de cambio. Nos referimos a la burocracia. Esta, representa la materialización del llamado "factor humano", así como de la "cultura de trabajo dominante" y aún más, de los principios de la reforma referidos a los incentivos del cambio y al proceso de acción de este.

Dadas las razones de política, poder y dominación que se fundamentan en los principios organizativos y estructurales de un sistema administrativo, los modelos burocráticos son sin lugar a dudas la principal variable, y con mucho, el principal

elemento a considerar en un proceso de reforma, tanto para su posicionamiento dentro del análisis de incertidumbre y de viabilidad del proceso de cambio, como para prever precisamente su rediseño, reestructuración y reforma.

3.1.3 Adaptación de los modelos burocráticos en el contexto de la reforma administrativa

La consideración acerca de la trascendencia de la burocracia en el contexto de la reforma tiene que ver con la naturaleza de esta como un instrumento de dominación legal pura. (**Weber Max: Economía y Sociedad. Fondo de Cultura Económica, México, 1974**).

A partir del concepto de la dominación y de sus interrelaciones y mecanismos de comunicación con el sistema social, un entorno burocrático se caracteriza como abierto, cerrado o mixto, en función del carácter incluyente o excluyente que presenten sus mecanismos de selección y de reclutamiento del personal. En este sentido, el indicador principal para establecer la tipología básica de la burocracia es el posicionamiento de esta dentro del sistema social a partir de la capacidad que pueda tener para incorporar elementos sociales, que constituyan variantes u opciones alternas al desempeño de miembros de las élites tradicionales que dominen los órganos ejecutivos de la administración.

Entendemos que de la ampliación de los mecanismos de integración burocrática derivan nociones más equilibradas al momento de desarrollar los procesos de toma de decisiones y al momento de ejercer las funciones y las atribuciones del Estado hacia la sociedad.

En esta lógica, más que la noción de autoridad y de dominación legítima que Weber enlazaba con la existencia de un cuadro administrativo burocrático, es conveniente retomar el concepto del "índice de predominio" manejado por Nicos Poulantzas (**Poulantzas, Nicos: Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista. Siglo XXI México 1975 p.50**) al referirse al nivel de interés político y económico existente a partir del establecimiento de una relación de poder y de la conservación de esta dentro de las estructuras de autoridad y las funciones del Estado.

La validez del enfoque de Poulantzas proviene de la concepción de las burocracias como representaciones operativas de las élites existentes en un sistema social, y al cual están integradas en función de su influencia económica y política; las élites tendrían así evidentemente un carácter de clase social y se ubicarían con claridad dentro de un esquema social jerarquizado en función del interés económico y de su nivel de penetración en la estructura económica.

El índice de predominio, que nosotros ahora destacamos, se concebiría a partir de la identificación de los miembros de una élite social con los mandos ejecutivos del

gobierno, y se haría efectivo a partir de la diferenciación de esferas "especializadas" de tipo político o de tipo técnico y de la selección del personal operativo responsable de su ejercicio en la noción de la función pública y en la idea del interés que exista entre los miembros de la élite

El predominio de lo técnico o lo político dentro de las funciones del Estado, así como la forma de orientación de la élite dominante ante estos rubros de acción determina los mecanismos de selección burocrática, que es lo que permite a Benn Lee construir un indicador general que nos refiere con alguna precisión las características de los distintos modelos burocráticos.

3.1.3.1 Modelo burocrático cerrado

Corresponde a estructuras sociales y de gobierno rígidas que no han asimilado plenamente las ideas y nociones del cambio y de la evolución democrática.

Se identifica como un modelo cerrado, pues es eminentemente un ambiente restrictivo de acceso restringido y con mecanismos de reclutamiento basados en la selección discriminada de sus integrantes, los cuales son formados por medio de instituciones académicas elitistas y "aisladas" de fenómenos de entropía externa que pudiera interferir en la asimilación de sus propios principios y valores de trabajo e interés profesional.

Dada su característica de ser un instrumento de ejercicio del poder, este tipo de modelo burocrático estimula en su interior el desarrollo de prácticas poco sanas relacionadas con el sentido del interés personal y el manejo utilitario, en términos de influencia política, de los recursos de la administración.

De acuerdo con Benn Lee, la rotación de funcionarios y servidores públicos, entendido como un proceso de sustitución y de intercambio de élites, no se desarrolla de un modo que permita la integración a los puestos de decisión de nuevas élites externas o bien, de nuevos integrantes (totalmente externos) a la élite que ocupe los puestos de dirección de la administración, sino más bien, como un proceso de bajo nivel que solo implica el intercambio entre cabezas de grupos, o "nodos de redes" de interés entre los mismos cuerpos gerenciales superiores.

De alguna manera, es natural que este tipo de burocracias se desarrollen y consoliden en países con modelos económicos en vías de desarrollo y con sistemas políticos de alta concentración de poder política y pocas posibilidades de amplitud en los procesos de toma de decisiones. Corresponde así, fundamentalmente a naciones con estructuras políticas creadas a partir de un partido único o bien a partir de situaciones irregulares de desarrollo político como las dictaduras y los regímenes totalitarios.

Es evidente que las variantes que puede ofrecer este modelo burocrático sobre un proyecto de reforma son inmensas; su adaptación a un proyecto de reforma, por lo mismo, son prácticamente nulas. De hecho, puede generar tanta incertidumbre sobre un proceso metodológico y sobre un propósito original de cambio, dada su necesidad de mantener un escenario sumamente concreto y específico de ejercicio de la autoridad, que puede llegar a significar un ambiente hostil a cualquier tipo de cambio radical que implique la apertura de los espacios de acción política y de ejercicio democrático de la administración.

3.1.3. 2 Modelo burocrático mixto

La idea de una burocracia mixta es aquella que se refiere a las estructuras de gobierno que mantienen un contacto visible y dinámico, aunque si bien de bajo nivel, entre las instituciones de la administración y la sociedad.

Estos contactos también se construirían a partir de los mecanismos de reclutamiento y de selección de personal; los canales existentes entre la sociedad y el gobierno se desarrollarían básicamente ante la posibilidad de que individuos que realmente no pertenezcan propiamente a ningún grupo de poder o a una élite, ocupen puestos de alto desempeño en áreas especializadas, fundamentalmente referidas a los procesos de planeación y programación económica y presupuestal, mientras que las áreas de desarrollo político, permanecerían bajo el control de la élite dominante.

Este tipo de modelos burocráticos es por lo general la constante en los países en vías de desarrollo, en los que la transición a regímenes políticos más abiertos y a estructuras de gobierno más plurales, se ha construido en un tiempo relativamente corto (identificado por regla general con una generación) ante la necesidad de actualizar los mecanismos de reordenación económica y ante la creciente y progresiva presión social para una mayor apertura y en los que por esta razón, aún no han podido construir un sistema equilibrado de servicio civil o incluso un sistema complejo de élites que propongan visiones alternativas de un modelo de desarrollo.

Como instancia de poder en sistemas que comienzan a ampliar sus nociones para el ejercicio de la función pública, la transformación y la modernización de este modelo burocrático es motivada fundamentalmente por la existencia y ejercicio de los derechos políticos que suelen gestionar y obtener movimientos sociales representativos que desarrollan una alta capacidad de negociación dado su nivel de convocatoria y movilización popular.

De esta característica derivan sus posibilidades de adaptación a un proceso de reforma; mas que ningún otro modelo, la burocracia mixta, se identifica plenamente con el tipo de reforma programática, la cual está relacionada con el incremento al desempeño de los procesos de trabajo (ver punto anterior).

Partiendo del supuesto de que los espacios abiertos y los canales construidos por la burocracia se hayan desarrollado dentro de un proceso irreversible y amplio tendiente a reconocer la evolución histórica del sistema social, este tipo de burocracia reconoce las posibilidades, las ventajas y la necesidad del cambio, ya sea como un instrumento de obtención de un mayor desarrollo, o bien como un medio para restaurar una concepción de autoridad y ejercicio del poder reconstruyendo sus bases consensuales y su aceptación en la sociedad.

3.1.3.3 Modelo burocrático abierto

Una burocracia abierta se define como tal a partir de que sus mecanismos de reclutamiento y formación de administradores públicos, son eminentemente plurales y "abiertos", con un alto grado de conectividad con la sociedad, la cual es considerada completamente como un objetivo de servicio y de selección de los profesionales encargados del desarrollo de las tareas del gobierno.

Por regla general, dado su nivel de apertura, este modelo burocrático corresponden mas bien a esquemas de gobierno democráticos, en los que el fenómeno de la rotación y el intercambio de élites es algo constante, e incluso puede representar la posibilidad de variantes importantes en las concepciones de desarrollo, y por ende, en la aplicación de algunos elementos clave de política económica.

A partir de la diferenciación de los modelos burocráticos, es posible unir estos puntos con el anterior, en el que se analizaron los tipos de reforma a efecto de generar una apreciación global acerca de las modalidades que debe adoptar una reforma dependiendo del entorno burocrático en el que se desarrolle.

Utilizando las tres características principales expuestas para los tipos de reforma y para los tipos de burocracia, es posible desarrollar un enfoque de análisis a partir de las relaciones que sea posible determinar entre categorías y entre modelos similares.

Es conveniente tener presente que este esquema puede resultar un poco limitado, sin embargo hay que recordar que en nuestra opinión, las variaciones y los matices a su aplicación deben provenir de la aplicación del modelo al analizar casos específicos y concretos de reforma administrativa.

3.1.4 Desarrollo de modelos para burocracias cerradas, mixtas o abiertas

La aplicación de modelos de reforma depende de las características propias del entorno burocrático que se busque transformar. De acuerdo a la tipología de Been Lee, vimos como existen tipos de reforma dependiendo de los objetivos que estas busquen cubrir; asimismo, a partir de la tipología básica de la burocracia, vimos como existen modalidades diferentes de apertura de los sistemas administrativos en base a sus mecanismos de reclutamiento y selección.

Si realizamos el ejercicio de empalmar los modelos de reforma administrativa y los tipos de burocracia, obtendremos indicadores generales acerca de la validez de los modelos y tipos de cambio susceptibles de ser implantados en determinados sistemas.

Podemos plantear este análisis a partir de las características de los modelos burocráticos planteados anteriormente en el apartado previo.

3.1.4.1 La Reforma en una burocracia cerrada

De acuerdo a lo que hemos visto anteriormente, la burocracia cerrada corresponde a aquellos modelos administrativos con mecanismos de selección restrictivos y poco incluyentes.

En esta lógica, se parte evidentemente de la necesidad de establecer mecanismos de apertura para ampliar la capacidad de ejercicio de la función pública. De acuerdo con Been Lee, el medio mas utilizado para la reforma en estos ambientes es el de crear y desarrollar nuevos programas y organizaciones que canalicen las necesidades sociales y establezcan mecanismos de respuesta amplia ante estas.

De acuerdo con lo anterior, y recuperando la tipología inicial de las reformas administrativas, podemos establecer que el cambio en este tipo de ambientes, debe de presentarse con una orientación programática, es decir, poniendo énfasis en el mejoramiento del desempeño de los servidores públicos.

El hincapié en la ejecución programática se dá por lo general cuando un gobierno busca realmente establecer un proceso de desarrollo económico y social amplio e incluyente que reestructure las bases sobre las que se define el quehacer gubernamental.

Es natural que consideremos que como factores alternos a la definición de nuevos procesos y procedimientos de trabajo, una reforma dentro de una burocracia cerrada requiera de la modificación (la reforma) de las principales instituciones

políticas del gobierno a efecto de que sea posible desarrollar un escenario de verdadera apertura que favorezca la implantación y asimilación de cambios.

En el sentido mas puro del cambio administrativo, el problema fundamental que enfrentan este tipo de reformas en un contexto definido por la existencia de un modelo burocrático cerrado, es la redefinición de los valores imperantes en la cultura administrativa de trabajo y de servicio; deben de sustituirse los valores anteriores que tengan correspondencia con visiones patrimonialistas, personalistas y utilitaristas de la administración por nuevos valores mas relacionados con los principios de la ética, la honestidad y el compromiso en el servicio público.

Al desarrollar cambios administrativos con una orientación programática, se genera una reforma administrativa que podemos calificar como de doble dinámica; en principio, los cambios en los programas suponen una reforma inicial; posteriormente, los cambios introducidos, es decir, los programas administrativos requieren para ser aplicados con mayor funcionalidad y profesionalismo, de nuevas adecuaciones en los sistemas administrativos, o bien en el personal encargado de conducir el cambio. Se requiere así de una segunda reforma. Este fenómeno sería propio de las reformas operadas en este tipo de modelos debido a su carencia practicamente total de mecanismos funcionales de modernización y de actualización periódica de las instituciones administrativas.

Un matiz propuesto por Been Lee en torno a este tipo de reformas, indica que mas que un proceso metodológico, el cambio orientado en los entornos burocráticos cerrados debe de poner énfasis en los programas "puros" y no en los procesos ordenadores del trabajo; estos propiamente constituirían fases posteriores del desarrollo organizacional en estos ambientes y se tendrían como probables en etapas posteriores bajo otras condiciones distintas al de este ambiente burocrático en particular.

Así, la función de las reformas operadas en estos ambientes es la de procurar generar las bases para la institucionalización del cambio; dar objetivos para el desempeño público con una ética de servicio y orientar la actuación de los administradores en un nuevo plano: del beneficio propio y de grupos con una visión interna, al beneficio ciudadano con una visión externa.

3.1.4.2 La Reforma en una burocracia mixta

En los modelos burocráticos que ya experimentan cierta flexibilidad y conectividad en sus mecanismos de reclutamiento y selección de personal dentro de la sociedad, la reforma que debe de ser desarrollada es la que continúe y amplie aún mas el procedimiento de formación de administradores profesionales y

de desarrollo de gerentes públicos, para que el cambio se haga parte intrínseca de la misma organización administrativa.

En estos casos debe de ser impulsado el perfil programático y técnico, a efecto de que la materia de rediseño de la reforma sean los procesos de trabajo, y el nivel de eficiencia del servicio público en su desempeño hacia la sociedad.

El aumento del control es uno de los objetivos de la implantación del cambio en estos sistemas burocráticos; el control adquiere una acepción de profesionalización y de consolidación de una ética desarrollada de servicio público.

De acuerdo con esto, una de las funciones de la reforma dentro de un modelo de burocracia mixta, sería el de evitar que esta tendiera a recuperar esquemas de organización atrasados, ya superados y que correspondan a etapas previas de desarrollo administrativo similares a los modelos de burocracia cerrada de estructuras autoritarias.

Políticamente, el contexto en el que se suelen presentar estas reformas, o bien el escenario que es conveniente desarrollar para aplicarlas, es el de una mayor apertura en los mecanismos de selección de personal y de reclutamiento de personal para el desarrollo de labores tanto técnicas como políticas en las labores gubernamentales. Ampliar los mecanismos de selección de personal no significa estrictamente que se diseñen nuevos procesos de administración de personal; supone un cambio de actitud para la incorporación de nuevos profesionales especializados, de diversas tendencias ideológicas en las estructuras gubernamentales a efecto de que la función administrativa se enriquezca con nuevas aportaciones profesionales, nuevas experiencias y nuevas concepciones e ideas de servicio hacia la ciudadanía. Se trata de dar entrada a la diversidad social y utilizarla como un recurso y como un instrumento del Estado.

El reto principal para esta reforma dentro de la orientación en el cambio de los programas y de las acciones, es el de consolidar los valores positivos ya existentes en la cultura de trabajo y desarrollar los nuevos que sea necesario impulsar a efecto de que la función pública se integre a partir de una visión de amplio impacto y significación social. La formación de los gerentes públicos como una opción del cambio y un recurso hacia el futuro se define como el factor principal de éxito.

Por otro lado, si bien la democratización no es una conducta indispensable en la lógica de este modelo, ya que parte del supuesto que esta ya se ha desarrollado minimamente, garantizando el desarrollo de condiciones de participación política amplia, si se considera necesaria para consolidar la acción política del Estado, en asuntos socialmente trascendentes como la definición del modelo político y

económico de desarrollo que ha de orientar la acción de la administración, el cual debe de ser plenamente aceptado por las principales instancias representativas de la sociedad.

3.1.4.3 La Reforma en una burocracia abierta

En la medida en que en este modelo se cuenta con mecanismos de intercambio y comunicación amplios con la sociedad, tanto en los mecanismos de incorporación de entes externos e individuales a las estructuras de gobierno como en el de la participación democrática de aquella en algunos procesos de la administración, el esfuerzo de redefinición debe de girar fundamentalmente en torno a la idea de la eficiencia en el desempeño público. Si bien es cierto que la profesionalización y el aumento en la calidad del trabajo público deben de ser incrementados, se parte del supuesto que en este modelo ya se han generado en sus fases iniciales de desarrollo, las condiciones suficientes para garantizar una dinámica eficaz de trabajo, de modo tal que entonces el objetivo de rediseño debe de centrarse en los procesos de trabajo viciándolos con el desarrollo pleno de los gerentes públicos.

Entendida como una modalidad de reforma superior a los tipos planteados anteriormente, aquí se buscaría fundamentalmente estructurar una nueva mecánica de trabajo a partir de elementos de cierta confiabilidad y funcionalidad ya existentes, a efecto de mejorar el desempeño de los procesos de trabajo y de los mecanismos de prestación de servicios hacia la ciudadanía.

Partiendo del hecho de que ya se cuenta con una cultura de trabajo anterior, producto de la asimilación del cambio en etapas previas de cambio y desarrollo organizacional, la cual puede girar en torno a valores desarrollados de ética, honestidad y servicio, la reforma se orienta así a la perspectiva más profesional del servidor público y en la proyección operativa de este hacia los ciudadanos.

El reto fundamental de esta reforma es mantener los niveles de servicio e incrementarlos y promover la actualización, la mejora y la redefinición periódica de sus propios procedimientos a efecto de poder responder permanentemente al fenómeno de la evolución del sistema social.

La cuestión de los valores no deja de ser importante; estos, deben de ser continuamente repensados y aún redefinidos para mantener su vigencia. Si bien puede ser factible que en un modelo burocrático como este ya existan elementos valiosos en la cultura administrativa aceptados plenamente por los servidores públicos y que tengan una incidencia positiva ante la sociedad, la institucionalización del cambio y de la idea de la evolución es un auténtico reto y debe de considerarse como un esfuerzo permanente de adaptación de la

administración ante la velocidad con la que la sociedad se mueve con respecto a las estructuras de gobierno.

3.1.4.4 Las principales variables en el proceso de reforma administrativa y de conducción del cambio

De acuerdo a nuestra visión de análisis, a partir de las tipologías planteadas por Been Lee, tanto en el terreno de la identificación de los modelos burocráticos como en el de los tipos de reforma susceptibles de ser aplicados en ellos, podemos identificar un elemento común a todas ellas: la amplitud de los mecanismos de contacto con la ciudadanía identificados en sus planteamientos como mecanismos de selección e inclusión de personal, el cual puede ser complementado con otro de igual trascendencia: los valores.

A partir de esto, podemos establecer variables globales para los procesos de reforma. Estas variables se considerarían como elementos primarios de referencia a considerara para el establecimiento del escenario general de aplicación del cambio, y no como factores o procedimientos técnicos para reformar, los cuales en todo caso solo podrían ser valorados en virtud de analizar casos específicos y concretos.

En referencia a los mecanismos de comunicación establecidos por la administración con la sociedad a partir de sus procesos de reclutamiento de profesionales para la administración, hemos planteado algunas opiniones en los puntos referentes a los tipos de reforma a aplicar en los modelos burocráticos.

Su trascendencia deriva de que son la representación y la manifestación de la capacidad de la administración para asimilar el potencial creativo de diversas instancias sociales o bien de los propios individuos integrantes de la colectividad.

Su importancia se entiende por su significación política y democrática: entendemos al proceso de asimilación del potencial humano en un contexto de diversidad y complejidad social como una capacidad de renovación del Estado, de concientización del Gobierno y de profesionalización de la administración pública.

La renovación de la jerarquía administrativa a partir de considerar posibilidades de reclutamiento dentro de la amplitud, la riqueza y la diversidad de las instancias colectivas e individuales de la sociedad permite trascender los espacios políticos restrictivos del desempeño público y los formatos restringidos de formación de gobernantes y permite pluralizar las nociones del ejercicio de la función pública, así como enriquecer la visión y la ética de servicio administrativo.

El reclutamiento de profesionales en la administración a partir de mecanismos amplios de comunicación con la sociedad, permite incluso establecer un escenario

permanente de democratización racional de los procesos de toma de decisiones a partir de la posibilidad de incluir a integrantes de diversos niveles de la escala social los cuales pueden ofrecer siempre la perspectiva de enriquecer el trabajo público incorporando físicamente en una sola persona, al cliente, beneficiario de las labores de la administración, y al servidor público, encargado de ejercer la función gubernamental.

La ampliación de los mecanismos de incorporación social al servicio público se consideran una variable de fundamental importancia dentro de la reforma administrativa, puesto que, por un lado, representan la capacidad ya existente del Estado para renovarse asimismo; por otro lado, trascienden la idea de la redefinición y rediseño de los procesos y métodos de trabajo y aún, de los recursos técnicos, políticos y financieros que serán usados en la reforma, para centrarse en el factor humano y en las perspectivas de reconsideración de este, el cual suele ser el aspecto decisivo al momento de implantar el cambio.

Como elemento complementario al anterior, debemos de hacer mención de los valores.

Consideramos a los valores como el punto de partida para el desarrollo de una diversificación efectiva del proceso de reproducción de la administración dentro de la misma sociedad, sobre bases de ética ciudadana.

Hemos comentado en puntos anteriores como en nuestra opinión, la definición, desarrollo y consolidación de nuevos valores dentro de la cultura administrativa es un aspecto decisivo y de fundamental importancia en el desarrollo de una reforma.

La consideración de los valores como un elemento primario dentro de la reforma, se mantienen en la lógica de considerar al factor humano y a los aspectos principales relativos a este como los principales puntos de referencia sobre los que se puede fundamentar un proyecto de reforma exitoso.

Considerados como una nueva tendencia en la apreciación de los elementos administrativos de alta incidencia en el contexto del cambio, los valores están siendo considerados como un auténtico motor de transformaciones y como materia y objeto de la reforma administrativa.

Los valores provienen como elementos "tangibles" y "físicos", de las constantes del comportamiento entre los miembros de un sistema determinado. Tal como vimos en los apartados iniciales de esta investigación, las culturas de trabajo, es decir, las culturas administrativas son la base sobre las que se tienen que considerar la aplicación y la instrumentación de los principios del cambio y de la evolución administrativa y social.

Las constantes de una cultura se identifican como valores al ser elementos de conducta compartidos por la generalidad y al ser parámetros de comportamiento y de desempeño en el contexto de la individualidad.

Para exponentes teóricos como Francis Fukuyama (**Los Valores: El nuevo motor de la Historia. Entrevista en el diario Reforma, Cd. de México martes 13 de febrero de 1996. p.12-A / "Solo las sociedades con alto grado de confianza social triunfarán en la lucha por la preponderancia económica"** entrevista de Enrique Maza a Francis Fukuyama en la revista PROCESO No.1016, 22 de abril 1996, pag. 49 y s.s.), los valores "tienen una enorme relación con el estado de bienestar que alcanza o no un pueblo".

Para él, los valores tienen que ver con la capacidad de trabajo, de competencia y de interrelación con el ambiente social. En esta lógica, el principal valor que identifica él, es el de la confianza. Esta, representaría la capacidad de desarrollar un trabajo comprometido, de naturaleza conjunta y compartida entre el gobierno y la sociedad. Significaría la posibilidad de crear un ambiente de aceptación mutua entre los miembros de la comunidad política y entre los elementos y factores del sistema y del proceso administrativo.

La construcción de una estructura estable para el desarrollo de la administración debe de partir de la integración de una nueva ética de servicio público y del desarrollo de un consenso amplio dentro de la sociedad para poder institucionalizar las energías de la comunidad en la administración para hacer al cambio un aspecto inherente a su funcionamiento y permanente a ella.

La unión de los dos elementos planteados en este punto nos permite establecer una relación entre los valores y la democracia. Los valores no permiten disociar la idea del bien común y del desarrollo social de los proyectos de reforma puesto que representan un proceso de "culturización" del servicio público y a la vez, se constituyen en parte integrante al proceso de democratización de la administración, la cual se manifiesta a través de -entre otras cosas- la inclusión de la riqueza y el potencial de la diversidad social en sus procesos de trabajo.

El enfoque de Fukuyama adquiere una particular importancia dentro del concepto del cambio y de la evolución social en el contexto del fin de siglo. En su óptica, solo la recuperación de valores basados en hábitos culturales tales como la confianza (esta, sobre todo, como valor principal), la honestidad, la responsabilidad comunitaria y la solidaridad, pueden hacer posible que exista de nuevo una sociedad capaz de encontrar puntos de orientación que la motiven y que tengan un efecto directo sobre su propio desarrollo y sobre su noción de bienestar.

Hemos dicho que los valores constituyen un elemento fundamental en el proceso de integración y reproducción de las estructuras burocráticas dominantes dentro del sistema social. Es a partir de estas que es posible desarrollar los proyectos de reforma administrativa y estimar su viabilidad.

En este sentido, la existencia de los valores como un parámetro ético de orientación del devenir de la acción gubernamental constituye en términos prácticos la existencia de un capital social que ofrezca la posibilidad de implantar proyectos de cambio y desarrollo para adaptar los modelos de gobierno a las realidades cambiantes de la sociedad. La incorporación del concepto de los valores en el contexto de la reforma administrativa, a través, de por ejemplo, el reclutamiento por parte de la estructura burocrática, de los profesionales responsables del ejercicio de la función pública, dentro de la sociedad, significa la asimilación por parte de la administración del poder aglutinador de la sociedad civil y de la fuerza política de la comunidad y la renovación de las herramientas de trabajo de la administración.

Fukuyama identifica a la cultura como un elemento primario de referencia para la acción política en los fines del siglo XX y principios del XXI, y en este sentido, permite establecer que las principales acciones de desarrollo económico y social están aparejadas a un proceso de desarrollo cultural y de incorporación de tecnologías a la administración como medio para poder aspirar al bien común (al desarrollo económico pleno y generalizado).

De este modo, la vitalidad de un sistema social, así como las virtudes colectivas e individuales de este, se definirían a partir del potencial de los valores existentes, de su trascendencia, y de la capacidad de asimilación que de estos tenga la administración en un proceso constante de asimilación del cambio, como lo son el proceso general de modernización y las reformas administrativas.

BIBLIOGRAFIA DEL CAPITULO

- **Leemans A.F.:** "Presentación General"; **Groves Roderick, T.:** "Reforma Administrativa y Desarrollo Político"; **Been Lee, Hahn:** "Modelos burocráticos y Reforma Administrativa", en **Leemans, A.F. (coordinador): COMO REFORMAR LA ADMINISTRACION PUBLICA,** Fondo de Cultura Económica, México, 1979
 - **GOVERNANCE IN TRANSITION :REFORMS TO PUBLIC SECTOR IN OECD COUNTRIES**
OCDE Francia 1995
 - **GOBIERNOS EN TRANSICION ;REFORMAS AL SECTOR PUBLICO EN PAISES DE LA OCDE (Conclusiones del Comité de Administración Pública)**
OCDE-DDF, México 1996
 - **Poulantzas, Nicos: Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista.** Siglo XXI México 1975 p.50
 - **Weber Max: Economía y Sociedad.** Fondo de Cultura Económica, México, 1974
- "Los Valores: El nuevo motor de la Historia." Entrevista en el diario **Reforma**, Cd. de México martes 13 de febrero de 1996. p.12-A / "Solo las sociedades con alto grado de confianza social triunfarán en la lucha por la preponderancia económica" entrevista de **Enrique Maza** a **Francis Fukuyama** en la revista **PROCESO** No.1016, 22 de abril 1996, pag. 49 y s.s.

CONCLUSIONES

El cambio, la modernización y la reforma administrativas son conceptos que hoy en día reflejan valores, actitudes y visiones de transformación en la administración pública.

No son solo ideas, sino conductas específicas que orientan cada vez más el desempeño y la visión de los funcionarios y las instituciones gubernamentales.

Incluso podría decirse que han dejado de ser, en mucho, figuras discursivas para tomarse en compromisos y acciones específicas de cambio organizacional.

La asimilación de la evolución social a través de conductas y técnicas de gestión administrativa, si bien ha sido frecuente y recurrente en el plano de las ciencias administrativas, nunca se había desarrollado en un entorno tan propicio, favorable e incentivante para el cambio como el fin del siglo XX, dinámico a partir del fenómeno del despertar de la sociedad civil y de la generalización de la democracia como la forma de gobierno más aceptada y viable para las sociedades modernas.

Los cambios de paradigma son hoy más que nunca una realidad; nunca antes como ahora, se había cuestionado tanto el orden existente de cosas y nunca antes como ahora la sociedad había estado tan dispuesta a ser copartícipe en la instrumentación y la administración de los procesos de mejoramiento y cambio administrativo junto con el gobierno.

El desarrollo de las cartas constitucionales de servicios públicos, de las cuales quizá la más destacada por experiencia y antigüedad sea el "Estatuto del Ciudadano" de la Gran Bretaña, nos indican que existe una clara tendencia internacional en el terreno de las ciencias administrativas a incorporar a la sociedad en la revisión de los procesos internos de la administración pública y a reconocer la necesidad de contar con estándares de servicio y desempeño en el servicio público para contar con un instrumento preciso de evaluación de la gestión pública.

El auge de la calidad total y la Alta Dirección así como de técnicas similares de control y simplificación de la gestión gubernamental como la reingeniería de procesos, nos refiere asimismo una clara tendencia a la especialización y la profesionalización creciente del servicio público de una forma que constituye prácticamente una tendencia mundial que actualmente influye de manera decisiva en cualquier programa de cambio administrativo que se desarrolle en nuestros días.

En este mismo sentido, en nuestro país, el Programa de Modernización de la Administración Pública, conducido por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, y la metodología instrumentada y puesta a disposición por esta dependencia para el resto de la entidades y las dependencias de la administración pública federal, la cual, de hecho recoge y adapta estas nuevas visiones, es asimismo, una muestra de la asimilación de tendencias administrativas a nivel mundial en la forma de proyectos e iniciativas concretos para administrar y conducir el cambio.

En un marco determinado por hechos como los anteriormente citados, la importancia de la comprensión de los conceptos del cambio, la modernización y la reforma administrativa, no solo radica en que su estudio permanente constituye un punto de apoyo primario para el posterior desarrollo y comprensión de nuevas tendencias de racionalización y administración del cambio en el quehacer gubernamental, sino que permite establecer una nueva visión de la sociedad y del gobierno, así como de los compromisos y obligaciones que mutuamente se reconocen en la actualidad.

Debe mencionarse a si mismo, que el ambiente dinámico del fines del siglo que se experimenta con particular fuerza en la década de los 90's, es un ambiente muy propicio para el cambio; estos años se han convertido de hecho en una anticipación del futuro (tanto en términos tecnológicos como sociales) y en un reto formidable para la transformación acelerada de los esquemas de organización y coordinación entre el gobierno y la sociedad.

Esto implica el surgimiento y auge de nuevos compromisos de nuevos retos y de nuevas ideas de gestión gubernamental en las que el cambio se ha hecho no solo un concepto o una constante en el estudio de la relaciones y fuerzas sociales sino que se ha convertido en un instrumento mismo de la modernización.

El cambio implica retos singulares para la evolución de los gobierno y es necesario en ese sentido conocer esquemas básicos para su instrumentación en el plano administrativo (y desde luego en el político, social y aun cultural o económico).

En este marco , esfuerzos tales como las reformas administrativa, son mucho más que un concepto discursivo y se posicionan como esfuerzos prácticos de gran significado político y trascendencia social, la cual solo puede ser desarrollada a plenitud a través del reconocimiento de una nueva realidad social y de los retos que esta plantea.

La reforma del sector social público es hoy una labor obligada para los administradores públicos que aspiren a resolver los problemas que aquejan a sus instituciones y a sus comunidades.

A través de los instrumentos de la gerencia moderna , de los cuales hemos hablado anteriormente, es posible crear y conducir procesos de reforma con el máximo de efectividad y con gran sensibilidad política.

La nueva democracia social significa un cúmulo de posibilidades para el desarrollo pleno de la sociedad así como un conjunto de retos formidables para la acción política del Estado.

Actualmente, la definición del proceso administrativo va aparejada a la comprensión de las ideas y los conceptos del cambio y de la calidad en el servicio público cuya aplicación e instrumentación es hoy más que nunca una obligación para toda aquella estructura gubernamental que aspire a responder a los problemas planteados por la sociedad contemporánea.

En esto, es el replanteamiento de las relaciones entre el Estado y la sociedad el punto principal sobre el que gira la reconceptualización del ejercicio del gobierno.

La acción de la administración tiende a ser entendida progresivamente como un esfuerzo permanente de negociación política en el cual el Estado reconoce autoridad al conjunto de actores que conforman el cuerpo social, tales como agrupaciones ciudadanas, partidos políticos, grupos de presión y los medios de comunicación.

Asimismo, en la idea del cambio administrativo se encuentra también una nueva concepción del servicio público y del compromiso que este representa, tendiendo a situarse en la idea más efectiva y práctica de la satisfacción ciudadana y el cumplimiento de la responsabilidad de procurar el bienestar común.

Los procesos de reforma administrativa buscan no solo actualizar la metodología de operación y funcionamientos del ejercicio del servicio público en las estructuras gubernamentales, si no hacer permanente la idea y la práctica del cambio en las labores cotidianas de la misma administración como resultado del dinamismo del entorno en el que lo único constante es la transformación y la adaptación rápida y efectiva a esta con lo que se generan experiencias que por su trascendencia e impacto constituyen modificaciones substanciales a la idea del gobierno, de la administración y de la función pública.

Las reformas responden a las nuevas situaciones políticas planteadas por el agotamiento de los modelos de organización política tradicionales, la caducidad de los esquemas corporativos, el desgaste de las ideologías y la apertura de los canales de expresión política de la sociedad.

Estos nuevos fenómenos históricos han derivado en la construcción de nuevos espacios de participación y en la generación de nuevos compromisos entre ésta última y el Estado, lo que ha provocado el desarrollo de nuevos escenarios y

nuevas condiciones para el ejercicio de la autoridad y para la obtención del bienestar social.

A partir del funcionamiento de la llamada sociedad civil, el incremento en el nivel de la demanda de actividades y servicios públicos ha alcanzado la exigencia de nuevas conductas por parte de la burocracia y el servicio público.

El desarrollo de una nueva gobernabilidad a partir del reconocimiento de la capacidad de organización y movilización ciudadana ha permitido identificar un nuevo punto de partida para la delimitación de la acción del Estado como el principal elemento de certidumbre y estabilidad en el escenario político - social.

Las funciones gubernamentales fundamentales realizadas bajo esquemas centralizados de poder tienden a organizarse bajo otra escala de valores a partir de una revisión drástica de las estructuras existentes en los procesos de toma de decisiones buscando ampliar estos, incorporando la opinión de diversas entidades de representación social.

Una nueva concepción del servicio público requiere de nuevas estructuras administrativas, nuevos esquemas organizacionales y nuevas actitudes, y este es el significado de la reforma.

En el contexto del desarrollo administrativo, la etapa de transición entre modelos rebasados de organización burocrática centralizada y los nuevos esquemas funcionales del servicio público es tanto un punto de partida para el cambio estructural, como una tendencia en el desarrollo de nuevos modelos organizacionales.

En este sentido, podemos concluir, que las reformas administrativas son instrumentos políticos de la acción de los gobiernos, para reformular los instrumentos y los canales de comunicación entre el Estado y la sociedad para incrementar la legitimidad de las instituciones gubernamentales ante aquella y para obtener así, un mayor espacio de decisión y de maniobra ante los reclamos de la misma sociedad.

Son, en el sentido estricto, instrumentos de una nueva gobernabilidad; representan la reconstrucción de espacios de poder y de decisión a través de la incorporación de nuevos actores e intermediarios sociales, reconociéndoles carácter interlocutorio pero obteniendo de ellos, a cambio, la aceptación renovada de la autoridad gubernamental y de la preeminencia de esta ante el reclamo constante de los grupos sociales.

En la medida que una reforma recompone y redefine los aspectos sustanciales del proceso administrativo al interior de una organización gubernamental, es factible afirmar, como lo suponía la hipótesis general de esta investigación, así como la

particular correspondiente al Capítulo 1, que estas son instrumentadas con la idea de incrementar el nivel de autoridad gubernamental y refundamentar su legitimidad ante la sociedad.

En este mismo sentido, quedaría claro que una reforma, si bien es un proceso fundamentalmente de reordenación administrativa, también posee un claro carácter político; y es este punto el que quizá resulte más controvertido de las ideas relacionadas con esta investigación.

Si bien hablamos de un carácter político, no necesariamente lo identificamos con factores ideológicos, ya que en el mundo actual, la confrontación teórica entre modelos de gobierno y de desarrollo ha trasladado su centro de gravedad de la cuestión relativa a la orientación ideológica del modelo de desarrollo, a la fiabilidad, especialización y funcionalidad de este.

Si bien es cierto que la evolución histórica podría ofrecer muy seguramente el retorno a posiciones de poder, tanto de partidos políticos y de funcionarios de ideología socialista, es claro que su desempeño en el gobierno muy difícilmente se podría dar fuera de los principios del libre mercado, aún y cuando las posturas liberales (o neoliberales) clásicas propias de este, sean matizadas y reconceptualizadas para generar un Estado más consciente de sus compromisos sociales.

En esta lógica, el carácter político que le reconocemos a las reformas administrativas estaría más relacionado con el orden interno de un sistema administrativo y no con un orden externo, dejando asentado así, que los propósitos fundamentales de desarrollo organizacional estarían motivados por un propósito de legitimidad social.

Este supuesto se mantendría al considerar que en el plano internacional no existe en la actualidad una presión ideológica (al menos no tan visibles como hace apenas unos años, en las que la confrontación ideológica este - oeste no se diluía del todo) por parte de organismos supranacionales para variar enfoques y visiones de un modelo de desarrollo, sino para aceptar las tendencias del cambio administrativo, las cuales, a pasar de ello y más allá de las mismas presiones que este tipo de organismos pudieran promover, configuran una dinámica histórica que tarde o temprano haría sentir sus efectos en los sistemas sociales que busquen una evolución acorde con la dinámica social de fines del siglo XX.

Con esto queremos decir que en la actualidad es tan evidente una tendencia al cambio administrativo en los términos en que lo hemos venido detallando, que este, tarde o temprano terminaría por hacer sentir sus efectos en cualquier sistema social si este no se transforma antes. Con o sin presiones internacionales.

El cambio administrativo es un punto de referencia al mismo tiempo que un punto de partida para la comprensión del desarrollo organizacional, y en particular, del diseño e instrumentación de las nuevas tecnologías administrativas desarrolladas para la gestión y conducción de la modernización de los aparatos de gobierno.

La redefinición de los instrumentos de la acción gubernamental a partir de la consideración precisa de la inestabilidad constante que afecta al desarrollo de los sistemas sociales actuales, constituye de hecho, un proceso de replanteamiento de los vértices sobre los que suele construirse el análisis de políticas que orienta el ejercicio de las funciones del gobierno y la administración, es decir, de la autoridad y del poder.

Del planteamiento de elementos formulado en las páginas anteriores, es posible concluir que en la actualidad, la administración pública es concebida cada vez mas como una ciencia social tecnológica -usando las palabras de Ricardo Uvalle- la cual ofrece mas que nunca, la posibilidad de diseñar y ejercer un modelo racional de aplicación de la autoridad administrativa y del poder político en un sistema determinado.

La complejización de las labores de los gobiernos a lo largo de los últimos veinticinco años, ha obligado a las estructuras gubernamentales a incorporar aquellos instrumentos que permitan que el desarrollo de sus gestiones cotidianas ante la sociedad, no solo ofrezca la posibilidad real de atender y resolver las demandas ciudadanas mas acuciantes, sino que también permitan crear el escenario mas conveniente para que la estructura administrativa permanezca sustentada en la mas amplia legitimidad social posible.

La gestión social cotidiana instrumentada por operadores como los gerentes públicos, es hoy en día una actitud profesional, mas que personal, que debe de prevalecer en el desempeño de los servidores públicos.

La asimilación de aspectos tan elementales como este dentro de la idea de la función pública, es parte de un proceso de profesionalización creciente que cada vez mas permea los ámbitos ejecutivos y operativos de las organizaciones públicas independientemente de su sino ideológico.

La noción del compromiso ético con las labores desempeñadas, así como la idea del compromiso político con la sociedad, se ha delineado con mayor precisión en el perfil de los administradores públicos que se sugiere y busca a través de las nuevas herramientas de trabajo administrativo y de gestión política como la gerencia pública, la alta dirección y la reingeniería de procesos.

Algunas de las herramientas propuestas para la conducción del cambio enfrentan un escepticismo notable. Es natural; de hecho ese escepticismo no solo es normal atestiguarlo en torno a asuntos tan concretos como lo son las nuevas

metodologías de trabajo administrativo, sino en asuntos tan amplios, generales y mas naturales como la misma idea del cambio.

Este escepticismo representa una actitud notablemente retardataria y contraria a la visión de progreso y evolución que debe de permear la estructura de la administración pública hoy en día.

La administración del fenómeno de la diversidad y de la complejidad social, no solo representa la posibilidad mas viable de desarrollar condiciones legítimas para la acción administrativa (con el pleno respaldo del conjunto de gobernados), sino que en la actualidad, es de hecho la única opción viable y realista para considerar la democratización y la participación social dentro de las fases del proceso administrativo.

Las actuales tendencias en el terreno de las ciencias administrativas han perfilado un concepto mas evolucionado de la sociedad y de la ciudadanía concibiéndolo como cliente que recibe un servicio o que tiene acceso a un producto, y que en la lógica de un "mercado" político o social, es capaz de emitir opiniones que signifiquen o representen juicios de valor de gran significación sobre el nivel de desempeño de las actividades públicas.

No es del todo incorrecto afirmar, de acuerdo a lo expuesto anteriormente, que la evolución de las técnicas de trabajo y la creación y desarrollo de nuevas metodologías para el diseño de procesos operativos dentro de la administración pública, en el marco general que supone una reforma administrativa, representan la posibilidad de que el Estado encauce por caminos aceptados legalmente y que sean racionales en el terreno político, el fenómeno de la confrontación de los grupos sociales que cotidianamente se desarrolla en el seno de un sistema administrativo.

Lucha de clases, contienda social o confrontación de grupos; términos que son expresión, a fin de cuentas, de un único fenómeno: de una dinámica social que se manifiesta a partir de un constante enfrentamiento entre sus fuerzas dominantes, el cual requiere de ser administrado o arbitrado por el gobierno y por sus áreas operativas, a partir de contar con elementos de negociación, intermediación y solución del conflicto.

En nuestra óptica es evidente que la razón de Estado se está redefiniendo, a partir de la existencia de lo que bien podríamos llamar "tecnologías del poder" que han sido incorporadas como nuevas formas de apreciación de la realidad social y como nuevas mecánicas de trabajo político y administrativo.

La contención del conflicto social cotidiano pasa en la actualidad, necesariamente, por el conocimiento y aplicación de la administración y de sus instrumentos de tecnología social de punta.

La ciencia del gobierno en nuestros días requiere de la profesionalización de sus herramientas, campos y visiones; en este sentido, y considerando la hipótesis que esta investigación se planteó para el segundo capítulo de esta investigación, hemos de afirmar que la administración pública contemporánea, a partir del impacto de la modernización y la reforma en sus labores, incrementaría sustancialmente su capacidad para contener, controlar y encauzar institucionalmente el fenómeno de la contienda social.

Las nuevas tendencias del Estado contemporáneo obligan a considerar nuevos vehículos para establecer el cambio en la sociedad. El Estado actualmente está obligado a hacer frente a las demandas sociales para poder ser considerado como la representación efectiva de un orden social construido en base a legitimidad y un consenso social generalizado. Se trata de ir construyendo el cambio a partir de las propias instituciones del gobierno y diseñar, conjuntamente con la sociedad una modalidad racional del ejercicio del poder público.

Las variables de las reformas deben de ser administradas por el Estado a efecto de que estas no estorben el proceso de desarrollo colectivo, sino mas bien permitan modificar las condiciones de la confrontación social a partir de sus propias características.

La existencia de estas variables no debe de representar en ningún momento una incapacidad para conducir un proceso de cambio hasta el final y para interpretar políticamente la crisis social que puede existir en un sistema administrativo.

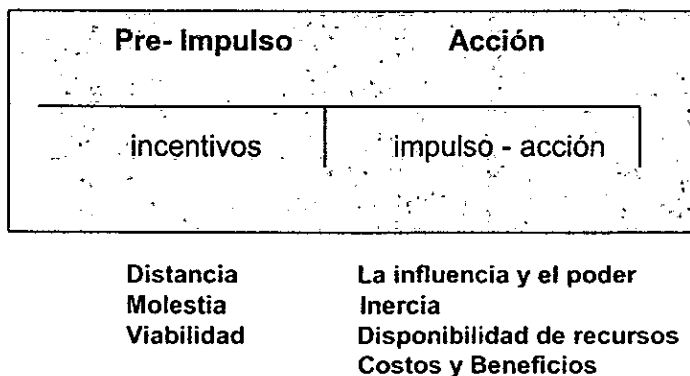
Deben de significar, en todo caso, la posibilidad de que el Estado pueda actuar políticamente en la administración de los conflictos cotidianos, mas allá de las limitaciones que supondría la existencia de un único proceso metodológico para la aplicación de proyectos del cambio administrativo, lo que refutaría una de las hipótesis prevista para este capítulo.

El Estado contemporáneo es una entidad que representa la transición de un poder burocrático impersonal al de la participación democrática de la sociedad a partir de la construcción de un acuerdo generalizado de voluntades, orientadas en torno al principio de la renovación, de la actualización y de la mejora sustancial en las condiciones de vida.

La aplicación de proyectos de reforma administrativa, así como la administración de sus implantación, y el control efectivo de sus variables debe de llegar a lograr como resultado particular, la satisfacción de las necesidades colectivas, la construcción de un nuevo orden político, la definición de variantes efectivas en el modelo de desarrollo histórico y en general, la construcción de un ambiente mas sano para el desarrollo individual dentro de un sistema social.

Dentro del esquema planteado por Leemans y el cual nos ha servido como base para orientar nuestras ideas en torno al rubro de la reforma administrativa y su aplicabilidad en esta investigación, debemos agregar lo siguiente :

si bien el esquema básico de **Incentivos - Impulso - Acción** puede permitir explicar la dinámica administrativa a partir del siguiente modelo (el cual es presentado en el capítulo 3 :



cabría identificar las siguientes variables para complementar la valoración de estos elementos.

Todo modelo de reforma debe de observar :

Coherencia en el esfuerzo.- para asegurar el establecimiento y cumplimiento de objetivos,

Liderazgo.- para garantizar la conducción y la administración del proceso de cambio desde sus fases de diseño hasta las de implantación de nuevos procesos pasando por las etapas críticas del rediseño de la organización,

Bases políticas.- que no solo permitan justificar plenamente ante los ojos de los beneficiarios los propósitos, alcances y objetivos del propósito de cambio, sino que faciliten el establecimiento de enfoques incluyentes entre mandos altos de la organización y las bases trabajadoras, incluyendo a las organizaciones sindicales, cuyo apoyo puede ser fundamental para el éxito del proceso de cambio y

Un enfoque participativo.- que incorpore, a través de mecanismos especialmente diseñados (ya sea a través de nuevas normas o a través de mayores espacios de consulta y expresión) la acción y vigilancia social de las labores del gobierno. En cierta perspectiva podría interpretarse este último punto como el derecho a la información del público ante el gobierno.

De acuerdo a las hipótesis planteadas para este capítulo, es claro que quizá no pueda identificarse un único proceso metodológico para la instrumentación de un proceso de reforma administrativa ; pero podemos establecer que un modelo general como el detallado por Leemans, el cual podría complementarse con los conceptos que hemos detallado anteriormente, si puede establecer un modelo general de referencia para construir una iniciativa particular de cambio.

Quizá las variaciones metodológicas de esta puedan ser significativas, pero si se mantienen los puntos señalados en las páginas anteriores ; es factible suponer que un proceso de cambio y reforma administrativa pueda tener posibilidades reales de éxito.

En este sentido, y valorando el significado de una segunda hipótesis prevista para el último capítulo, es evidente que la idea de desarrollo que busca crear el principio del cambio y de la reforma administrativa, es sumamente grande e incorpora una noción muy amplia del desarrollo social en el que no solo estaría prevista reactivación de las estructuras económicas sociales, sino también, las políticas, y aún las culturales.

El proceso de la reforma administrativa es el proceso de conservación del Estado y de sus capacidades; es el vehículo de replanteamiento del orden público y la opción para dar una esperanza, real, de que la sociedad puede avanzar y vivir mejor en el ambiente incierto y desconcertante en que a veces parece tomarse el advenimiento del nuevo milenio.

La referencia, es el cambio. El poder es un instrumento. La nueva frontera es la sociedad.

Bibliografía general.-

- “Los Valores: El nuevo motor de la Historia”. Entrevista en el diario **Reforma** con Francis Fukuyama, Cd. de México, martes 13 de febrero de 1996. p.12-A / “Solo las sociedades con alto grado de confianza social triunfarán en la lucha por la preponderancia económica” entrevista de Enrique Maza a Francis Fukuyama en la revista **PROCESO** No.1016, 22 de abril 1996, pag. 49 y s.s.
- **Acle Tomassini, Alfredo: RETOS Y RIESGOS DE LA CALIDAD TOTAL** Grijalbo, México, 1994
- **Andrews, Dorine C.; Stalick Susan K.: BUSINESS REENGINEERING: THE SURVIVAL GUIDE.** Yourdon Press, New Jersey USA 1994
- **Bovero, Michelangelo, Bobbio Norberto: ORIGEN Y FUNDAMENTOS DEL PODER POLÍTICO.** Grijalbo, México, 1991
- **Caiden Gerald: ADMINISTRATIVE REFORM** Aldine Publishing Co., Chicago, 1969
- **Cross Kelvin F.; Feather, John J.; Lynch, Richard L.: CORPORATE RENAISSANCE: THE ART OF REENGINEERING.** Blackwell Business, Massachusetts, USA 1995
- **De Barbieri, Teresita: MOVIMIENTOS FEMINISTAS** en Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1985
- **Eisenstadt Samuel: TRADITION, CHANGE AND MODERNITY** John Wiley, Nueva York, 1973
- **Huntington Samuel: EL ORDEN POLÍTICO EN LAS SOCIEDADES EN CAMBIO,** Paidós, Buenos Aires 1972
- **Kliksberg, Bernardo:** “Como reformar al Estado para luchar contra la pobreza”; **Crozier Michel:** “El cambio en las organizaciones públicas”, **Caiden Gerald E.:** “Frente a la década de los 90’s: desafíos para los gerentes del sector público”, **Frederiksson H., George:** “Hacia una Teoría del Público para la Administración Pública” en **GESTION Y POLITICA PUBLICA** Vol. 1 Núm. 1, México, julio - diciembre de 1992

- Kliksberg, Bernardo: "Introducción"; Siisiainen, Martti: "Movimientos Sociales, Asociaciones Voluntarias y el Desarrollo del Estado Benefactor en Finlandia", en: Kliksberg, Bernardo (compilador): **EL REDISEÑO DEL ESTADO: UNA PERSPECTIVA INTERNACIONAL**, Fondo de Cultura Económica - Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1994
- Labra, M. Armando: **MODELOS DE DESARROLLO en Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas**, Coordinación de Humanidades, UNAM, México, 1985
- Leemans A.F.: "Presentación General"; Groves Roderick, T.: "Reforma Administrativa y Desarrollo Político"; Been Lee, Hahn: "Modelos burocráticos y Reforma Administrativa", en Leemans, A.F. (coordinador): **COMO REFORMAR LA ADMINISTRACION PUBLICA**, Fondo de Cultura Económica, México, 1979
- Matamala, Ricardo; Muñoz C., Jesús Antonio: **ADMINISTRACION POR POLITICAS HOSHIN - KANRI** MacGraw Hill, México, 1994
- Muñoz, Victor Manuel: "Elementos para el Estudio de la Modernidad y la Modernización", en **ESTUDIOS POLÍTICOS Vol. III Época No.1**
- **GOVERNANCE IN TRANSITION :REFORMS TO PUBLIC SECTOR IN OECD COUNTRIES**
OCDE Francia 1995
- **GOBIERNOS EN TRANSICION ;REFORMAS AL SECTOR PUBLICO EN PAISES DE LA OCDE (Conclusiones del Comité de Administración Pública)**
OCDE-DDF, México 1996
- Pardo, María del Carmen : **MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO** INAP-ColMex 1993
- Pardo, María del Carmen: "La Experiencia Reformista Mexicana" en **TEORIA Y PRACTICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA EN MEXICO: Lecturas Básicas**, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 1992
- Plasencia Díaz, Adriana: **GERENCIA PUBLICA: BASES TEORICO CONCEPTUALES** Colegio de Ciencias Políticas y Administración Pública, México, 1994
- Poulantzas, Nicos: **Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista. Siglo XXI México** 1975

- **Serna de lo Garza, José María:** "El Servicio Civil de Carrera: un elemento de la posible reforma del Estado" en *UNIVERSIDAD DE MEXICO, Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México*, Julio - Agosto 1995. Núm. 534 - 535
- **The Institute of Industrial Engineers and Quality Resources:** *MAS ALLA DE LA REINGENIERIA: TACTICAS PARA EL SIGLO XXI* CECSA, México, 1995
- **Uvalle Berrones Ricardo:** "La Calidad en la Administración Pública Moderna", en *ESTUDIOS POLÍTICOS*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, IV Época, Número 2, Enero - Marzo 1994, México
- **Uvalle Berrones, Ricardo:** "La Administración Pública como Ciencia Social Tecnológica" en *GESTION Y POLITICA PUBLICA*, Centro de Investigación y Docencia Económica, Vol. III, No. 2, México, 2o. Semestre de 1994
- **Weber, Max:** *ECONOMÍA Y SOCIEDAD*, México, FCE, 1967
- **Weffort, Francisco:** "Los nuevos movimientos sociales: la restructuración de la política y el Estado"; **Gilly, Adolfo:** "América Latina, Abajo y Afuera"; en *LAS AMERICAS EN EL HORIZONTE DEL CAMBIO*, Coloquio de Invierno, Vol. II, UNAM, CONACULTA, FCE, México, 1992

- **Serna de lo Garza, José María:** "El Servicio Civil de Carrera: un elemento de la posible reforma del Estado" en *UNIVERSIDAD DE MEXICO, Revista de la Universidad Nacional Autónoma de México*, Julio - Agosto 1995. Núm. 534 - 535
- **The Institute of Industrial Engineers and Quality Resources:** *MAS ALLA DE LA REINGENIERIA: TACTICAS PARA EL SIGLO XXI* CECSA, México, 1995
- **Uvalle Berrones Ricardo:** "La Calidad en la Administración Pública Moderna", en *ESTUDIOS POLÍTICOS*, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, IV Época, Número 2, Enero - Marzo 1994, México
- **Uvalle Berrones, Ricardo:** "La Administración Pública como Ciencia Social Tecnológica" en *GESTION Y POLITICA PUBLICA*, Centro de Investigación y Docencia Económica, Vol. III, No. 2, México, 2o. Semestre de 1994
- **Weber, Max:** *ECONOMÍA Y SOCIEDAD*, México, FCE, 1967
- **Weffort, Francisco:** "Los nuevos movimientos sociales: la reestructuración de la política y el Estado"; **Gilly, Adolfo:** "América Latina, Abajo y Afuera"; en *LAS AMERICAS EN EL HORIZONTE DEL CAMBIO*, Coloquio de Invierno, Vol. II, UNAM, CONACULTA, FCE, México, 1992